

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 015.563/2012-0

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná.

Interessada: Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado do Paraná.

Responsável: Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00) – Superintendente Regional do Incra

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE EQUIPE DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES NA CRIAÇÃO DE ASSENTAMENTO DESTINADO À REFORMA AGRÁRIA. AUDIÊNCIA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS INAPTAS PARA ELIDIR AS IRREGULARIDADES IMPUTADAS AO GESTOR. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. DETERMINAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, AO INCRA E AO CONGRESSO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada por equipe de auditoria sobre indícios de irregularidades ocorridas na Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, relacionadas com a estruturação de assentamentos da reforma agrária e apuradas na execução da auditoria sob o registro Fiscalis 690/2011.

2. A fiscalização da qual decorre a presente representação foi realizada nos dois maiores assentamentos localizados no Estado do Paraná: o PA Celso Furtado; e o PA Ireno Alves dos Santos.

3. Por refigurarem alguns dos achados ao escopo da mencionada fiscalização, constituiu-se a presente representação para tratar, especificamente, do seguinte conjunto indiciário:

a) criação de 107 lotes irregulares no assentamento Celso Furtado, na área denominada Corredor da Biodiversidade, que ocasionou o corte de extensa área reflorestada com espécie nativa em extinção, e

b) a ocupação de lotes por beneficiários irregulares, nos termos do artigo 4º, inciso V, da Instrução Normativa Incra 47/2008.

3. No intuito de dirimir as ocorrências apontadas neste processo, a Secex/PR promoveu a audiência do Sr. Nilton Bezerra Guedes, Superintendente do Incra no estado.

4. Ato contínuo, no âmbito da Secex/PR, foi lançada a instrução de mérito à Peça 41), nos seguintes termos:

“(…) 5. Irregularidade: criação de 107 lotes no assentamento Celso Furtado, na área denominada Corredor da Biodiversidade, que ocasionou o corte de extensa área reflorestada com espécie nativa em extinção, contrariando o laudo técnico elaborado por servidores do próprio Incra na avaliação do imóvel Rio das Cobras, a Avaliação das Plantações Florestais realizado pela Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná –

Fupez e o Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA do Assentamento Celso Furtado.

5.1 Razões de justificativa: *As razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Nilton Bezerra Guedes para essa ocorrência estão transcritas integralmente a seguir.*

‘O Laudo Técnico de Vistoria e Avaliação de Imóvel Rural elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria/Incrá/ 1.151, de 31/12/2003, teve como objetivo ‘promover a avaliação de parte do imóvel rural denominada Rio das Cobras (...)’.

Apesar dessa finalidade restrita, o trabalho fez apontamentos também considerando a criação de assentamento no local, antecipando análises quanto à organização e ao desenvolvimento do projeto. Tratam-se, então, de considerações que não vinculam decisões posteriores, mas que servem para orientá-las, sendo necessário compreender que se trata de opiniões acerca de possibilidades, não estando descartados outros entendimentos possíveis e defensáveis.

Assim sendo, não entendemos que o laudo tenha sido contrariado. O que ocorreu é que o mesmo não foi acatado em determinados aspectos, justamente porque tal documento não tem como finalidade apresentar a única via possível de ser seguida para a criação, a implantação e o desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária.

Especificamente em relação ao reflorestamento de Araucaria angustifolia existente no imóvel, o grupo manifestou o seguinte:

Caso este reflorestamento venha a ficar sob a responsabilidade do Incra, nosso entendimento é que o mesmo não deverá ser objeto de corte raso, devendo sofrer manejo devido, uma vez tratar-se de espécie nativa em vias de extinção e com corte extremamente restrito. Sugere-se seu aproveitamento para compor reserva florestal dos assentamentos a serem criados na região.

Temos, então, que o entendimento apresentado está condicionado à transferência do reflorestamento para a responsabilidade do Incra. Como gestor das áreas de Projetos de Assentamento, é possível considerar que existe essa responsabilidade da Autarquia, mas não de forma irrestrita, até porque esses espaços, juntamente com as suas benfeitorias, são concedidos à exploração pelos beneficiários da reforma agrária.

De todo modo, o entendimento merece ser analisado, como uma opinião, e, no caso, exclui-se a possibilidade de corte raso, para que se faça o manejo devido. O caráter opinativo fica evidente, já que se refere genericamente a manejo, sem especificar a forma como o mesmo deverá ocorrer, apenas qualificando-o como ‘devido’. Assim, foram possibilitadas todas as formas de manejo, subjetivamente qualificadas como devidas. E de tal forma, mesmo o corte raso pode ser defendido, já que se trata de uma forma de manejo, podendo ser a mais indicada em determinadas situações.

*Como argumento para que não fosse realizado o corte raso, foi indicado que se trata de ‘espécie nativa em vias de extinção e com o corte extremamente restrito’. Então, deve ser lembrado que se trata de **reflorestamento comercial**, implantado com a finalidade de ser explorado, inclusive com o corte raso. Uma vez constituído, tornou-se presumidamente interessante ambientalmente em razão de sua área e da espécie, mas a sua destinação já estava definida. Se essa destinação não fosse possível, não teria sido implantado e por consequência não teria o valor ambiental que genericamente o laudo lhe atribuiu. Em outro sentido, se o reflorestamento fosse implantado com a finalidade ambiental, certamente teria outra composição, já que o uso de uma única espécie tem um valor ecológico reduzido.*

Não existem normas que imponham a manutenção da totalidade ou de parcela de reflorestamentos de araucária. Aliás, o corte dos plantios não pode ser considerado ‘extremamente restrito’. A legislação estadual não apresenta obstáculos à exploração dos reflorestamentos de araucária, apenas exige a observância de formalidades que visam ao

controle da origem. A madeira produzida precisa ser identificável como proveniente de reflorestamento. O controle pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP é feito através da Autorização Florestal e da Informação de Corte, que estão disciplinadas pelo IAP nas Portarias n2 256/2011 e 63/2006, respectivamente.

