

**TC 015.563/2012-0**

**Tipo:** Representação (Pedido de Reexame)

**Unidade jurisdicionada:** Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná.

**Recorrente:** Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00).

**Advogado:** não atuou.

**Interessado em sustentação oral:** Não há.

**Sumário:** Representação de equipe de auditoria do TCU. Projetos de assentamentos para reforma agrária. Constatação de várias condutas omissivas graves. Multa. Pena de inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração federal. Pedido de reexame. Conhecimento. Legitimidade passiva configurada. Histórico funcional sem efeitos. Ilegitimidade do responsável quanto à criação do corredor de biodiversidade. Legitimidade do responsável após a assinatura dos aditivos sobre a concessão de uso de assentamentos. Nexo causalidade entre exploração de assentamento e débito ao Erário não demonstrado. Responsabilidade do responsável limitada à ausência de controles administrativos decorrentes das assinaturas dos aditivos e da não observância da Lei 8.629/1993. Contraprovas referentes a atos omissivos devem ser oportunos quanto ao tempo. Princípio da proporcionalidade. Análise de ofício. Novos documentos. Acolhimento parcial das razões recursais. Redução das penas aplicadas. Provimento parcial.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Superintendente Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná, Nilton Bezerra Guedes (peça 66), contra o Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário (peça 48).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (itens em negrito correspondem ao reconhecimento de efeito suspensivo recursal):

9.1. com fundamento nos arts. 237, V, e 246 do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente Representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

**9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Senhor Nilton Bezerra Guedes, Superintendente Regional do Incra no Estado do Paraná, para aplicar-lhe a multa**

prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), 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 na forma da legislação em vigor;

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

9.4. determinar que a Superintendência Regional do Incra, no Estado do Paraná, promova o desconto integral ou parcelado da multa consignada no item 9.2 deste Acórdão sobre os vencimentos do responsável, caso ele ainda permaneça como servidor federal, observados os limites previstos na legislação pertinente, nos termos do art. 28, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 219, I, do Regimento Interno do TCU;

9.5. com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno do TCU, decretar a inabilitação do Sr. Nilton Bezerra Guedes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal, pelo período de 6 (seis) anos, informando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a referida medida para a adoção das providências pertinentes ao cumprimento da aludida inabilitação;

9.6. conceder medida cautelar, com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, de sorte a suspender a autorização dada pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná ou mesmo a prática de qualquer ato que resulte no corte da vegetação nativa, na área denominada Corredor da Biodiversidade, em decorrência do plano de manejo que precedeu a criação dos 107 (cento e sete) lotes de assentamento de que tratam estes autos;

9.7. em observância ao § 3º, do art. 276, do Regimento Interno do TCU, determinar que a Secex/PR promova a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado do Paraná, bem como dos assentados interessados, para que, querendo, se pronunciem sobre as falhas que ensejaram a adoção da medida cautelar deferida segundo o item 9.6 deste Acórdão;

9.8. determinar à Superintendência do Incra no Estado do Paraná que, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, logo após assegurar o contraditório e a devida ampla defesa a todos os interessados, adote as seguintes providências:

9.8.1. promova, caso a defesa dos interessados não se mostre plenamente adequada, a 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, assim como 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;

9.8.2. oportunize aos beneficiários de contratos de concessão que se enquadrem no item 9.8 deste Acórdão prazo para que se manifestem acerca das falhas descritas nestes autos, em atenção ao princípio constitucional da ampla defesa;

9.8.3. realize o levantamento dos beneficiários da reforma agrária que não residem no assentamento e os que possuam vínculos externos incompatíveis com o programa de reforma agrária ou que não explorem economicamente as suas parcelas, para fins da devida regularização;

9.8.4. notifique todos os beneficiários dos assentamentos localizados no Estado do Paraná que alienaram os seus lotes, para o exercício da ampla defesa, alertando-os de que os seus contratos de concessão de uso poderão ser rescindidos, observado o prazo de 30 (trinta) dias para apresentação de defesa, nos termos do artigo 9º da Instrução Normativa Incra n.º 71/2012;

9.8.5. suspenda, no prazo de 15 (quinze) dias, a regularização dos pedidos de aquisição ou ocupação de parcela nos assentamentos Celso Furtado, Marcos Freire e Ireno Alves dos Santos,

que se encontrem em andamento, enquanto se verificar a existência de excedentes dentro da área desses assentamentos, esclarecendo que, em vista do que dispõe o artigo 14 da Instrução Normativa Incra nº 70/2012, a regularização destes pedidos fica condicionada ao atendimento concomitante das seguintes condições:

9.8.4.1. 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;

9.8.4.2. inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela;

9.8.4.3. observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;

9.8.4.4. 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;

9.9. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, para o ajuizamento das ações judiciais porventura cabíveis, bem assim ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, à Superintendência Regional do Incra, no Estado do Paraná, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; e

9.10. determinar que a Secex/PR promova o monitoramento de todas as determinações contidas no presente Acórdão.

## **HISTÓRICO**

2. Trata-se de representação oriunda de equipe de auditoria deste Tribunal (Fiscalis 690/2011) em razão de diversas irregularidades constatadas na Superintendência Regional do Incra/PR, no âmbito da estruturação de assentamentos da reforma agrária referente aos projetos de “Celso Furtado” (criado em 6/12/2004 com 1.080 lotes no Município de Quedas do Iguaçu/PR) e “Ireno Alves dos Santos” (criado em 30/10/1997 com 934 lotes no Município Rio Bonito do Iguaçu/PR) – peça 17.

2.1. A fixação da responsabilidade pelas diversas irregularidades foi imputada ao superintendente do Incra/PR, Nilton Bezerra Guedes, o qual foi ouvido em audiência pelas seguintes ocorrências relacionadas a infringência à legislação ambiental, ausência de controles que pudessem resguardar o Erário, omissões quanto ocupações irregulares e convalidações indevidas de permutas de assentamentos (peça 20):

a) 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 – Fupef e o Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA do Assentamento Celso Furtado;

b) 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;

c) 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 na Lei 4.504/1964 – Estatuto da Terra e Instrução Normativa 70/2012, artigos 3º e 14:

c1) 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;

c2) 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;

c3) 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;

d) 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.

2.2. As alegações de defesa foram apresentadas pelo mencionado responsável (peças 35 e 36) as quais foram rejeitadas pela Secex/PR (peças 41-43). Dado o conteúdo da matéria, o relator *a quo* solicitou pronunciamento da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb), peça 44, a qual ratificou as conclusões da Secex/PR (peças 45 e 46). Em 20/8/2014, foi prolatado o Acórdão 2.174/2014-TCU-Plenário, rejeitando as alegações de defesa apresentadas, imputando multa ao responsável e inabilitando-o para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada na Administração Pública Federal, nos termos transcritos no subitem 1.1 deste Exame.

2.3. Irresignado com as conclusões daquele julgado, o responsável, ora recorrente, apresenta pedido de reexame, com a apresentação de novos documentos, os quais se passam a analisar.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade (peças 70 e 71) onde se propôs o conhecimento do recurso e a concessão de efeito suspensivo aos subitens 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido. Por meio de despacho (peça 74), aquele exame foi ratificado pelo então relator do recurso, Ministro Aroldo Cedraz.

## **EXAME DE MÉRITO**

### **4. Delimitação**

4.1. Constitui objeto do presente exame analisar se as penas aplicadas ao recorrente podem ser mitigadas ou desconstituídas em face dos seguintes argumentos:

a) não há legitimidade passiva do recorrente em relação às imputações de irregularidades e, caso assim não se entenda, o histórico funcional do recorrente deve ser levado em consideração na aplicação das penas;

b) a utilização da área denominada “Corredor da Biodiversidade” atende ao princípio da legalidade e inexistente dano ambiental decorrente do uso daquela área;

c) não houve infringência à lei ou existência de dano ao Erário em relação ao corte e ao uso de madeira pelas famílias assentadas, bem como em relação ao processo de seleção delas;

d) inexistente qualquer omissão administrativa em face das ocupações irregulares e das permissões de permutas; e

e) as penas aplicadas infringem os princípios da proporcionalidade e da motivação.

