

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Dê-se ciência aos membros da Comissão em Reunião.
Encaminhe-se, por cópia, ao Relator, juntamente aos autos da
PFC 122 / 2006

DEPUTADO EDMAR ARRUDA
PRESIDENTE

em 20/03/12

Aviso nº 157-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 15 de fevereiro de 2012.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 020.918/2008-7, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 15/2/2012, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

Comissão de Fiscalização Financeira e Controle	
☐ CÓPIA	☒ ORIGINAL
Recebido em 6/3/12	Às 14:30
	6559
Nome Legível	Nº de Ponto

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal FILIPE PEREIRA
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo II, Pav.
Superior, Ala A, Sala 161
Brasília - DF



ACÓRDÃO Nº 356/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.918/2008-7.
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Interessado/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional.
 - 3.2. Responsáveis: Celso Benedito Torres de Souza (CPF 287.385.436-72); Celso Cestari Pinheiro (CPF 078.656.431-87); Francisco Orlando Costa Muniz (CPF 146.588.443-20); Humberto de Mello Pereira (CPF 373.843.331-72); Ismael Sandoval Abrahão (CPF 164.164.061-87); Ivan de Oliveira Santos (CPF 031.413.688-64); Joatan Loureiro da Silva (CPF 798.738.128-49); José Antônio Felício (CPF 032.186.278-34); Luiz Carlos Bonelli (CPF 328.797.849-72); Marcelo Resende de Souza (CPF 640.804.476-04); Maria Rita Jacinto Rodrigues (CPF 967.443.401-15); Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04); Samuel de Campos Widal (CPF 108.938.901-97); Sandro César Fantini (CPF 353.559.059-00); Sebastião Azevedo (CPF 025.414.243-53); Valteci Ribeiro de Castro Junior (CPF 434.019.296-15).
4. Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Mato Grosso do Sul – Incra/MS.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secex/MS.
8. Advogado constituído nos autos: Gustawo Adolpho de Lima Tolentino (OAB/MS nº 7919-B) e Joaquim Basso (OAB/MS nº 13.115).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul, com a finalidade de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS, a qual decorreu da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 897/2007-Plenário, proferido no âmbito do TC 027.521/2006-6, que tratou da Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Rolf Hackbart, Sebastião Azevedo, Francisco Orlando Costa Muniz, José Antônio Felício, Ivan de Oliveira Santos, Joatan Loureiro da Silva e Sandro César Fantini quanto às irregularidades descritas nas alíneas “a” e “b” do item 287.3 do encaminhamento de fls. 887/900, bem como aproveitar tais razões de justificativa em favor dos Srs. Marcelo Resende de Souza, Valteci Ribeiro de Castro Júnior e Humberto de Mello Pereira;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ismael Sandoval Abrahão, Samuel de Campos Widal, Celso Benedito Torres de Souza e Maria Rita Jacinto Rodrigues para os itens 287.4.12 e 287.4.13 do encaminhamento de fls. 887/900;

9.3. excluir a responsabilidade do Sr. José Humberto de Oliveira, por não ter sido ele o signatário dos Contratos de Repasse nºs 169805-82/2004/MDA/CAIXA e 169973-82/2004/MDA/CAIXA, ambos celebrados em 17/12/2004 entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon;

9.4. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe 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 (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), pela prática irregular dos seguintes atos:

9.4.1. conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento do Itamarati I, elaborado, em junho de 2003, pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – Idaterra (atual Agraer), o que impossibilitou de contribuir, de forma efetiva, para a implantação e a formação do assentamento;

9.4.2. distribuição, concessão de uso e posse dos lotes do Assentamento Itamarati I, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar;

9.4.3. constituição de fazendas coletivas ou societárias, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, no Assentamento Itamarati I, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar;

9.5. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando-lhe 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 (art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), pela prática irregular dos seguintes atos comissivos ou omissivos:

9.5.1. distribuição, concessão de uso e posse dos lotes do Assentamento Itamarati II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar;

9.5.2. constituição de fazendas coletivas ou societárias, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, no Assentamento Itamarati II, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar;

9.5.3. omissão no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, o que se caracterizou pela ocorrência das seguintes irregularidades:

9.5.3.1. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, com formalização por parte dos parceiros sucessores de declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores;

9.5.3.2. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00);

9.5.3.3. ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, ou abandono do lote;

9.5.3.4. arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros a empresas agropecuárias por parte de representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais;

9.5.3.5. insuficiência de assistência técnica aos parceiros (particularmente em seu sítio familiar), impossibilitando a respectiva profissionalização e o aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos assentamentos;

9.5.3.6. ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, o que impossibilita o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desses Assentamentos (PDAs), em especial a profissionalização e o aumento da renda dos assentados;

9.5.4. conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Itamarati II, elaborado, em abril de 2006, pela Fundação Cândido Rondon, o que impossibilitou que contribuísse, de forma efetiva, para a implantação e a formação do assentamento;

9.5.5. ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II, vez que, a despeito de sua implantação ter ocorrido em 2004, o respectivo pedido só foi protocolizado no órgão competente em 5/9/2007 (depois de recebida diligência da equipe de auditoria), e ausência de providências no sentido de conter as invasões e as explorações indevidas das áreas referentes a reservas legais e de preservação ambiental;

9.5.6. não cumprimento do percentual mínimo de vinte por cento da área de reserva legal dos assentamentos;

9.5.7. aquisição, em 11/8/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati, de 27 pivôs centrais com valor unitário médio superior a 74,77% ao valor médio dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 4/5/2001;

9.5.8. ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II;

9.5.9. cessão ilegal por direito de uso de sete residências e do Parque de Armazenagem à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFL, haja vista a falta de autorização da Presidência da República, de avaliação prévia, termo ou contrato e licitação para tanto;

9.5.10. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar edificações e infraestruturas da Gleba II, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e as da Gleba I, avaliadas em R\$ 541.347,02;

9.5.11. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati;

9.5.12. atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (sendo que 718 ainda estavam pendentes de conclusão em novembro de 2007), fazendo com que as famílias dos assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, bem como inadequado acabamento das efetivamente construídas, com ausência de portas, peças sanitárias, pisos e azulejos;

9.6. considerar graves as infrações cometidas e, com fundamento no art. 60 da Lei nº 8.443, de 1992, inabilitar o Sr. Luiz Carlos Bonelli para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, pelo período de 5 (cinco) anos, dando-se ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que promova o registro dessa penalidade em cadastro específico;

9.7. autorizar, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas a que se referem os itens 9.4 e 9.5 deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais; e

9.8. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens 9.4 e 9.5 deste Acórdão, na forma do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações;

9.9. determinar à direção da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente a este Tribunal plano de ação que contemple a adoção das medidas abaixo descritas:

9.9.1. adequação do modelo de Programa de Assentamento Rural denominado “Terravida – Sistema Sócio-proprietário de Assentamento” às diretrizes estabelecidas no art. 189 da Constituição Federal de 1988 e no art. 16 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, de modo a permitir que a distribuição dos lotes aos assentados seja feita de forma individualizada e com a devida identificação

da área correspondente nos contratos de concessão de uso celebrados com os beneficiários pelo projeto de assentamento, com o objetivo de coibir as ocorrências identificadas no Relatório de Auditoria, principalmente, o arrendamento, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, a empresas privadas das áreas coletivas dos lotes dos assentados;

9.9.2. adoção das providências que se fizerem necessárias ao exato cumprimento do disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 25 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e a posse dos imóveis rurais dos Assentamentos Itamarati I e II em favor das unidades familiares (ao homem ou à mulher ou a ambos), assegurando-lhes, por conseguinte, o direito individual de propriedade, o direito de liberdade plena de associação e, também, o direito de o indivíduo não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (previstos, respectivamente, nos incisos XXII, XVII e XX do art. 5º da CF), uma vez que a área do lote de cada parceleiro desses assentamentos foi dividida em “sítio familiar” e em “área societária”, sem a devida demarcação e mediante um processo associativo compulsório, com o agravante de que esta “área societária” do lote foi distribuída, nesses assentamentos, em áreas contínuas para formação de grandes fazendas coletivas e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário;