Resumidamente, além de documentação do interessado, do imóvel e do empreendimento, para o corte de mais de 50 árvores, conforme dispõe o inciso II, do art. 2º, da Portaria IAP 63/2006, deverá ser apresentada inventário florestal no qual deverá conter menção a ano de plantio, altura, diâmetro na altura do peito - DAP e a volume de corte das árvores a serem cortadas, bem como, a georreferenciamento da área objeto de corte, em documento assinado por profissional habilitado.

Cumpridas essas formalidades, desconhecemos razões legais que poderiam ser invocadas para negar o corte do reflorestamento.

Diante do entendimento relatado, o laudo sugere, então, a destinação do reflorestamento como área de reserva legal de assentamentos a serem criados na região. A sugestão é feita também sem considerações acerca da legislação aplicável, que traz, aí sim, restrições para a compensação de reserva legal. No âmbito estadual, por exemplo, exige-se que a compensação se dê dentro de um agrupamento de municípios, não seguindo exclusivamente os critérios de identificação de bioma e de bacia hidrográfica, que são consagrados na legislação pátria.

Concretamente, não foram criados assentamentos que poderiam ter compensação de reserva legal com a área. E se o laudo levantou hipóteses quanto à gestão dos reflorestamentos do imóvel, não fez o mesmo no caso de uma compensação de reserva legal. Afinal, a reserva legal é passível de manejo, pode gerar benefícios econômicos inclusive. Então, ela serviria ao assentamento em que está inserida ou ao assentamento que beneficia com a compensação? Quando da titulação dos lotes, quem seriam os responsáveis pelo pagamento da área, caso esse fosse exigido? Não se trata propriamente de dúvidas, mas de questões que deveriam ser abordadas para se fazer uma proposta concreta de compensação de reserva legal para o caso.

Estas ponderações não se prestam para desqualificar o laudo produzido, mas para demonstrar que o mesmo tem valor para a finalidade a que se destina. Naquilo que essa finalidade é extrapolada, o documento tem caráter opinativo, sugestivo, não podendo vincular decisões.

O mesmo cabe para o Inventário Florestal e Avaliação das Plantações Florestais no Imóvel Matrícula nº 9.192, na Região de Quedas do Iguaçu - PR, produzido pela Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná - Fupef, o qual foi também encartado no processo administrativo 54000.001337/2004-03. O trabalho da Fupef teve como finalidade 'a execução do inventário florestal e da avaliação dos povoamentos (reflorestamentos) de pinus ssp., araucaria angustifolia e eucalyptus ssp. existentes no imóvel de matrícula nº 9.192, situado na Região de Quedas do Iguaçu - PR', considerando também que a Cláusula Primeira do convênio firmado com o Incra para a execução dos trabalhos estipulou o 'levantamento preliminar das potencialidades do referido bem patrimonial (estoque de madeira em pé), em termos de oportunidades e usos do solo, com foco para a utilização racional e sustentável dos recursos naturais'.

Tendo em conta o objetivo definido do trabalho, a Fupef oferece 'comentários e proposições' ao Incra, os quais de modo algum vinculam a autarquia. Entendemos que por essa razão é que a Fundação teve o cuidado de utilizar expressões como 'sugere-se', 'caso assim julgue adequado', 'caso julgue pertinente' e 'não é recomendável'. Aliás, é com esta última expressão que inicia a sua consideração quanto ao reflorestamento de araucária:

Não é recomendável o corte raso dos povoamentos de araucária, porque seu valor genético e ambiental é por demais importante. Trata-se de uma das maiores áreas plantadas com essa espécie, dita estar ameaçada de extinção. Por isso, sugere-se ao Incra que viabilize uma proposta de manejo desse recurso florestal com ênfase aos produtos não madeiráveis, como a erva-mate, o pinhão, entre outros. É importante destacar que essa proposta só deverá se viabilizar economicamente num horizonte de 5 a 10 anos, pois a produção de pinhão ainda é incipiente e o plantio de erva-mate sob cobertura de araucária leva pelo menos 5 anos para alcançar produtividade razoável. Essa proposta deve também contemplar o manejo madeireiro desse maciço, com desbastes programados e leves, dentro do princípio do rendimento sustentado.

Como já dito, o reflorestamento somente foi constituído em razão da possibilidade da sua exploração comercial. Se essa não fosse possível, provável que a área tivesse outra destinação, com o que não alcançaria o 'valor genético e ambiental (...) por demais importante'. Nesse aspecto, sem aprofundamentos para não desviarmos a discussão, podemos invocar uma das razões utilizadas para a ameaça de extinção da araucária, que é justamente a impossibilidade de exploração da espécie, a não ser quando proveniente de reflorestamento. Sem querer valorar esse argumento, o mesmo pode ser estendido ao caso dos reflorestamentos. Afinal, se agora sobreviesse norma restringindo a possibilidade de exploração de reflorestamentos com espécies nativas, estes deixariam de ser implantados, o que poderia ocasionar pressão sobre as árvores de incidência natural e afastaria o interesse na constituição de novos povoamentos.

Repetimos que isso não significa que a orientação da Fupef estivesse errada, porque não há certo ou errado nessa questão. Trata-se de uma opinião, que não exclui outras interpretações. A própria fundação revela isso, quando indica que, para que a sugestão fosse observada, deveriam ser considerados alguns aspectos relacionados à sua viabilidade econômica, que exigiria investimentos e a decorrência de significativo lapso temporal para a produção de resultados econômicos. Isso demonstra que a proposta deveria ser avaliada também sob esse aspecto, a partir do que poderia não ser acatada.

Com relação ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA, importante destacar o que consta no Manual Operacional de ATES (Assessoria Técnica, Social e Ambiental). Esse manual conceitua o PDA da seguinte forma:

O Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA é o instrumento de planejamento dos Projetos de Assentamento voltado para o seu desenvolvimento sustentável segundo as suas dimensões econômica, social, cultural e ambiental.