## 5. Ilegitimidade passiva e antecedentes funcionais

5.1. Em sede preliminar, o recorrente argumenta ainda que não é parte legítima para figurar como responsável nestes autos e possui histórico funcional de relevantes serviços prestados à administração pública (peça 66, p. 34-38) salientando que:

a) o parcelamento dos projetos de assentamentos em discussão foi efetuado em 2008, ano em que o recorrente não era o gestor da Superintendência Regional do Incra/PR (peça 66, p. 182-193). Nesse mesmo ano, em dezembro, foram homologados os primeiros beneficiários;

b) servidor efetivo do Incra desde 15/9/2004, não participou da criação dos 107 lotes porque entre 18/5/2007 e 11/3/2011 esteve em Brasília, no Incra/Sede, exercendo funções na Diretoria de Obtenção de Terra, somente se tornando superintendente regional no Incra/PR em 12/3/2010. Dessa forma, não participou dos fatos relacionados à criação dos 107 lotes, não tomou qualquer decisão administrativa nessa matéria, o que torna a fundamentação de sua acusação improcedente;

c) além disso, sua trajetória e histórico funcionais estão entre as mais brilhantes na autarquia, com 11 anos e 6 meses desempenhando atividades complexas em funções de confiança, sobretudo, na participação de atos que resultaram em 30 projetos de assentamento, envolvendo mais de 5.500 famílias;

d) permaneceu no Estado do Paraná até 18/5/2007 quando foi convidado pelo então Presidente do Incra a assumir a Diretoria Nacional de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, ocasião em que foi reconhecido sua experiência na obtenção de imóveis para fins de reforma agrária, bem como na mediação e resolução de diversos conflitos fundiários;

e) foi ordenador de despesas, até 13/3/2008, gerindo recursos da ordem de 1 bilhão de reais. No período subsequente, até 11/3/2010, atuou como Coordenador-Geral de Implantação na Diretoria de Obtenção de Terras, acumulando a função de diretor substituto e ordenador de despesas. Ademais, foi responsável pela implantação de 626 projetos de assentamento com pelo menos 125.000 famílias assentadas;

f) em 2010, em virtude da intensificação dos conflitos agrários no Paraná, voltou àquele Estado, a pedido, para assumir a Superintendência Regional do Incra/PR, tendo sido nomeado em 12/3/2010, onde permanece até a presente data, tendo implantado um modelo de gestão participativa, bem avaliado pelo Incra, pelos servidores, beneficiários e movimentos sociais, assim como pelos órgãos de controle, que têm aprovado suas contas; e

g) inexistente qualquer conduta que desabone sua vida profissional, tanto moral, quanto eticamente, seja na esfera estadual, seja na federal, se mostrando injusta a aplicação das penas aplicadas no âmbito do acórdão recorrido.

### Análise:

5.2. A preliminar arguida pelo recorrente não prospera.

5.3. Segundo informação prestada pelo próprio recorrente, sua posse na Superintendência do Incra/PR como superintendente se deu em 12/3/2010. De outro lado, consta dos autos que o recorrente, já naquela qualidade funcional:

a) assinou, em 30/9/2010, 20 aditivos ao contrato de concessão de uso no “Projeto de Assentamento com Cultivo de Espécies Florestais CELSO FURTADO QUEDAS DO IGUAÇU – PARANÁ”, conforme cópias que constam dos autos (peça 1, p. 10-49); e

b) na mesma data, participou de reunião para tratar de assuntos referentes à aprovação do aditivo de contrato de concessão de uso dos lotes do PA Celso Furtado e de seu manejo de reflorestamentos.

5.4. De outro lado, a Secretaria de Controle Externo do TCU no Estado do Paraná (Secex/PR) promoveu o presente processo de representação, onde consta sua instrução técnica (peças 17 a 19) na qual noticia uma série de irregularidades no período em que o recorrente exercia o cargo de Superintendente do Incra/PR, com base em diversos documentos juntados (peças 1 a 16), os quais, até prova em contrário, gozam de presunção de veracidade. Resta, assim, demonstrada sua legitimidade quanto à prática de atos comissivos.

5.5. Ressalte-se que não há relevo na argumentação do recorrente, que demonstra que o projeto de assentamento de Celso Furtado foi criado em data anterior a sua posse, mas sim pelo fato de que inexistiu mecanismos de controle de legalidade quanto às novas condições contratuais estabelecidas nos aditivos que foram por ele firmados em conjunto com os assentados. No entender deste Tribunal, além de haver débito e dano ambiental, as condutas omissivas deram causa às diversas irregularidades objeto de sua audiência (vide subitem 2.1 deste Exame) e que acabaram por redundar nas penas aplicadas.

5.6. Além disso, as demais imputações ao recorrente dizem respeito a diversos atos omissivos, onde, a sua simples condição de exercer o cargo de Superintendente do Incra/PR, atrai para si as consequências de sua eventual falta de atuação administrativa, caracterizada por aquilo que era de se esperar do administrador médio. Dentre uma dessas consequências está a condição do responsável de figurar como parte legítima em processo de representação perante este Tribunal, que é a hipótese que se verifica no presente caso concreto.

5.7. Ademais, melhor sorte não socorre ao recorrente quanto às ponderações sobre o seu histórico funcional. Além do argumento ser carecedor do necessário suporte documental, há que se assinalar que inexistiu na processualística estabelecida na Lei Orgânica deste Tribunal (Lei 8.443/1992) a incidência do mecanismo de atenuantes e agravantes, como, por exemplo, na aplicação das penas previstas no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União (art. 128 da Lei 8.112/1990). Tal posicionamento decorre, unicamente, do princípio da legalidade em sentido estrito, que, em regra, obsta a aplicação das disposições do RJU, ou de outras leis correlatas, na processualística deste Tribunal.

## **6. Utilização do “Corredor da Biodiversidade” e ausência de dano ambiental**

6.1. O recorrente assevera que não houve qualquer ilegalidade quanto à utilização do corredor (peça 66, p. 6-9) e nem de ocorrência de dano ambiental/gestão temerária sobre a área do corredor da biodiversidade (peça 66, p. 9-13), argumentando que:

a) laudos técnicos, informações contidas no Plano de Desenvolvimento de Assentos (PDA) e inventário florestal não constituíam limitações administrativas sobre o corredor da biodiversidade (objeções da Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná, Fupef, e do Incra utilizadas pela equipe de auditoria deste Tribunal);

b) segundo a doutrina administrativista pátria, as limitações administrativas não podem ser impostas através de pareceres, laudos, inventários ou resoluções do Ministério Público ou, ainda, pelos atos judiciais (sentenças, despachos, etc.), pois as limitações são atos próprios da

administração, e, com atos administrativos, só cabe à Administração Pública o poder de implantá-las, devendo o próprio Poder Público se submeter a elas em igualdade de condições ao particular;

c) diversamente do que ocorre com áreas destinadas à reserva legal e preservação permanente, a instituição do corredor de biodiversidade (mero instrumento de gestão e ordenamento territorial), à míngua de previsão legal, é facultativa. Registre-se que, relação a estas áreas, a limitação administrativa foi instituída e sua preservação ambiental resguardada; e

d) não há lei que obrigue a instituição da limitação administrativa em discussão por força do princípio da legalidade constitucional (inciso II do art. 5º da CF/88);