9.9.3. abertura de procedimento administrativo para a doação de imóveis remanescentes do Projeto de Assentamento Itamarati I e II que tiverem perdido a vocação agrícola ou que se destinem à utilização urbana, em atendimento à Lei nº 5.954, de 3 de dezembro de 1973, e, com amparo na Norma de Execução INCRA nº 33, 13 de setembro de 1999, adoção de procedimento análogo para os imóveis passíveis de doações que se encontrem em situação semelhante;

9.9.4. adoção dos procedimentos necessários à regularização dos imóveis relacionados no item 287.4.4 do Relatório de Auditoria, que estão cedidos a título precário à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, com a elaboração dos respectivos contratos de concessão de uso;

9.9.5. adoção de procedimentos de fiscalização para garantir a efetiva manutenção prevista nos contratos realizados com os arrendatários do complexo de armazenagem cedido pelo Incra/MS à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, a fim de se evitar que ocorram degradações destes imóveis, ou de futuros desembolsos a serem suportados pelo INCRA em virtude dessas degradações;

9.9.6. adoção de procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos especialmente direcionados a garantir que os beneficiários dos imóveis objeto de Reforma Agrária promovam a exploração direta e pessoal de seus lotes, em cumprimento ao art. 21 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, evitando-se as ocorrências relatadas nos itens 287.4.8 e 287.4.10 do Relatório de Auditoria;

9.9.7. adoção de procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos especialmente direcionados a fazer cumprir, por parte dos beneficiários dos imóveis objeto de Reforma Agrária, as cláusulas contratuais previstas nos contratos de concessão de uso – CCU, em particular a relacionada à inalienabilidade do imóvel;

9.9.8. adoção de procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos especialmente direcionados a fazer cumprir as medidas previstas no art. 22 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, concernentes à rescisão do Contrato de Concessão de Uso e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário;

9.9.9. adoção de medidas efetivas de controle e fiscalização com o objetivo de zelar pela preservação das áreas destinadas à reserva legal e daquelas reconhecidas como sendo de preservação ambiental existentes nos projetos de assentamento, bem como, ainda, de medidas com vistas a evitar a implantação de novos assentamentos sem o devido licenciamento ambiental, a fim de se evitarem ocorrências tais como as relatadas no item 287.4.14 e 287.4.15 do Relatório de Auditoria;

9.9.10. adoção de providências no sentido de garantir a manutenção e a boa conservação

dos 90 (noventa) equipamentos denominados “pivôs centrais”, adquiridos para os Assentamentos Itamarati I e II, ou mesmo a adoção de providências para realizar a doação destes equipamentos de irrigação, nos termos da Lei nº 5.954 de 3 de dezembro de 1973, no caso de não se mostrarem mais necessários às atividades agrícolas desenvolvidas pelos assentados ou de terem perdido a vocação agrícola, a fim de se evitarem ocorrências conforme as relatadas no item 287.4.20 do Relatório de Auditoria;

9.10. determinar à Secex/MS que encaminhe cópia integral da presente deliberação, acompanhada de cópia do relatório de auditoria e demais instruções constantes dos autos:

9.10.1. ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor recurso de revisão com vistas a reabrir as referidas contas anuais, caso o MPTCU verifique a necessidade de alterar o mérito dos respectivos julgamentos;

9.10.2. à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC, órgão de controle ambiental do Estado do Mato Grosso do Sul, a fim de que adote as providências que entender necessárias com vistas a sanear as irregularidades abaixo relatadas, verificadas nos Assentamentos Itamarati I e II:

9.10.2.1. invasões e explorações indevidas nas áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental ocorridas no Assentamento Itamarati II, contrariando os dispostos nos arts. 37, **caput**, e 225, IV, da Constituição Federal; e

9.10.2.2. descumprimento do percentual mínimo de 20% de área de reserva legal no Assentamento Itamarati I (atualmente com apenas 16,73%) e área não recomposta para fins de reserva legal no Assentamento Itamarati II, apesar de sua implantação ter ocorrido há cerca de 4 anos, contrariando o disposto nos arts. 37, **caput**, e 225, IV, da Constituição Federal, bem como no § 2º do art. 16 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, ainda em vigor;

9.10.3. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, ambas da Câmara dos Deputados;

9.10.4. à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;

9.10.5. à Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria da República no Estado do Mato Grosso do Sul, para a adoção das providências que entenderem necessárias;