Em seguida, o manual dispõe que o PDA tem como objetivo:

Dotar as áreas de assentamento de um instrumento de planejamento fundado em diagnóstico prévio que permita prever todas as ações a serem desenvolvidas num determinado horizonte de tempo, de modo a possibilitar o monitoramento de sua implementação pelas equipes de ATES.

O PDA, então, serve como uma diretriz para a implantação e o desenvolvimento do Projeto de Assentamento. É certo, também que a partir do monitoramento da sua implantação poderão ser identificadas mudanças necessárias. No processo administrativo nº 54200.003013/2007-98 cuidamos da análise do PDA do assentamento Celso Furtado. Ai é possível verificar que alguns lotes implantados em conformidade com o PDA precisaram ser revisados. Isso não importa na inadequação do planejamento, apenas significa que as suas previsões não se concretizaram, por diversas razões. Ou seja, sob determinadas circunstâncias é possível a realização de adequações e complementações.

No que tange ao reflorestamento de araucária, o PDA já destinava mais de 38% de sua área à composição de lotes. Uma outra área, de cerca de 31% ou 596,81 hectares, deveria integrar uma Área de Manejo Sustentável – MAS, com um total 889,24 hectares, a

qual se denominou Corredor de Biodiversidade. As demais áreas de reflorestamento da espécie deveriam integrar a reserva legal do assentamento ou estavam inseridas em áreas de preservação permanente. Essa área deveria ser explorada de forma coletiva, com a implantação de sistemas agroflorestais, atividades de turismo rural, educação ambiental, pesquisa e experimentação popular.

Ocorre que, com o parcelamento proposto para o assentamento, observando as suas condições e suas potencialidades, não foi possível atender todas as famílias que se encontravam acampadas na área. Assim, as famílias que não foram selecionadas passaram a ocupar as áreas destinadas à composição da reserva legal e o Corredor de Biodiversidade. Mesmo com a atuação desta autarquia no sentido de obstar essa ocupação, é certo que a situação não se encontrava sob a nossa governabilidade, devido ao número de famílias envolvidas e às condições das áreas ocupadas, evidenciando também uma intensa demanda social pela reforma agrária.

Diante disso, propusemos ações judiciais de reintegração de posse e, mais tarde, realizamos a chamada operação Tolerância Zero, de grande repercussão e que teve como foco as ocupações e explorações irregulares no assentamento. Destaca-se que, em ação de reintegração de posse visando à desocupação das áreas de reserva legal do assentamento (ação 2009.70.05.002320-7/JFPR, apesar da demonstração de que as pessoas envolvidas não foram selecionadas pelo Incra e da ocorrência de dano ambiental, o Poder Judiciário não concedeu liminar, reputando necessário o contraditório.

Disso tivemos uma situação que teve origem antes mesmo da criação do assentamento e que restou consolidada de fato. A avaliação da Fupef, por exemplo, que antecedeu em alguns meses a criação do assentamento, já apontava a ocorrência de danos e ocupações em áreas de reflorestamento, com o corte de árvores finas, a presença de animais de criação e a ocorrência de incêndios. Enfim, as áreas encontravam-se em utilização, sendo que o PDA propôs uma forma de exploração diversa para o Corredor de Biodiversidade. Essa proposta restou inviável, pelas circunstâncias consideradas.

Por outro lado, aquele espaço poderia ampliar a capacidade de famílias assentadas, o que tem especial importância se considerarmos que, apesar de que o número de famílias acampadas no Paraná cai a cada ano, ainda hoje temos cerca de 5 mil famílias nessa situação. E somado a isso deve ser levada em conta a dificuldade na obtenção de novas áreas para a reforma agrária no Estado. Então, a criação de lotes naquela área foi a oportunidade de contemplar 107 famílias acampadas, beneficiando cerca de 500 pessoas, em uma área que já era da União. E também foi a oportunidade de se ordenar a ocupação de um espaço que estava sendo explorado de forma desordenada e irregular. Com isso, ocupantes anteriormente incógnitos passaram a ser reconhecidos como famílias, com contratos de concessão de uso da terra e obrigações perante o Incra.

Na prática, isso representou uma modificação na forma de exploração da área, que não seria mais coletiva, mas de uso individual. A importância ambiental daquele espaço não foi ignorada. Ponderou-se a finalidade da implantação do reflorestamento e a destinação anteriormente prevista para a área. Mesmo a sua qualidade ambiental foi avaliada, já que mais de 80% do corredor era constituído por reflorestamentos homogêneos, de reduzida função ecológica. Todos esses aspectos contribuíram para o parcelamento da área.

O parcelamento do Corredor de Biodiversidade foi comunicado ao IAP, assim como foi registrado no pedido de cadastramento do assentamento no Sisleg e no pedido de licença de Instalação e Operação - LIO do empreendimento. Em nenhum dos casos houve manifestação do órgão ambiental no sentido de deslegitimar o parcelamento realizado, o que demonstra a inexistência de óbice ambiental para essa decisão, que se mostrou oportuna e conveniente. Por outro lado, o órgão ambiental solicitou adequações no

parcelamento em relação ao que foi proposto no PDA e também em relação a adequações promovidas pelo Incra as quais foram devidamente atendidas.

Além disso, o órgão ambiental também tem concedido autorizações para corte raso do reflorestamento de araucária sempre que os pedidos são instruídos observando as exigências normativas.

Finalmente, cumpre registrar que a área parcelada não se encontrava averbada como área protegida, pois efetivamente se destinava à exploração comercial. Dessa forma, temos que não foi o parcelamento daquele espaço que determinou o corte raso do reflorestamento existente, mas a própria finalidade para o qual foi constituído. Além disso, o uso da área ocorria antes mesmo da intervenção do Incra, que buscou ordenar a sua exploração, identificando responsáveis e estipulando obrigações a serem observadas para uso da madeira.'