e) a definição legal de dano ambiental não advém da lei, mas da doutrina que o preceitua como sendo “lesão aos recursos ambientais, com a conseqüente degradação-alteração adversa ou – *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade ambiental”. No presente caso, inexistiu alteração adversa ou em prejuízo ao equilíbrio ecológico;

f) a premissa para a irregularidade em discussão está equivocada, qual seja, existência, na área do corredor da biodiversidade, de reflorestamento com mata nativa para fins de restauração ambiental. Tal prática, visa a recuperação do ecossistema original e deve ser efetuada com respeito às características ecológicas de fauna e flora originais;

g) no entanto, o reflorestamento no Projeto de Assentamento Celso Furtado, composto de araucárias, plantadas de forma alinhada, com espaçamento constante, pouca regeneração natural de outras espécies, e, por consequência, pouca diversidade para alimentar a fauna, pobre em diversidade, sendo, inclusive, questionável sua caracterização como “Corredor de Biodiversidade”. Ou seja, se trata de cultura plantada para ser colhido em tempo definido como plantio comercial;

h) assim, o corte desta madeira não acarreta alteração adversa do equilíbrio ecológico e da qualidade ambiental haja vista que, conforme o ciclo natural, ela já foi plantada para ser cortada quando atingisse o tempo de maturação;

i) consigne-se que, do ponto de vista da biodiversidade, houve e haverá ganho ambiental, com a criação de lotes, em contexto de agrobiodiversidade (diversidade da vida no campo das culturas) ou de agroecologia (criação de lotes, pomares, bosques, hortas e comestíveis, plantações e animais);

j) registre-se que o parcelamento do Corredor de Biodiversidade foi comunicado ao IAP e registrado no pedido de cadastramento do assentamento no Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente (Sisleg) e no pedido de Licença de Instalação e Operação (LIO) do empreendimento, inexistindo qualquer resistência do órgão ambiental, justamente em função da inexistência de óbice legal para a decisão recorrida (peça 66, p. 52-70);

k) releva observar que o destino da madeira seria o mesmo se o imóvel no qual foi implantado o projeto de assentamento tivesse continuado na posse originária da empresa Araupel S.A., tendo em que:

(...) esta empresa, em seu plano de manejo para as áreas que segue utilizando, prevê o corte raso de cerca de mais de 2,1 mil hectares de araucária plantada no final do ciclo de 24 anos, ou seja, transcorrido este tempo será suprimido todo esse reflorestamento de araucárias (ANEXO II – Resumo Público do Plano de Manejo [peça 66, p. 72-95]);

l) em adendo às considerações supra, consta o Plano de Exploração Sustentável elaborado pelas engenheiras florestais da Fundação Terra e que foi posto em prática por meio dos aditivos ao contrato de concessão de uso de forma a que fosse realizada a retirada escalonada de madeira visando a regulação de seu preço no mercado, bem como a minimização do impacto

ambiental de sua retirada. No subitem 5.4.14 do acórdão recorrido há posicionamento contrário a esse argumento, no entanto, quanto à aleatoriedade do mencionado lapso temporal de seis anos, o recorrente assinala:

40. A adoção deste lapso temporal de seis anos não foi feita de forma aleatória. Foi feita a partir de prognóstico utilizado por profissionais da área, segundo o qual a previsão de corte final para reflorestamentos com essa espécie é por volta dos 25 (vinte e cinco) anos. Exemplos da adoção deste mesmo parâmetro constam no levantamento realizado pela FUPEF, que ao efetuar a avaliação apontou os anos de 2012 e 2013 como data para corte final para os diversos programas de plantio. Com efeito, constou do item 5.2.1 do referido levantamento, sob o título "Prognose da Produção", a assertiva de que "no caso da araucária foram simulados dois desbastes (aos 18 e 22 anos) e o corte final aos 25, portanto uma rotação mais longa que a do pinus" (vide peça 66, p. 97 – grifos suprimidos).

#### Análise:

6.2. Assiste, em parte, razão ao recorrente. No entanto, conforme se verá adiante, em face da reanálise dos elementos contidos nos autos, há que ser dado provimento ao recurso do recorrente em relação à irregularidade em discussão.

6.3. Preliminarmente, não que ser rechaçados os argumentos referentes à inexistência de meios para a fixação de limitações à administração pública. Poder Judiciário, Ministério Público e demais órgãos de controle e de fiscalização detêm legitimidade, em seus respectivos âmbitos de atuação, para fazer determinações, expedir multas, exarar ordens de cumprimento e demais obrigações decorrentes de lei a qualquer órgão da administração pública que estejam sob sua circunscrição ou jurisdição.

6.4. Para analisar os demais argumentos do recorrente, cotejando-os com os que já constam nos autos, transcrevem-se os fundamentos levados em consideração pela unidade técnica de origem que deram origem ao primeiro item da audiência do recorrente sobre a "criação" de 107 lotes de assentamento no PA Celso Furtado e que teria causado a extração de madeira de espécie em extinção em contrariedade a diversos laudos administrativos (vide alínea "a" do subitem 2.1 deste Exame), lançando, para cada trecho, contrapontos em face da reanálise recursal de mérito recursal (peça 17, p. 2-4):

8.1.4 Nos procedimentos de valoração das benfeitorias existentes na área onde foi instalado o PA Celso Furtado foram elaborados laudos técnicos e estudos de viabilidade e de avaliação da área para fins de reforma agrária. Nesses documentos os técnicos já demonstravam preocupação quanto ao destino a ser dado às áreas de reflorestamento existentes.

6.4.1. É importante deixar assente que o entendimento já consolidado no TCU é o de que os pareceres técnicos e jurídicos, ainda que eventualmente obrigatórios, não vinculam as autoridades legal ou regimentalmente competentes pela prática dos atos, as quais, de maneira geral, permanecem responsáveis pelo conteúdo dos atos administrativos que praticam (a exemplo dos Acórdãos 521/2013-TCU-Plenário e 828/2013-TCU-Plenário). Consigne-se que, conforme se verá adiante, no presente caso, os pareceres emitidos sequer foram taxativos no sentido de que era vedado o assentamento de 107 famílias no intitulado "Corredor de Meio Ambiente" do PA de Celso Furtado. Em realidade, os pareceres mencionados pela unidade técnica de origem consignaram fatores meramente condicionantes para os assentamentos daquelas famílias.

6.4.2. Dessa forma, entende-se que as ressalvas contidas nos pareceres mencionados pela Secex/PR não podem servir de suporte fático suficiente para a condenação do recorrente em relação a esse item que fundamentou sua audiência.

8.1.5 O Laudo Técnico realizado por 7 agrônomos, 4 engenheiros florestais e 1 topógrafo, todos do Inkra, referente ao imóvel Rio das Cobras (peça 3, página 45), na sua conclusão registrou:

‘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.’

6.4.2. Concomitante a essa conclusão, consta no mencionado laudo, como conclusão final, que o aspecto social tem que ser levado, também, em consideração (peça 3, p. 45): “(...) Se fosse um trabalho dentro das condições normais este imóvel seria inviabilizado. Porém há que se considerar os fatores sociais instalados no bojo deste constituído por ocupação de grande número de famílias da agricultura campesina”, o que deixou margem discricionária ao destinatário do laudo, ora recorrente, promover os assentamentos de famílias em consonância com o equilíbrio ambiental e para a solução do conflito agrário instaurado (peça 9, p. 2-3, subitem 1.1), *verbis*:

Durante o ano de 2008, a infra-estrutura do PA, como estradas, habitação e energia elétrica começaram a ser implantadas. Essa implantação possibilitou aos agricultores assentados na chamada ‘Cultivos Florestais’, a retirada autorizada pelo INCRA, de parte dessa madeira. Esta retirada foi regulada através de Associações Comunitárias, guaritas existentes nas saídas do Assentamento, inscrições no Cadastro Técnico Federal (DOF) do IBAMA e autorizações do IAP e do INCRA. Porém nem todos os agricultores retiraram apenas madeira autorizada, e isso causou sérios problemas que acabaram por envolver Polícia Federal, IBAMA, Força Verda (IAP) e INCRA numa operação chamada ‘Tolerância Zero’, que ocorreu em novembro de 2009. Após esse episódio a saída de madeira do Assentamento Celso Furtado ficou suspensa, e as investigações continuam sendo feitas pela Polícia Federal e o Ministério Público.