9.10.6. à Direção Nacional do Instituto Nacional de Reforma Agrária, para que dê ciência às diversas superintendências estaduais;

9.11. recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, no plano de fiscalização do TCU, auditoria que contemple a avaliação da economicidade dos programas de assentamento na área de colonização e reforma agrária do Instituto Nacional de Reforma Agrária, sem prejuízo de incluir, em seu escopo, o monitoramento do cumprimento das medidas alvitadas no Acórdão 557/2004-Plenário (proferido nos autos do TC 005.888/2003-0), particularmente daquelas previstas nos itens 9.2.9 a 9.2.13;

9.12. determinar à Secex/MS que promova o monitoramento do cumprimento das determinações constantes do item 9.9 desta deliberação, em processo específico autuado para esse fim, nos termos do art. 42, **caput**, da Resolução-TCU nº 191, de 21 de junho de 2006.

10. Ata nº 5/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/2/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0356-05/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.



13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 020.918/2008-7.

Natureza: Auditoria.

Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Mato Grosso do Sul – Incra/MS.

Responsáveis: Celso Benedito Torres de Souza (CPF 287.385.436-72); Celso Cestari Pinheiro (CPF 078.656.431-87); Francisco Orlando Costa Muniz (CPF 146.588.443-20); Humberto de Mello Pereira (CPF 373.843.331-72); Ismael Sandoval Abrahão (CPF 164.164.061-87); Ivan de Oliveira Santos (CPF 031.413.688-64); Joatan Loureiro da Silva (CPF 798.738.128-49); José Antônio Felício (CPF 032.186.278-34); Luiz Carlos Bonelli (CPF 328.797.849-72); Marcelo Resende de Souza (CPF 640.804.476-04); Maria Rita Jacinto Rodrigues (CPF 967.443.401-15); Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04); Samuel de Campos Widal (CPF 108.938.901-97); Sandro César Fantini (CPF 353.559.059-00); Sebastião Azevedo (CPF 025.414.243-53); Valteci Ribeiro de Castro Junior (CPF 434.019.296-15).

Interessado: Congresso Nacional.

Advogados constituídos nos autos: Gustawo Adolpho de Lima Tolentino (OAB/MS nº 7919-B) e Joaquim Basso (OAB/MS nº 13.115).

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL TRATADA NO TC 027.521/2006-6. SUPERINTÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À IMPLANTAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS ITAMARATI I E II. AUDIÊNCIA. ACATAMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS POR ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELOS SUPERINTENDENTES REGIONAIS. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS CONTIDAS NOS §§ 1º E 2º DO ART. 18 DA LEI Nº 8.629, DE 1993, INCLUÍDOS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.183-56, E NO ART. 3º, § 2º, DA INSTRUÇÃO NORMATIVA-INCRA Nº 30, DE 2006, PARA AFASTAR A APLICAÇÃO DOS REFERIDOS DISPOSITIVOS. MULTA. INABILITAÇÃO DE RESPONSÁVEL. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA À COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul (Incra/MS), cuja finalidade consistiu na verificação da regularidade da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS.

2. Esta auditoria decorreu de determinação contida no item 9.2 do Acórdão 897/2007-Plenário, proferido no âmbito do TC 027.521/2006-6, que tratou de Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. E a constituição dos presentes autos se deu como apartado do referido TC 027.521/2006-6, conforme despacho de fl. 935, proferido pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

3. O Relatório de Auditoria elaborado pela equipe da Secex/MS encontra-se juntado a estes autos às fls. 776/900 (vols. 3/4). Todavia, em vista de sua extensão, permito-me transcrever apenas os excertos que considero essenciais à compreensão dos achados de auditoria, com a respectiva proposta de encaminhamento, para incorporá-los como parte deste Relatório, nos seguintes termos:

“1. RESUMO

Em cumprimento a determinação desta Corte, realizou-se auditoria de conformidade na Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul, com as finalidades de se verificar a regularidade da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS, e de se responder aos questionamentos formulados em solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, originados em denúncia apresentada em matéria do Jornal Correio do Estado, relativa à ocorrência de irregularidades na operação e administração desses assentamentos.