5.2. **Análise:** *Os laudos técnicos e estudos de viabilidade para a reforma agrária emitidos antes da instalação do Assentamento Celso Furtado já demonstraram preocupação quanto ao destino a ser dado aos reflorestamentos com mata nativa existentes na área.*

5.2.1 *O laudo técnico realizado por técnicos do Incra (agrônomos, engenheiros florestais e topógrafo), registrou na sua conclusão (peça 3, página 45):*

'Caso este reflorestamento venha a ficar sob a responsabilidade do Incra, nosso entendimento é que o mesmo não deverá ser objeto de corte raso, devendo sofrer o manejo devido, uma vez tratar-se de espécie nativa em vias de extinção e com corte extremamente restrito. Sugere-se seu aproveitamento para compor reserva florestal dos assentamentos a serem criados na região.'

5.2.2 *A Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná – Fupef, no Inventário Florestal e Avaliação das Plantações Florestais (peça 4, p. 68), entendeu não ser recomendável o corte das áreas de araucária, devido o seu valor genético e ambiental, por tratar-se de uma das maiores áreas plantadas com essa espécie ameaçada de extinção e sugeriu o repasse de parte da área para os órgãos ambientais, com o intuito de convertê-la em unidade de conservação (peça 4, p. 69).*

5.2.3 *O Plano de Desenvolvimento do Assentamento do PA Celso Furtado – PDA ressaltou a importância de preservar as áreas de reflorestamento com mata nativa e registrou que uma das condicionantes principais para implantação do P.A. Celso Furtado seria a criação de corredor de biodiversidade e de área de manejo sustentável em confrontação à locação de reserva legal e áreas de preservação permanente, formando um território próprio à conservação e preservação da diversidade biológica própria de uma área de tensão ecológica (peça 5, p. 83 e 158).*

5.2.4 *Como podemos constatar, diversas entidades, ao analisar a situação do local onde seria instalado o assentamento, alertaram ao Incra quanto à necessidade de dar uma destinação adequada para a área de reflorestamento de araucária, mas como o Senhor Superintendente ressaltou, esses alertas foram de caráter opinativo ou sugestivo e não poderia ser diferente, pois a responsabilidade pelo destino dessa área era do gestor do Incra.*

5.2.5 *A Fupef observou ainda, a necessidade de evitar um desastre ambiental nos moldes da ocorrida em área próxima, nos Assentamentos Ireno Alves dos Santos e Marcos Freire (áreas confrontantes ao PA Celso Furtado), pois nesses assentamentos ocorreu o maior desflorestamento praticado no sul do Brasil nos últimos 10 anos (peça 4, p. 70).*

5.2.6 *A postura do Responsável de que o Plano de Desenvolvimento do Assentamento do PA Celso Furtado - PDA se trata de simples diretriz, que pode ser alterada a qualquer momento, não podendo ser aceita. O PDA foi elaborado por meio de estudos sobre a área*

e a manutenção do Corredor da Biodiversidade era uma das principais condicionantes para a implantação do assentamento.

5.2.7 O Senhor Superintendente, ao criar lotes nessa área, causou prejuízos ambientais e financeiros à Administração Pública, pois o valor do reflorestamento foi ressarcido pela União à Empresa que realizou o investimento, na ocasião da desapropriação dessa área para a reforma agrária, assunto tratado pelo Tribunal no Processo TC-020.336/2004-0.

5.2.8 A alegação do Responsável de que a criação de lotes naquela área foi uma oportunidade para contemplar 107 famílias acampadas não corresponde à verdade, pois desde a implantação do PA Celso Furtado, centenas de famílias consideradas excedentes estão acampadas dentro desse assentamento, na localidade denominada Silo, mas nenhuma delas foi contemplada com os lotes criados.

5.2.9 A maioria dos beneficiários nesses lotes já ocupavam parcelas no PA Celso Furtado ou em outros assentamentos. A criação dos lotes do Corredor ocorreu em 30 de setembro de 2010, com a celebração dos termos aditivos aos contratos de concessão de uso, mas apenas 6 beneficiários foram incluídos no **Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) após a criação desses lotes, o que comprova que não foram beneficiadas famílias excedentes (peça 40).**

5.2.10 **Dentre os 101 beneficiários que já participavam do Programa antes da criação dos lotes do Corredor, a Equipe de Auditoria identificou as seguintes situações em que foi possível apurar as origens dos assentados:**

5.2.11 Foram identificados ainda casos em que o Incra regularizou membros da mesma família ou parentes nos lotes criados no Corredor:

Lote	SIPRA	Beneficiário Atual	Assentamento de origem
984	PR013400000070	Nair Barbosa	Ireno Alves dos Santos
986	PR028300000990	Antônio José de Souza Monteiro	Celso Furtado lote 265
988	PR028600000027	José Valmir Major	10 de Maio
997	PR010000000099	Valdir de Melo Alves	29 de Agosto
1005	PR028300000570	Assis Huff	Celso Furtado lote 531
1009	PR028300000575	João Antonio Rocha	Celso Furtado lote 535
1012	PR013400001672	Laureano José de Carvalho	Ireno Alves dos Santos
1014	PR013400000288	Rogério Soares dos Santos	Ireno Alves dos Santos
1017	PA013400000861	Diucelia Bairro	Ireno Alves dos Santos
1019	PA009500000081	Paulo Camargo	Matida
1025	PR013400002373	Neiva Soares Rottolli	Ireno Alves dos Santos
1051	PR028300000687	Luis Giesel	Celso Furtado Lote 517
1085	PR017900000323	Vanderlei da Rosa	Marcos Freire
1088	PR028300001627	Floriano Przybysz	Celso Furtado Lote 330
1091	PR026400000078	Altamir Alves	8 de Junho