6.4.3. Além disso, há que se consignar que as conclusões desse parecer não foram unânimes e não foi subscrito por dois dos engenheiros da equipe (peça 3, p. 45, subitem 13.5), fato esse que deveria ter sido mencionado como ressalva de auditoria pela unidade técnica de origem, preferencialmente, com a juntada dos respectivos pareceres divergentes desses dois engenheiros agrônomos.

8.1.6 A Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná – Fupef, no Inventário Florestal e Avaliação das Plantações Florestais (peça 4, p. 68), emitiu os seguintes comentários:

O Incra, caso julgue pertinente, deverá proceder à substituição das áreas florestais para áreas agropecuárias, partindo-se dos maciços de pinus e eucalipto, fazendo-se corte raso e conversão gradual dessas áreas para evitar baixa nos preços da madeira no mercado. Devem-se iniciar os cortes pelos programas em condições mais favoráveis de desbaste e acesso.

O Incra, caso assim julgue adequado, deverá realizar leilões graduais de lotes não muito grandes de madeira, após a definição das áreas a serem convertidas de silvicultura para agropecuária.

8.1.7 Quanto às áreas de araucária, a Fupef entendeu não ser recomendável o corte, pelo seu valor genético e ambiental, por tratar-se de uma das maiores áreas plantadas com essa espécie ameaçada de extinção. Sugeriu ao Incra o repasse de parte da área para os órgãos ambientais, com o intuito de convertê-la em unidade de conservação (peça 4, p. 69).

8.1.8 A Fupef alertou ainda o Incra da necessidade de adoção de medidas efetivas para 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). A destruição indiscriminada dos recursos florestais nesses assentamentos representou o maior desflorestamento praticado no sul do Brasil nos últimos 10 anos (peça 4, p.70).

6.4.4. Nesse ponto, há, de fato, controvérsia. A Fupef tece uma série de alertas sobre a questão do corte de Araucárias, as quais são rebatidas pelo recorrente pela ausência da indicação de lei, federal ou estadual, que estaria sendo infringida, não bastando um simples laudo para impor-lhe obrigações legais. Também argumenta a seu favor a existência de outro documento, intitulado ‘Proposta de Plano de Exploração Sustentável para Área de Cultivos Florestais no PA Celso

Furtado no Município de Quedas do Iguaçu-PR” que, liberando o corte daquele tipo de cultura vegetal, consignou para o manejo da Araucária (peça 9, p. 8) cortes gradativos anuais em termos de percentuais: 20% da área após a aprovação dos órgãos ambientes e 16% do segundo ao sexto ano de exploração.

6.4.5. Em que pese a unidade técnica de origem, ao analisar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, não aceitou essa última proposição afirmando que (peça 41, p. 7, subitem 5.2.14) o prazo de seis anos para extração total da Araucária não atenderia ao objetivo de sustentabilidade e que esse tipo de árvore, de fato, tem período de longa maturação, há que se levar em consideração que o responsável agiu pautado em parecer. Entende-se que tal ocorrência mitiga, em parte, o grau de reprovabilidade de sua conduta.

8.1.9 O Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA também ressaltou a importância de preservar as áreas de reflorestamento com mata nativa e concluiu que a área do P.A. Celso Furtado é prioritária para conservação da fauna e flora, pois, compõe um corredor de biodiversidade (peça 5, p. 83).

8.1.10 O PDA, na síntese das limitações, potencialidades e condicionantes (peça 5, p. 158), registra que uma das condicionantes principais para implantação do P.A. Celso Furtado é 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.

8.1.11 O Incra, no início da implantação do Assentamento, atendeu à condicionante imposta no PDA e reservou parte da área reflorestada com araucárias para criar o corredor de biodiversidade que ligava as áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente.

8.1.12 Devido o valor da madeira existente, a área do corredor foi alvo de invasores que passaram a desmatar e realizar queimadas. O Incra, omitindo-se em adotar as providências legais cabíveis para coibir a ação desses invasores, optou por transformar essa área em mais 107 lotes, contrariando todos os laudos técnicos e as orientações contidas no PDA.

8.1.13 O Incra, com vistas a regularizar a criação de mais 107 lotes na área do corredor de biodiversidade, solicitou à Emater do Paraná a elaboração de um plano de exploração da área. A proposta de plano de exploração foi elaborado por duas Engenheiras Florestais, Sara Daiane Ferreira e Thaís Ribeiro Lima, que prestam serviços à Emater, mas são contratadas da Fundação Terra.

8.1.14 Essa proposta de plano foi intitulado “Plano de Exploração Sustentável para Área de Cultivos Florestais” que mencionou no seu subitem 2.2 - Manejo Florestal Sustentável (peça 9, p. 4):

Segundo Decreto 1.282 de 19 de outubro de 1994 entende-se por manejo sustentável a administração da floresta de modo a se obter benefícios econômicos e sociais, respeitando-se mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo.

8.1.15 Embora esse plano seja nominado como “sustentável” pelas autoras, que citaram o Decreto 1.282/1994 para reforçar o significado dessa palavra, a proposta de manejo foi a de ser desmatada toda a área reflorestada com mata nativa (Araucária Angustifolia) no período de 6 anos (peça 9, p. 8):

‘... o primeiro talhão explorado corresponderá a 20% da área coberta de cada lote, além da exploração das árvores suprimidas que possuem valor comercial podendo ser vendidas como varas.

...

Do segundo ao sexto ano serão explorados 16% a cada ano da área coberta por cultivos florestais em cada lote.’

6.4.6. A conclusão da narrativa desses fatos pela unidade técnica de origem não conduz a uma situação de irregularidade. Ao contrário, indica que o responsável optou por adotar, como medida que melhor representa a oportunidade e conveniência daquele ato administrativo, a ocupação da área em conflito fundiário por famílias assentadas, sob as condicionantes transcritas na proposta acima mencionada.

8.1.16 Em 30 de setembro de 2010, o Sr. Superintendente Regional do Incra no Paraná, Nilton Bezerra Guedes reuniu-se com técnicos e assentados com áreas de reflorestamento nos lotes com o objetivo de aprovar a proposta de manejo dos reflorestamentos elaborados pelas engenheiras da Fundação Terra.

8.1.17 No mesmo dia, o Incra iniciou a celebração de termos aditivos aos contratos de concessão de uso dos 107 assentados do Corredor da Biodiversidade, para incluir cláusula de reconhecimento do volume de madeira disponível em cada lote no momento do seu parcelamento e para cientificar os assentados de que os valores das madeiras disponibilizadas seriam cobrados quando da emissão do título de propriedade (peça 1, p. 10 a 49).

8.1.18 Considerando a informação prestada pelo Incra de que a área do Corredor possuía inicialmente 909 hectares de reflorestamentos, compostos por pinus, eucaliptos e araucária, os valores de madeira incluídos nos 107 contratos de concessão de uso calculados com base no Inventário Florestal elaborado pela Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná – Fupef, que serviu de base para o pagamento de indenização à empresa Giacometti Marodin, somou montante próximo a 20 milhões de reais.

8.1.19 Os termos aditivos também registram o comprometimento dos assentados em explorar os reflorestamentos na forma definida no Plano de Manejo Sustentável, que consigna, em sua Cláusula Quarta, o alerta de que o descumprimento de qualquer condição acordada enseja a rescisão dos contratos.

6.4.7. Quanto a essas transcrições, reiteram-se as mesmas considerações do subitem anterior haja vista que a narrativa dos fatos não conduz, também, a uma irregularidade. Aliás, a realização dos termos aditivos se traduziu em medida de resguardo administrativo do Incra em consonância com a proposta do chamado “Plano de Exploração Sustentável” quanto ao corte de Araucárias.

6.4.8. Outro aspecto importante sobre esse trecho da instrução, que serviu de base para a audiência do responsável, é que não existe nos autos cópia do termo do contrato de concessão de uso original do PA Celso Furtado, não havendo certeza que foram firmados sob o período de gestão administrativa do recorrente à frente da Superintendência do Incra/PR e quais foram seus detalhamentos. Dito por outras palavras, não existe suporte documental suficiente no relatório de auditoria da Secex/PR que autorize afirmar que foi o recorrente que efetivamente criou os 107 assentamentos no PA Celso Furtado em discussão, havendo comprovação de que ele passou a ser responsável pelos atos a partir de 12/3/2010 (vide subitem 5.3 deste Exame).

6.5. Também não foi devidamente comprovado pela Secex/PR o necessário vínculo de nexo causalidade que demonstrasse que a criação do chamado “Corredor da Biodiversidade” (causa) tenha dada causa a indevida extração vegetativa da Araucária (evento danoso) por culpa do agente, o superintendente do Incra/PR, ora recorrente. Quando muito, a culpa pelos atos danosos em questão poderia estar sendo atribuída às ocupações irregulares dos assentamentos, havendo plausibilidade no argumento de que a realização dos aditivos tinha por objetivo resguardar a floresta de Araucária daqueles eventos danosos. Esse contexto está explicitado no plano de exploração sustentável do PA Celso Furtado (vide subitem 6.3.2 deste Exame).

6.6. Por fim, acolhem-se as demais alegações do recorrente, fundamentadas nos respectivos documentos juntados ao presente recurso, sobretudo em relação último argumento de que o lapso de

seis anos para a extração da madeira de Araucária no PA Celso Furtado não se mostrou desarrazoado.

## **7. Legalidade do corte e do uso da madeira extraída e da seleção das famílias assentadas**

7.1. O recorrente argumenta que o corte de madeira efetuado estava dentro da lei (peça 66, p. 14-15), que o seu uso deu de forma devida (peça 66, p. 15-23) e que não houve irregularidades na seleção das famílias assentadas (peça 66, p. 23-29), assinalando que:

a) quanto ao corte de madeira:

a.1) inexistente vedação legal ao corte de araucárias, no todo ou em parte, nos reflorestamentos da espécie. Aliás, não se pode considerá-lo sob a diretriz de “extremamente restrito”;

a.2) a legislação estadual exige apenas a observância às formalidades que visam ao controle da origem e deve ser identificável a origem da madeira como proveniente do reflorestamento;

a.3) cumpridas as formalidades exigidas pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) – Portarias 36/2006, 256/2011 e Decreto Estadual 1.940/1996, bem como o respectivo preenchimento do Modelo de Formulário “E”, em três vias, contendo matrícula atualizada com averbação da Reserva Legal, mapa com a área do projeto identificada, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) – não existem impedimentos ao corte de reflorestamento (vide peça 66, p. 99-128). Dessa forma, não há irregularidade na destinação da área que possa ser atribuída ao recorrente;

a.4) há adequação administrativa quanto à utilização da área do corredor de biodiversidade em questão, pois não acarretou dano ambiental algum, ao contrário, contribuiu para o incremento da biodiversidade, e permitiu o acesso à terra e à subsistência de 107 famílias;

b) quanto ao uso da madeira extraída:

b.1) inexistia qualquer vedação legal que proibisse o corte e a comercialização da conduta pelas famílias assentadas. Tanto os atos de parcelamento quanto o de exploração da madeira foram legais. Consigne-se que espécie de árvore que foi extraída não está em extinção e que, sob o ponto de vista ambiental, tal cobertura florística não tem utilidade;

b.2) assim, houve sua anuência para o corte de reflorestamento não nativo e que as discussões sobre o presente caso não se aplicam à hipótese diversa de recuperação florestal. Assim, não há que se falar em dano ao Erário à época ou no futuro;

b.3) firme no exercício do poder geral de cautela administrativa e no compromisso estatal que melhor representa o bem estar coletivo, o recorrente adotou todas as medidas a seu alcance, sobretudo pelo fato de que a madeira ali existente já era de propriedade das famílias assentadas cuja exploração propiciou às famílias assentadas a necessária subsistência;

b.4) tal exploração das benfeitorias contidas no Projeto de Assentamento Celso Furtado detém parecer jurídico favorável (peça 66, p. 130-154);

b.5) resta plausível a autorização para utilização da madeira pelos assentados, não havendo qualquer dano ao Erário. Com efeito:

b.5.1) o retorno pecuniário obtido a partir da exploração e comercialização dessa madeira já está contemplado nos contratos celebrados com os assentados. No encerramento do vínculo por conta do cumprimento das condições do contrato, este aditamento de valor é acrescido ao preço final do título;

b.5.2) mesmo se houver prejuízo aos assentados, o mesmo se afasta, pois os recursos oriundos da comercialização da madeira foram direcionados para a melhoria das condições de infraestrutura do próprio projeto fundiário, através da geração de renda para as famílias, investimentos na área social. Uma vez indenizados os pretensos proprietários pelas benfeitorias realizadas, há que reformado o raciocínio que exige o ressarcimento dos valores pelo Poder Público;

b.6) em síntese, além da previsão constante na Informação 101/2007, aplica-se ao trabalhador assentado as seguintes ocorrências:

(...) o assentado receberá título de domínio inegociável pelo prazo de 10 (dez) anos, devidamente descontado o período de tempo decorrido desde a celebração do contrato de concessão de uso, mediante pagamento de valor definido pelo Conselho Diretor junto ao Incra/Sede, Brasília/DF, com base em normativos internos de regência.

61. Sendo assim, diz-se que o trabalhador rural assentado em projeto fundiário pode e deve explorar o lote rural que lhe foi destinado, seja de forma individual ou coletiva, seja mediante o exercício de atividade agrária produtiva, seja mediante extrativismo vegetal, seja ainda mediante exploração e comercialização da madeira, porque não há incompatibilidade entre tal exploração e o regime jurídico firmado pelo assentado com a Autarquia (título de domínio ou concessão de uso);

b.7) enfim, os assentados possuem o direito de realizar a exploração e a comercialização da madeira, revertendo os recursos auferidos em atividades aos objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária;

b.8) a imputação de dano ao Erário, em verdade, se reverte, ao contrário, em grandes benefícios sociais e ambientais agregados ao projeto fundiário em questão;

c) quanto aos critérios de assentamento das famílias, a regularização dos 107 lotes adicionais em Celso Furtado foi realizada de forma equânime, pautada pela legalidade, moralidade e igualdade deixando assente que os fundamentos do acórdão recorrido incorreu em diversos equívocos:

c.1) a criação do lote não ocorreu em 2010 com a celebração de termos aditivos. A criação dos 107 lotes se deu em 2008, quando do parcelamento da área. Dessa forma, é lógico que, já em 2010, constatou-se que 101 beneficiários já participavam do PNRA. Em relação às informações sobre os mencionados 6 beneficiários, que foram incluídos por ocasião de celebração dos aditivos, devem ter correlação com lotes que foram evadidos e, após, regularizados. Assim, a “primeira conclusão de 101 (cento e um) beneficiários já participavam do PNRA, cai por terra, destarte”;