Lote	Beneficiário	Parentesco
987	Joslaine Posso Major	sobrinha/tio
988	José Valmir Major	
996	Maria Joana da Cruz	mãe/ filha
991	Daiane Cluqsiviz dos Santos	
1010	Valdecir das Neves	irmãos

1082	Luzia das Neves	
1051	Luiz Giesel	Pai/filho
1053	Valtuir Antonio Giesel	
1057	Claudete Aparecida de Oliveira	mãe /filha
1080	Simone Aparecida Alves dos Santos	
1039	Jossimar Rodrigues Padilha (irregular)	irmãos
1040	Jani da Luz Padilha	
1077	Jossimar Rodrigues Padilha	

5.2.12 Ao confrontar os dados dos assentados do Corredor com o cadastro de outros assentamentos (peça 16), constata-se que o Incra assentou nessa área, parentes de beneficiários de outros assentamentos, demonstrado no quadro abaixo:

Lote	Beneficiário	Parente Assentado	Parentesco	Assentamento
1043	Jocenei Bellei	Nelia Bellei	mãe	Celso Furtado - lote 387
1054	Edson Geleski Molec	Terezinha Geleski Molec	mãe	Vitória da União
		Antonio Molec	irmão	Ireno Alves dos Santos
		Natalino Molec	irmão	Ireno Alves dos Santos
		Odair José Molec	irmão	Marcos Freire
		João Molec	irmão	São João Maria
		Rose Lucia Molec	irmã	São João Maria
		Maria Terezinha Molec Carvalho	irmã	Ireno Alves dos Santos
1017	Diucelia Bairro	Maria de Jesus Martins Bairro	mãe	Celso Furtado - lote 559
		Marlene da Aparecida Bairro	irmã	Celso Furtado - lote 483
		Geraldo Antonio Bairro	irmão	Celso Furtado - lote 639
		Vilmar Bairro	irmão	Marcos Freire
		Edinei de Fátima de Bairro	tia	Celso Furtado - lote 637
1001	Geni Borth	Kuiz Borth	primo	Ireno Alves dos Santos
		Antonio Pedrinho Borth	irmão	Ireno Alves dos Santos
		Armando Borth	primo	Marcos Freire
		Clary Marlene Borth	irmã	Nova Fartura

	Gonçalves		
	Romeu Borth	primo	Antonio Tavares Pereira

5.2.13 *Os casos demonstrados acima foram retirados de uma pequena amostra de beneficiários do Corredor com sobrenomes pouco comum. Se for realizado um levantamento mais abrangente, de todos os assentados na área de atuação do Incra/PR, certamente o número de assentados com vínculos de parentesco seria muito maior.*

5.2.14 *O Senhor Superintendente alegou que a ocupação da área do Corredor foi precedida de um plano de exploração sustentável. Esse plano de exploração, elaborado por duas engenheiras florestais vinculadas à Fundação Terra, apesar de ser nominada como plano sustentável, permite que no período de 6 anos, toda a área reflorestada com mata nativa (Araucária Angustifolia) pode ser suprimida e a madeira comercializada (peça 9, p. 4).*

5.2.15 *Diante dessas constatações, ao contrário do informado pelo Responsável, de que a criação dos lotes na área do Corredor teve como objetivo atender famílias excedentes, a destinação dos lotes foi direcionada para atender o interesse de famílias já beneficiadas que desejavam trocar de lote para explorar a madeira ou atender pedido de assentados para beneficiar familiares e parentes.*

6. Irregularidade: transferência de toda a benfeitoria existente na área do Corredor para os beneficiários dos lotes criados nessa área, sem o obrigatório controle e adoção das medidas legais cabíveis, diante do grande prejuízo ao patrimônio público já materializado, pois esses recursos estavam sob guarda do Incra e após sua transferência aos assentados, mais de 70% das áreas com reflorestamento já foram desmatadas, em infringência ao artigo 37, caput da Constituição Federal e artigo 2º, caput e 4º, Inciso III da Lei 9.784/1999.

6.1 **Razões de justificativa:** *O Superintendente alegou que a gestão da madeira existente nos lotes do Projeto de Assentamento Celso Furtado foi repassada aos assentados de forma legal e ordenada, nos termos do que se definiu a partir de manifestação da Procuradoria - Geral do Incra em Brasília, no parecer do Procurador Dr. Daniel Leite, acatada nos termos do processo administrativo NE 54200.002519/2006-07.*

6.1.1 *Informou que a Procuradoria Geral do Incra no Estado do Paraná manifestou sua concordância com o parecer, apontando que o reflorestamento composto por pinus e eucalipto pode ser explorado, desde que não se localizem em áreas de preservação permanente, não se trate de compensação ambiental ou servidão florestal e seja realizado de acordo com o Plano de Exploração Sustentável elaborado pela equipe de assistência técnica contratada por meio do convênio Incra e Instituto Emater, que previu a retirada de 20% da área coberta para garantia da subsistência das famílias e exploração do segundo ao sexto ano de até 16% a cada ano.*

6.1.2 *Alegou que os contratos de concessão de cada beneficiado foi aditivado para consignar a quantidade de madeira existente em cada lote como benfeitorias e o controle e a conseqüente liberação para retirada e comercialização da madeira se dá pelo Incra, com o encaminhamento de solicitação ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP, com acompanhamento pela assistência técnica e pela Central de Associações do Assentamento Celso Furtado.*

6.1.3 *Essas benfeitorias repassadas para a gestão dos agricultores assentados, integrantes dos seus respectivos lotes, estão devidamente quantificadas para integralizar valores nos títulos definitivos, cujos valores retornarão para os cofres da União, quando do procedimento de cobrança.*

6.1.4 *Informou ainda que o Incra realizou levantamento in loco nos lotes do corredor e as irregularidades detectadas estão sendo analisadas e as situações encontradas estão sendo notificadas, bem como suspensas toda autorização de corte e do crédito instalação. As justificativas apresentadas estão em análise pela Superintendência Regional para posterior adoção das medidas legais e judiciais que se fizerem necessárias, tanto para reintegração dos lotes a favor desta Autarquia, quanto para cobrança dos valores da madeira retirada sem autorização do Incra.*