c.2) repisa-se, em 2008, quando os lotes foram criados, todos os candidatos estavam em igualdade de condições, sendo certo que nenhum deles participava do PNRA haja vista que tal condição os obstaculizariam o assentamento (art. 20 da Lei 8.629/1993);

c.3) outro equívoco diz respeito à afirmação de que nenhuma das famílias acampadas na localidade Silo foi regularizada. Das 107 famílias, 79 eram excedentes cadastradas em 2004 e acampadas dentro do PA Celso Furtado, as demais em localidades contíguas;

c.4) das 79 famílias que estavam acampadas e foram contempladas na seleção originária, algumas estavam na área do Silo. Não se regularizou todas as famílias daquela área porque o Anexo II da Norma de Execução 45/2008 (peça 66, p. 156-163) estabelece diversos critérios para seleção: tamanho da família, força de trabalho do grupo familiar (inclusive por faixa etária), idade do candidato, tempo de moradia no município e no imóvel desapropriado, renda familiar e associativismo. Dessa forma, por fiel observância ao princípio da legalidade, não havia

margem para a administração se utilizar apenas do critério territorial para a escolha do beneficiário;  
e

c.5) quanto aos vínculos de parentesco, a explicação reside na dinâmica das ocupações, a exemplo das famílias polinucleares, que participam de um mesmo acampamento, que, no momento da seleção, um núcleo familiar preenche mais requisitos que outro, dando origem aos excedentes. Frise-se que o disposto no art. 6º da mencionada norma de execução e nos arts. 3º e 4º da Portaria MDA 6/2013 não incluem essa situação como fator impeditivo.

### **Análise:**

7.2. Também assiste parcial razão ao recorrente.

7.3. Novamente, à semelhança da análise do argumento anterior, far-se-á cotejamento entre a motivação da Secex/PR para o segundo item de audiência do recorrente (vide alínea “b” do subitem 2.1 deste Exame) e a reanálise da matéria efetuada em grau de recurso.

8.1.20 A equipe de auditoria visitou o Assentamento Celso Furtado na companhia dos técnicos da Emater/PR que prestam assistência técnica nos lotes do Corredor e, nessa ocasião, constatou intenso tráfego de caminhões carregados de toras de araucária retiradas de extensa área no Corredor completamente desmatada. Apenas na amostragem realizada, a equipe constatou 11 lotes em que foi retirada toda a madeira.

8.1.21 Constatou também que a maioria dos lotes criados no Corredor não possuía moradia, pois a área tornou-se inóspita devido às queimadas, derrubada de árvores, trânsito de tratores e caminhões para carregamento e transporte das toras.

7.3.1. Quanto a esses fatos constatados pela equipe de auditoria, o recorrente se limitou a indicar os normativos que autorizam o corte e a exploração das Araucárias. No entanto, não trouxe elementos que pudessem descaracterizar a irregularidade decorrente dos cortes que foram efetuados presumivelmente pelos assentados em dissonância com as cláusulas dos termos aditivos ao contrato de concessões e uso do “Corredor da Biodiversidade” da PA de Celso Furtado.

7.3.2. Assim, resta a confirmação de que não foram tomadas as devidas precauções administrativas para aplicar as sanções às famílias assentadas que descumpriram as regras contratuais da concessão de uso e promoveram a retirada das Araucárias com infringência aos termos aditivos efetuados a partir de 30 de setembro de 2010 (peça 1, p. 10-49). Era de se esperar que o recorrente criasse mecanismos administrativos de acompanhamento e de controle sob o cumprimento das exigências contidas nos aditivos ao contrato de concessão de uso, o que acabou por propiciar a ocorrência dos achados de auditoria constatados pela unidade técnica de origem acima transcritos.

7.3.3. Dessa forma, entende-se que há margem para que seja aplicada, unicamente, a pena de multa ao recorrente, com base no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992 e não no inciso III dessa lei, haja vista que a extração da Araucária era certa ao final do sexto ano, a partir do ano de 2010, e que, eventual débito não se configurasse ao final do período, no caso, por exemplo, do assentado não promover a extração das Araucárias. Deve ser levado em consideração para a dosimetria das penas a serem aplicadas ao recorrente, o fato de que em 2012, ano em que o Incra informou que 70% da vegetação de Araucária já havia sido extraída (peça 1), já havia autorização contratual para extração daquele substrato vegetal de 52% da área assentada (20% em 2010, acrescidos de 16% em 2011 e de 16% em 2012).

7.3.4. Ou seja, o que teria sido extraído indevidamente, em média, das áreas vegetais, giraria em torno de apenas 28% (70% menos 58%) sem sustentação ambiental e não “... diante de grande prejuízo ao patrimônio público já materializado... mais de 70% das áreas com reflorestamento”, conforme consta na audiência do recorrente..

8.1.22 A Equipe analisou o cadastro desses 107 assentados da área do Corredor e as informações obtidas confirmam as constatações da vistoria, pois segundo o Sistema CPF, 63 desses beneficiários não residem no Município de Quedas do Iguaçu, onde está localizado o PA Celso Furtado. Embora o Sistema da Receita Federal possua alguns dados não atualizados, os números refletem as constatações da Equipe (peça 15).

8.1.23 Desde a implantação, centenas de famílias que são consideradas excedentes estão acampadas dentro do Assentamento Celso Furtado, na localidade denominada Silo, aguardando a disponibilização de lotes para serem assentados. Com a criação dos lotes no Corredor, a situação natural seria a realização de seleção entre essas famílias para a ocupação dos lotes, mas estranhamente isso não ocorreu.

8.1.24 Analisadas as situações dos assentados da área do Corredor, cujos dados estão disponíveis na página do Incra na Internet, a equipe constatou que os beneficiários relacionados no quadro abaixo já tinham recebido lotes em outros assentamentos, ou eram titulares de outro lote no mesmo PA Celso Furtado e trocaram de lote para explorar madeira. Como esses assentados já possuem número Sipra, podemos concluir que suas situações foram reconsideradas regulares pelo Incra (peça 16).

[vide à peça 17, p. 4-5]

8.1.25 Foram identificados casos em que foram assentados nos lotes do Corredor membros da mesma família ou parentes, como identificados abaixo:

[vide tabela à peça 17, p. 5]

8.1.26 Ao confrontar os dados dos assentados do Corredor com o Cadastro de todos os Beneficiários da Reforma Agrária do Paraná (peça 16), a equipe constatou que o Incra assentou nessa área parentes de beneficiários do Assentamento Celso Furtado e de outros assentamentos, como demonstrado no quadro abaixo:

[vide tabela à peça 17, p. 5]

8.1.27 As situações constatadas acima **parecem indicar** que a seleção das famílias assentadas no Corredor foi realizada para atender o interesse de famílias já beneficiadas que desejavam trocar de lote para explorar a madeira, atender pedido de assentados que queriam lotes para assentar filhos ou distribuir lotes para pessoas que estavam interessadas apenas na exploração da madeira, que abandonaram a parcela após exaurir a madeira existente na área. [grifos]

7.3.5. Quanto a essa última conclusão da unidade técnica de origem, com base nos levantamentos de dados constantes nas tabelas e cruzamentos efetuados, verifica-se que o mencionado achado não é categórico, cabal ou peremptório quanto à afirmação de que houve atendimento a supostos interesses escusos ou ilegais de familiares nos assentamentos. De outro lado, o disposto no art. 19 da Lei 8.629/1993 estabelece os critérios legais para a concessão de uso segundo ordem preferencial e, pelos dados levantados pela unidade técnica de origem, não se verifica quem foi o agente público responsável, qual a irregularidade cometida em relação à ordem preferencial e em que momento o ato ilegal ocorreu.

7.3.6. Ademais, o recorrente fez juntar às suas razões recursais cópia do Anexo II da Norma de Execução 45/2008 (peça 66, p. 156-163) que estabelece diversos critérios para seleção: tamanho da família, força de trabalho do grupo familiar (inclusive por faixa etária), idade do candidato, tempo de moradia no município e no imóvel desapropriado, renda familiar e associativismo, o que pode dar margem à existência de eventuais vínculos familiares nos assentamentos realizados e de subgrupos de forma a ser selecionado para ser assentado. Tal normativo não foi objeto de citação e análise por parte da Secex/PR.

8.1.28 As ocorrências apuradas na auditoria motivou a realização de reunião da equipe com o Superintendente Regional em Curitiba que culminou na realização de vistoria nos lotes do

Corredor, no período de dezembro de 2011 a março de 2012, com o objetivo de levantar informações acerca da exploração dos reflorestamentos naquela área.

8.1.29 Em 17/04/2012, o Incra encaminhou o resultado da vistoria realizada na área do Corredor, conforme Ofício Incra/SR (09) 2.125, de 16/4/2012 (peça 1).

8.1.30 A área em questão possuía inicialmente 909 hectares de reflorestamentos compostos por pinus, eucaliptos e, principalmente araucárias de alto valor comercial, mas a vistoria realizada pelo Incra constatou que atualmente restam apenas 266 hectares de reflorestamentos. Isto é, mais de 70% da área já foi desmatada.

8.1.31 Os assentados, ao assinarem o termo aditivo firmado com base no plano de manejo aprovado, comprometeram-se a limitar o desmatamento a 20% no primeiro ano e a 16 % nos anos subsequentes. Dessa forma, se considerarmos como sendo o segundo ano da implantação desse plano de manejo, a vistoria realizada pelo Incra demonstrou que apenas 11 assentados respeitaram o limite de desmatamento, o que significa fracasso total no controle do desmatamento da área, com prejuízo ao meio ambiente e ao patrimônio público (peças 1 e 2).

8.1.32 O descontrole na área do Corredor pode ser constatado pela existência de 25 lotes ocupados indevidamente devido a grande incidência de compra e venda e permutas de lotes entre assentados, o que já comprometeu a efetividade de salvaguardar o patrimônio público por meio da inclusão do valor das benfeitorias existentes nos contratos de concessão de uso, pois o Incra já perdeu o controle dos responsáveis pelo desmatamento.

7.3.7. Para essas considerações da Secex/PR, se aplica a mesma análise lançada nos subitens 7.3.1 a 7.3.5 deste Exame.

7.4. Dessa forma, a irregularidade cometida pelo recorrente se limita, em extensão menor de reprovabilidade de conduta, à ausência de criação de mecanismos de controle sobre os eventuais descumprimentos dos termos aditivos realizados nos contratos de concessão de uso dos assentamentos do PA Celso Furtado, a partir de 30 de setembro de 2010, bem como do disposto no art. 29 da Lei 8.629/1993 (peça 9).

7.5. Tal omissão, cujo débito não foi quantificado, e não é sequer quantificável, não comporta a aplicação da pena de multa com base no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992 (“ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário”), mas sim em seu inciso II (“ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”), e, em face da análise supra, com proposta de dosimetria menos gravosa em relação às penas impostas ao recorrente pelo acórdão recorrido.

## **8. Atos omissivos ante ocupações irregulares em assentamentos e regularização indevida de permutas**

8.1. O recorrente afirma que adotou todas as medidas administrativas e judiciais que estavam a seu alcance quanto às ocupações irregulares nos PA’s Celso Furtado e Ireno Alves (peça 66, p. 29-34), sobretudo, em face das seguintes ocorrências:

a) foram propostas 114 ações judiciais de reintegração de posse em todo o Estado do Paraná (vide tabela à peça 66, p. 30-33);

b) foi efetuado levantamento, entre agosto e setembro de 2013, quanto à situação operacional do PA Celso Furtado de forma a regularizar o projeto à luz da Instrução Normativa 70/2012. Quando não puder ocorrer a regularização, as medidas judiciais cabíveis serão adotadas, como já tem sido feito; e

c) a documentação anexa comprova a realização de diversas notificações dos ocupantes irregulares de forma a apresentar defesa ou para se retirarem (peça 66, p. 165-181).

Análise:

8.2. Não assiste razão ao recorrente.

8.3. Preliminarmente, há que se assinalar que os achados de auditoria da unidade técnica de origem, acertadamente, dão conta de diversas irregularidades constatadas *in loco*, por meio de verificação documental e de entrevistas (subitens 9.1 a 9.2) que comprovam que o recorrente se omitiu quanto à observância das Instruções Normativas 47/2008 (vigente entre 16 de setembro de 2008 e 29 de maio de 2012) e 70/2012 (norma sucessora da IN 47/2008, vigente a partir de 30 de maio de 2012), os quais foram resumidos no voto do acórdão recorrido da seguinte forma (peça 49, p.3):

22. Ainda na mesma linha, vê-se que as justificativas apresentadas não se mostraram aptas a justificar a omissão do responsável sobre as providências necessárias à regularização das ocupações dos lotes, por beneficiários estranhos ao assentamento, e tampouco a regularização indevida de vendas e permutas de lotes entre assentados, conforme ficou demonstrado pela Secex/PR.

8.3.1. Por seu turno, demonstra-se que a Secex/PR rechaçou as razões de justificativa apresentadas pelo responsável, quanto às omissões referentes às compra e venda de assentamentos, às concessões de uso irregulares, aos arrendamentos e às demais omissões, nos seguintes termos (peça 41, p. 11-12):

(...)

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, Itajaí/SC, Uberlândia/MG, etc. (peça11).

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).

(...) 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).

8.4. A nova documentação apresentada pelo recorrente não é capaz de justificar os atos omissivos a ele atribuídos tendo em vista que:

a) aplica-se ao presente caso o princípio do *tempus regit actum* (o tempo rege o ato), ou seja, os atos jurídicos se regem pela norma vigente à época dos fatos;

b) acontece que a maior parte das providências informadas pelo recorrente, junto aos PA's de Celso Furtado e Ireno foram posteriores à auditoria efetuada pela Secex/PR (peça 66, p. 165-181); e

c) dessa forma, essa documentação não socorre à posição processual do recorrente e tem correlação maior com a determinação referente ao monitoramento previsto no subitem 9.10 do acórdão recorrido.

8.5. Além disso, constata-se que a tabela à peça 66, p. 30-33, contendo supostas providências adotadas pelo recorrente, é carecedora do necessário suporte documental não havendo meios de se comprovar as peculiaridades das medidas adotadas e se as situações lá descritas se referem a atos concretos que afastam as omissões imputadas ao recorrente. Sobreleva informar que não há sequer referência ao número do lote ao qual se refere a medida, havendo vários registros sem a informação do ocupante irregular, qual a situação irregular ou qual a medida saneadora que foi adotada à época das respectivas vigências das instruções normativas aludidas no subitem 8.3 deste Exame.

8.6. Em especial, quanto às permutas realizadas, nada foi articulado pelo recorrente.

8.7. Dessa forma, quanto aos terceiro e quarto itens de audiência, mencionado nas alíneas “c” e “d” do subitem 2.1 deste Exame, não há como acolher as razões recursais apresentadas pelo recorrente.