6.2 **Análise:** *Como já foi informado anteriormente, diversas entidades, ao analisar a situação do local onde seria instalado o assentamento, alertaram o Incra da necessidade de dar uma destinação adequada para a área de reflorestamento de araucária.*

6.2.1 *O Senhor Superintendente desconsiderou todos esses alertas, criou 107 lotes na área do Corredor da Biodiversidade, encomendou um 'plano de exploração sustentável' que permitiu ao assentado retirar toda a araucária no prazo de 6 anos. Ressalte-se que o Responsável, ao encomendar e aprovar esse plano de exploração incentivou o desmatamento da área.*

6.2.2 *A realização de reforma agrária em áreas florestais só está prevista nos Projeto de Assentamento Florestal – PAF, regulamentada pela Portaria Incra 215, de 6 de junho de 2006, que é uma modalidade de assentamento voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte.*

6.2.3 *O Responsável tenta argumentar que a inclusão da quantidade de madeira existente nos contratos de concessão de cada assentado, seria suficiente para garantir a inexistência de prejuízo ao erário, pois esses valores retornariam para os cofres da União na ocasião da emancipação do beneficiário.*

6.2.4 *A emancipação de um assentamento desvincula o assentado do Incra e o torna devedor das parcelas anuais referentes ao pagamento da terra e demais benfeitorias. O Senhor Superintendente, conhecedor da dinâmica da reforma agrária, tem conhecimento da dificuldade de se efetivar a emancipação, mesmo depois de consolidado o assentamento.*

6.2.5 *A Administração Pública é pressionada a não realizar a emancipação para que o assentado permaneça sob a tutela do Incra, ou realizar essa emancipação acompanhada da remissão das dívidas, sob o argumento de não inviabilizar a sobrevivência das famílias.*

6.2.6 *O Incra não precisou esperar a emancipação do Assentamento para contabilizar os prejuízos. A própria Autarquia, no último levantamento realizado na área do Corredor, constatou que existem atualmente 25 ocupantes que estão em situação irregular, isto é, são ocupantes que sequer possuem contratos de concessão de uso dos lotes que ocupam.*

7. Irregularidade: omissão na adoção das providências legais exigidas em razão das seguintes constatações relacionadas à ocupação irregular de lotes destinados à reforma agrária por beneficiários e não beneficiários, em descumprimento do estabelecido no Lei 4.504/1964 – Estatuto da Terra e Instrução Normativa 70/2012, artigos 3º e 14:

- situações irregulares apuradas na vistoria realizada por servidores do Incra no PA Ireno Alves dos Santos, no período de 16 a 25 de agosto (Ordens de Serviço SR - 09 45/2011 e 49/2011) que constatou 116 lotes ocupados de forma irregular, sendo 73 por terem sido objeto de compra e venda; 33 por terem sido objeto de permuta entre assentados; 02 por haver dois ocupantes no mesmo lote; 01 por cancelamento do contrato de assentamento; 04 por posse irregular e 03 por motivos diversos;

- beneficiários da reforma agrária que não residem no assentamento ou possuem vínculos externos incompatíveis com o programa de reforma agrária e beneficiários que não exploram economicamente suas parcelas;

- beneficiários que cometeram irregularidades na exploração de suas parcelas, relativo ao descumprimento do Plano de Manejo Sustentável aprovado para a área do Corredor da Biodiversidade, quando a cláusula quarta desses termos aditivos alertava que o descumprimento de qualquer condição acordada ensejaria a rescisão dos contratos de concessão.

7.1 **Razões de justificativa:** O responsável alegou que as situações mencionadas foram identificadas pelos técnicos da Superintendência Regional no Assentamento Ireno Alves dos Santos, a partir de recomendação do Ministério Público Federal de Pato Branco, que teve entendimento que os pretensos candidatos com mais de um ano poderiam ser regularizados. A atuação do Incra se focou nos normativos internos, notadamente na Instrução Normativa n. 47/2008 vigente à época, hoje sucedida pela de n. 71/2012, bem como da Recomendação n. 02 daquela Procuradoria Federal, com identificação de todos os ocupantes por meio de laudo individualizado em cada um dos lotes 116 lotes.

7.1.1 Informou que a regularização será executada da seguinte forma: estando o ocupante em condições de preencher os requisitos mínimos para ser beneficiário da reforma agrária, poderia ser regularizado, desde que preenchidas as condicionantes apontadas pelo Ministério Público Federal como o atendimento das condições de elegibilidade da família ocupante, nos termos da NE n° 45/2005 e o exercício da posse sobre o lote conforme a função socioambiental da propriedade.

7.1.2 Neste sentido, famílias estão sendo regularizadas, naquelas situações em que esta Superintendência entende possível, considerando o levantamento feito nos lotes individualmente, em que se confirmou o cumprimento aos requisitos acima.

7.1.3 Quanto aos beneficiários da reforma agrária que não residem no assentamento ou possuem vínculos externos incompatíveis com o programa e beneficiários que não exploram economicamente suas parcelas, o responsável questionou que não foram citados estes casos apurados para se apresentar estas informações pontuais, mas alegou que à época do cadastro, todas as famílias atendiam aos requisitos do programa, mas depois de assentados, são contratadas para serem professores em escolas nos próprios assentamentos, agentes comunitários de saúde, motoristas de ônibus escolar, ou ainda outras atividades para suplementação da renda para a família.

7.1.4 Entende que este fato, isoladamente, não ensejaria motivo para rescisão contratual, desde que a família efetivamente continue explorando o lote que lhes foi destinado, eis que as atividades prestadas fora do assentamento não prejudicam a dedicação da unidade familiar no imóvel que lhes foi destinado.

7.1.5 Ainda, com relação à participação societária, o responsável alega que os assentados são, comumente, presidentes de associações ou membros de cooperativas do assentamento ou da região, o que somente fortalece o seu vínculo e participação na busca de novas possibilidades para os demais beneficiários de seu ou de outros projetos de assentamento da região ou do Estado.

7.1.6 Informou que a Superintendência Regional do Incra, por meio da Unidade Avançada em Laranjeiras do Sul, acompanha e supervisiona o PA Celso Furtado e, em identificando situações de supostas irregularidades, notifica o beneficiário ou ocupante irregular para esclarecimento dos fatos e, na sequência, após análise, encaminha de acordo com cada situação específica, inclusive com ingresso de ação possessória objetivando a reintegração do lote a favor desta Autarquia. Nesse assentamento, em torno de cinquenta processos encontram-se em andamento, no âmbito da Procuradoria Geral Federal/AGU e junto à Justiça Federal de Cascavel visando a reintegração de posse.

7.1.7 Relativamente aos beneficiários que cometeram irregularidades na exploração de suas parcelas, relativo ao descumprimento do Plano de Manejo Sustentável aprovado para a área do Corredor da Biodiversidade, o Senhor Superintendente informou que todas

as situações foram notificadas com o devido prazo recursal e que as justificativas estão em fase de análise técnica e jurídica para posterior decisão quanto a rescisão contratual por parte desta Superintendência Regional.

7.2 **Análise:** Quanto às situações irregulares apuradas na vistoria realizada por servidores do Incra no PA Ireno Alves dos Santos, no período de 16 a 25 de agosto (Ordens de Serviço SR-09 45/2011 e 49/2011), o Sr. Superintendente informou que acatará recomendação do Ministério Público Federal de Pato Branco, que teve entendimento que os pretensos candidatos com mais de um ano poderiam ser regularizados.

7.2.1 No entanto, a Instrução Normativa Incra n. 70/2012, no seu artigo 9º, determina que o beneficiário que alienou ilegalmente a parcela deverá ser notificado de que seu contrato será rescindido, estipulando-se o prazo de 30 dias para apresentação de defesa. O artigo 14 deste mesmo normativo estipula que os pedidos de regularização das aquisição ou ocupação de parcela sem autorização do Incra poderá ser autorizada desde que sejam atendidos cumulativamente as seguintes condições:

I - emissão há mais de dez anos de contrato ou título originário, ou outro documento similar, contados da data em que o ocupante irregular foi notificado;

II - inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela;

III - observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura do contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao Crédito de Instalação, concedidos aos beneficiários anteriores.'

7.2.2 Diante da vigência da Instrução Normativa Incra n. 70/2012, que alterou as regras para regularização das aquisições de lotes, o Incra não pode atender a recomendação do Ministério Público Federal de Pato Branco de regularizar as situações apuradas na vistoria realizada no PA Ireno Alves dos Santos (Ordens de Serviço SR - 09 45/2011 e 49/2011).

7.2.3 Os Assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos são contíguos e concentram ao todo 2.530 famílias, beneficiadas com a desapropriação de cerca de 50 mil hectares da fazenda Araupel. Como já informado anteriormente, desde a implantação do PA Celso Furtado, centenas de famílias consideradas excedentes ainda estão acampadas dentro dessa área, na localidade denominada Silo, aguardando a disponibilização de lotes para serem assentadas.

7.2.3 Essa situação já impossibilita qualquer tentativa de regularizar as situações de compra e venda de lotes, pois uma das condições para a regularização é a inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela.

7.2.4 Relativamente aos vínculos externos dos assentados, apesar de não ser irregular a simples constatação de sua existência, também não basta, para que a situação seja considerada legal, que, à época do cadastro, as famílias atendiam aos requisitos do Programa. A Equipe de Auditoria apurou diversos casos de vínculos empregatícios dos beneficiários, muitas em localidades distantes dos assentamentos como Blumenau/SC, Jaraguá do Sul/SC, Itajai/SC, Uberlândia/MG, etc. (peça 11).

7.2.5 Essas situações, combinadas com as informações colhidas nas entrevistas de que, tanto no PA Celso Furtado, como no PA Ireno Alves dos Santos, mais de 80% dos lotes em que são plantados milho e soja mecanizados, são parcelas que foram arrendadas, demonstra que o Incra deve tomar providências para apurar todos os casos irregulares, para que a função da terra destinada à reforma agrária seja plenamente atendida.

7.2.6 A alegação de que os assentados comumente são presidentes de associações ou membros de cooperativas para justificar as participações societárias questionadas pelo

Tribunal não pode ser aceita, pois os vínculos externos apontados referem-se a sociedades comerciais em empresas ativas (peça 8).

8. Irregularidade: regularização indevida de permutas de lotes entre assentados, constatados no PA Celso Furtado e no PA Ireno Alves dos Santos, em infringência ao disposto na Instrução Normativa Incra 47/2008 que determina que as permutas só podem ser consideradas regulares se houver autorização prévia da Incra.

8.1 Razões de justificativa: *O Senhor Superintendente informou que os casos de regularização ou substituição de famílias em projetos de assentamento seguiram os normativos vigentes. Alegou que os casos de substituição/permuta efetivados, que foram devidamente homologados, considerou a conveniência da referida permuta, em especial por ajustamento de laços familiares.*

8.2 Análise: *As regularizações das permutas de lotes no PA Celso Furtado e no PA Ireno Alves dos Santos foram realizadas pelo Incra/PR em desacordo com a IN Incra 47/2008, que prevê que as permutas só podem ser consideradas regulares se houver autorização prévia da Incra.*

8.2.1 *O valor de um imóvel depende de muitos fatores como sua localização, dimensão, topografia, qualidade do solo e até mesmo os interesses particulares das partes envolvidas. Devido às diferenças de valor, as permutas se equiparam a qualquer situação de compra e venda de lotes, por envolver complementações das diferenças de valor, realizadas por meio de dinheiro ou outros bens.*