## **9. Infringência ao princípio da proporcionalidade na aplicação das penas**

9.1. Por fim, o recorrente requer que seja reconhecido que houve desproporção nas penas aplicadas para a sua conduta (peça 66, p. 38-41) argumentando que:

a) não foi dada observância ao princípio constitucional da individualização da aplicação da pena, haja vista que deve refletir, em suas finalidades, o caráter de repressão e de prevenção quanto à culpabilidade do agente;

b) há precedente no Supremo Tribunal Federal no sentido de que a individualização da pena deve ser motivada, sendo um direito subjetivo do apenado (HC 72.992/1996). Noutro precedente, do Superior Tribunal de Justiça (Resp 151.837/1998), entendeu-se que a sanção deve corresponder às características e circunstâncias envolvidas que envolvem o fato, o agente e a vítima;

c) no âmbito do TCU (Acórdão 44/2006-TCU-Plenário), a aplicação da pena deve conter os seguintes elementos: ação comissiva ou omissiva e antijurídica; existência de dano ou

infração a norma legal, regulamentar ou contratual; nexos de causalidade entre ação e a ilicitude verificada; e dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente. Tais elementos não se fazem presentes no presente caso concreto. Com efeito:

121. Falta, primeiramente, a pessoalidade das condutas supostamente ilegais pelas quais o recorrente foi condenado e, portanto, falta-lhe a culpabilidade, eis que, consoante já explanado no histórico dos fatos o Projeto de Assentamento foi criado em 2005 (vide Portaria nº 20, de 26 de setembro de 2005), o parcelamento da área denominada Corredor da Biodiversidade ocorreu em 2008 (vide publicação no DOU da Retificação do número de unidades agrícolas familiares do PA Celso Furtado), a homologação das famílias beneficiárias em 2008 (vide Contrato de Concessão de Uso e Espelho de Unidade Familiar retirado do SIPRA) e a nomeação do recorrente ao cargo de Superintendente Regional em 201 (Portaria de 11 de março de 2010, publicada no DOU DE 12 de março de 2010). [conforme documentos juntados à peça 66, p. 182-193]

122. Além do mais, a prevalecer as penas aplicadas estar-se-á violando o princípio da individualização da pena posto que olvidados restarão as características do fato, quais sejam, ampliação de lotes disponíveis para reforma agrária visando o bem estar das famílias assentadas e as características do agente: servidor público de ilibada vida funcional, sem qualquer penal ou administrativa pregressa.

123. Não bastasse a falta de pessoalidade do que acarreta a impossibilidade de aferição da culpabilidade do agente, não se averigua na situação a presença dos requisitos exigidos pela por esta mesma Corte para imposição de sanção, eis que, como cabalmente demonstrado todas as condutas foram acobertadas pelo manto da legalidade: a utilização, o parcelamento da área eram prerrogativas legalmente conferidas a esta autarquia, na qualidade de proprietária do imóvel; o corte da madeira é conduta autorizada pela legislação ambiental e a seleção das famílias beneficiárias foi feita de acordo com as regras legalmente estabelecidas.

#### Análise:

9.2. Assiste parcial razão ao recorrente.

9.3. Preliminarmente, há que se assinalar que, ao contrário do que o recorrente alega e conforme a análise pretérita, tanto a fixação do valor da multa e à aplicação da pena de inabilitação para exercício de cargo ou função na administração pública, imposta ao recorrente pelo acórdão recorrido foram devidamente sopesadas com a definição de autoria, do ato infracional omissivo e do nexos causalidade.

9.4. No entanto, acolhendo a tese de que pelo princípio da proporcionalidade, as penas aplicadas devem refletir o grau de reprovabilidade da conduta do agente e considerando que a reanálise de ofício do presente recurso de reconsideração é no sentido de que parte das razões de justificativas devem ser acolhidas, é forçoso concluir que, quanto aos quatro itens de audiência do recorrente, as razões recursais em discussão, cotejados com os novos documentos juntados, permitem concluir que:

a) para o primeiro item de sua audiência, o recurso deve ser acolhido integralmente (conforme análise lançada nos subitens 6.4 a 6.6 deste Exame);

b) para o segundo item, acolhido parcialmente (subitens 7.3 a 7.5 deste Exame); e

c) para os terceiro e quarto itens da mencionada audiência, não acolhidos (subitens 8.3 a 8.7 deste Exame).

9.5. Dessa forma, a dosimetria das penas aplicadas ao recorrente devem se adequar a essa nova situação processual, mitigando-se, a juízo deste Tribunal, tanto o valor pecuniário da multa,

quanto a própria manutenção da pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pública na Administração Pública Federal.

## OUTRAS INFORMAÇÕES

10. Posteriormente ao despacho do relator do recurso, Ministro Aroldo Cedraz (peça 74), foram juntados aos autos novos elementos (peças 89 e 90).

10.1. A peça 89 diz respeito à dúvidas suscitadas pelo Incra/PR com relação ao cumprimento das determinações contidas no acórdão recorrido. Entende-se que tal matéria se inseri no âmbito do monitoramento, a ser efetuado pela Secex/PR, nos termos do subitem 9.10 do acórdão recorrido.

10.2. Já em relação à peça 90, o mesmo Incra/PR solicita o pronunciamento deste Tribunal, em ofício dirigido à Secex/PR, quanto ao prazo restante estabelecido no subitem 9.8 do acórdão recorrido. Esse assunto fôge ao âmbito de discussão do presente recurso, ressaltando-se, no entanto, que sobre a mencionada fixação de prazo não incidiu efeito suspensivo, devendo-se levar em consideração como prazo de decurso *a quo* a data em que o Incra/PR foi notificado para cumprimento das determinações no acórdão recorrido dirigidas àquele instituto.

## CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) resta devidamente caracterizada a legitimidade do recorrente para figurar nestes autos não havendo previsão legal quanto aos seus apontamentos de histórico funcional;

b) no primeiro item da audiência do recorrente, não restaram devidamente caracterizados às imputações de que ele tenha criado o corredor da biodiversidade do Projeto de Assentamento Celso Furtado e, também, não resta demonstrado o necessário vínculo de nexa causalidade entre a forma como se deu o assentamento de famílias naquela área e a efetiva ocorrência de dano ao Erário;

c) quanto ao segundo item de audiência do recorrente, a irregularidade remanescente a ser imputada ao recorrente deve se limitar à ausência de criação de mecanismos de controle sobre os eventuais descumprimentos dos termos aditivos realizados nos contratos de concessão de uso dos assentamentos do corredor do PA Celso Furtado, a partir de 30 de setembro de 2010, devendo ser considerado como fator agravante que, em média, 28% de área florestal foi desmatada de forma não sustentável;

d) para se contrapor às imputações de omissões administrativas há necessidade de se comprovar que as medidas adotadas foram em tempo oportuno, devendo-se manter, para fins de dosimetria para aplicação das penas, os fundamentos de atos omissivos contidos nos itens terceiro e quarto da audiência do recorrente;

e) o efeito devolutivo pleno do recurso, que propicia a reanálise de ofício de todos os elementos contidos nos autos, conjugado com o acolhimento parcial das razões de justificativas, apresentadas pelo recorrente em grau de recurso, autorizam, pelo princípio da proporcionalidade à redução e/ou desfazimento de parte das penas aplicadas em decorrência do acórdão recorrido.

11.1. Com base nessas conclusões, propõe-se que o recurso seja parcialmente provido, alterando-se o fundamento legal para a aplicação da multa ao recorrente, do inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992, para o seu inciso II, com redução de seu valor pecuniário. Quanto à aplicação da pena prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, propõe-se sua redução ao limite mínimo ou mesmo o afastamento total da penalidade prevista no item 9.5 do acórdão recorrido.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



12. Ante o exposto, propõe-se, com base nos arts. 32, parágrafo único, 33 e 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial:

a.1) alterar o fundamento legal da multa aplicada pelo item 9.2 do acórdão recorrido para o inciso II do art. 58 da Lei 8.443/1992 e reduzir seu valor;

a.2) reduzir o prazo da pena aplicada em decorrência do item 9.5 do acórdão recorrido ou tornar sem efeito seu objeto; e

b) dar ciência ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Paraná, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, à Superintendência Regional do Incra, no Estado do Paraná, à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em  
11/6/2015.

Ricardo Luiz Rocha Cubas  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 3149-6  
(Assinado Eletronicamente)