8.2.2 *Devido a essa situação, as permutas devem ser realizadas apenas em caráter especial, com prévia autorização do Incra. A regularização indiscriminada das permutas para ajustamento de laços familiares, alegados pelo responsável, está promovendo a reconcentração fundiária dos assentamentos, oposto ao objetivo do programa de reforma agrária, como podemos observar nas situações apuradas pela Equipe de Auditoria (peças 6 e 7).*

III – Conclusão

9. *As razões de justificativas apresentadas pelo Superintendente Regional do Incra no Paraná, Senhor Nilton Bezerra Guedes, não foram capazes de elidir nenhuma das irregularidades apuradas pelo Tribunal, quais sejam:*

a) criação de 107 lotes no assentamento Celso Furtado, na área denominada Corredor da Biodiversidade, realizada sem amparo legal, contrariando o Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA e diversos laudos técnicos, que ocasionou o corte de extensa área reflorestada com espécie nativa em extinção;

b) transferência de toda a benfeitoria existente na área do Corredor da Biodiversidade que estava sob a guarda do Incra para os beneficiários dos lotes criados nessa área, em desacordo com o objetivo do programa de reforma agrária, com base em plano de manejo que permite o corte de toda a vegetação no período de 6 anos, ocasionando grande prejuízo ao patrimônio público, em infringência ao artigo 37, caput da Constituição Federal e artigo 2º, caput e 4º, Inciso III da Lei 9.784/1999;

c) omissão na adoção das providências para regularizar as ocupações irregulares de lotes destinados à reforma agrária, por beneficiários que não residem no assentamento, possuem vínculos externos incompatíveis com o programa ou não exploram economicamente suas parcelas, em descumprimento do estabelecido no Lei 4.504/1964 – Estatuto da Terra e Instrução Normativa 70/2012, artigos 3º e 14; e

d) regularização indevida de vendas e permutas de lotes entre assentados, em infringência ao disposto na Instrução Normativa Incra 47/2008 e artigos 3º e 14 da Instrução Normativa 70/2012.

10. *O Corredor de Biodiversidade foi criado em atendimento à condicionante definida no Plano de Desenvolvimento do Assentamento do PA Celso Furtado e o*

patrimônio correspondente às araucárias existentes nessa área possuía as características de um bem público sob a guarda do Superintendente do Incra no Paraná.

11. *O Responsável ao criar os lotes questionados e transferir as benfeitorias aos assentados infringiu o disposto no artigo 2º e 4º da Lei 9.784/1999 agiu sem obedecer aos princípios administrativos que devem nortear seus atos e de modo temerário.*

12. *Parte do prejuízo já foi concretizado, pois muitos beneficiários transferiram os lotes após retirar toda a madeira, como apurado pelo próprio Incra na vistoria realizada no período de dezembro/2011 a março/2012 (Ofício Incra SR-09 n. 2125/2012).*

13 *Outras situações preocupantes são a existência de ocupações irregulares de lotes por beneficiários que não residem no assentamento, possuem vínculos externos incompatíveis com o programa e a existência de muitos casos de compra e venda de parcelas que podem ser regularizadas indevidamente.*

IV – Proposta de Encaminhamento

Diante do exposto, proponho que o Tribunal adote a seguinte decisão:

a) conhecer da presente representação, com fundamento no art. 237, V, do RI/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Senhor Nilton Bezerra Guedes Superintendente Regional do INCRA no Paraná e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações;

d) efetuar determinação à Superintendência do Incra no Paraná, para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adote as seguintes providências:

d1) rescisão de todos os contratos de concessão de uso dos lotes criados na área denominada Corredor da Biodiversidade, cujos beneficiários descumpriram as Cláusulas Primeira e Segunda dos respectivos termos aditivos, incluindo nessas rescisões os beneficiários que assinaram o termo aditivo e depois transferiram o lote e os beneficiários que exploraram a madeira em desacordo com o plano de manejo, adotando também as medidas necessárias ao ressarcimento do valor correspondente à madeira retirada por cada um dos beneficiários;

d2) realização de levantamento dos beneficiários da reforma agrária que não residem no assentamento, possuem vínculos externos incompatíveis com o programa de reforma agrária ou que não exploram economicamente suas parcelas, com vistas a ser realizada a sua regularização;

d3) notificação de todos os beneficiários dos assentamentos localizados no Paraná que alienaram seus lotes que seus contratos de concessão de uso serão rescindidos estipulando-se o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa, nos termos do artigo 9º da Instrução Normativa Incra n. 70/2012;

e) efetuar determinação à Superintendência do Incra no Paraná, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, suspenda a regularização dos pedidos de aquisição ou ocupação de parcela nos Assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos em andamento, enquanto persistir a existência de excedentes, como as famílias acampadas na localidade denominada Silo, dentro da área desses assentamentos, tendo em vista que o artigo 14 da Instrução Normativa Incra n. 70/2012 determina que a regularização só pode ser realizada, desde que sejam atendidos cumulativamente as seguintes condições:

I - emissão há mais de dez anos de contrato ou título originário, ou outro documento similar, contados da data em que o ocupante irregular foi notificado;

II - inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela;

III - observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;

IV - quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura do contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao Crédito de Instalação, concedidos aos beneficiários anteriores.

f) encaminhar cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União para o ajuizamento das ações cabíveis.”

5. Em vista da especificidade da matéria, que envolve nuances técnicas de inexorável especialização, entendi por bem colher a manifestação da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, acerca da adequação do encaminhamento proposto, notadamente quanto à aplicação de sanção ao responsável, na forma sugerida pela Secex/PR.

6. Enfim, nos termos dos pareceres lançados à Peças 45 e 46), a unidade técnica especializada ratificou as conclusões e o encaminhamento proposto pela Secex/PR.

É o Relatório.