Ante essas duas finalidades da auditoria, as principais questões abordadas pela equipe de auditoria foram: a) Qual o volume de recursos federais e estaduais aplicados nos Assentamentos Itamarati I e II e quais os principais objetos desses recursos? b) Quais as ações adotadas para evitar o sucateamento do patrimônio dos Assentamentos Itamarati I e II? c) Qual o montante destinado e quais os critérios estabelecidos para a liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos parceiros dos dois Assentamentos? d) Por que os recursos do Pronaf, necessários à produção agropecuária de 2006, seriam liberados aos assentados somente no exercício de 2007? e) O que está sendo feito para contemplar a totalidade dos assentados desses empreendimentos com moradia digna? f) Quais as medidas que estão sendo adotadas para verificação de lotes em situação irregular, para o combate à comercialização e ao arrendamento dos lotes pelos assentados? g) Quais os resultados financeiros da produção agropecuária dos Assentamentos Itamarati I e II? h) Quais os procedimentos adotados para regularização ambiental dos Assentamentos Itamarati I e II e quais as justificativas, em caso de atraso dessa regularização? i) Qual o volume de arrecadação e destino dado aos recursos da Associação Itamarati que gera espaços e produção coletivizados? j) Se a divisão e distribuição da área da parcela do assentado, em parte relativa sítio familiar e à área societária, contraria dispositivos constitucionais e legais. Para responder a essas questões, formuladas na matriz de planejamento conforme os procedimentos de auditoria adotados pelo Tribunal, a equipe aprofundou-se no estudo das normas aplicáveis, solicitou documentos e informações aos dirigentes dos órgãos envolvidos – Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul, Regional do Incra em Dourados/MS, Posto Avançado do Incra no Assentamento Itamarati e AGRAER - Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul, fez vistoria in loco, entrevistou parceiros nos dois Assentamentos e analisou o conjunto das informações coligidas.

Os dois assentamentos enfocados nesta auditoria foram criados mediante a aquisição das Glebas II e I, cada uma com cerca de 25 mil hectares, da Fazenda Itamarati, ícone de produtividade nas décadas 70 a 90 em virtude do uso de técnicas arrojadas de produção, que incluíam o uso intensivo de mecanização e a irrigação de cerca de 10 mil hectares por 90 pivôs centrais. Na Gleba II, adquirida em 04/05/2001, por R\$ 27.554.729,00, foi estabelecido o Assentamento Itamarati I, onde foram assentadas 1.145 famílias. Na Gleba I, adquirida por R\$ 165.311.232,82, em 11/08/2004, foi implantado o Itamarati II, que contemplou 1.692 famílias. Esta última gleba continha, além de 27 pivôs centrais, a maior parte da infra-estrutura da fazenda, incluindo escritórios, armazéns, secadores, silos, aeroporto, hospital e subestação de energia. Na aquisição e operacionalização dos dois assentamentos já foram aplicados, em termos nominais, mais de 256 milhões de reais em recursos federais e cerca de 5,6 milhões de reais em recursos estaduais.

A implantação do Assentamento Itamarati I foi confiada ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, mediante convênio celebrado em 08/11/2000 e com vigência até 31/12/2002, pelo qual caberia ao Incra a aquisição da propriedade e ao Estado a implantação do assentamento e o desenvolvimento do projeto. Em função desse convênio, o extinto Instituto de Desenvolvimento

Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul - Idaterra elaborou o Plano de Desenvolvimento do Assentamento - PDA, iniciado em dez/2002 e concluído em jun/2003, com participação das lideranças dos movimentos MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; FETAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura; CUT - Central Única dos Trabalhadores e AMFFI - Associação dos Moradores e Funcionários da Fazenda Itamarati. Já o Assentamento Itamarati II foi inteiramente assumido pelo Incra, que pactuou, em mai/2005, convênio com a Fundação Cândido Rondon para a elaboração do PDA, iniciada em jun/2005 e concluída em abr/2006, com participação das lideranças dos movimentos sociais MST, FETAGRI, CUT, FAF - Federação da Agricultura Familiar; e FAFI - Funcionários Associados da Fazenda Itamarati.

Apurou-se nesta auditoria as seguintes irregularidades:

- Não há medidas efetivas do Incra/MS para evitar o sucateamento do patrimônio dos dois Assentamentos. As providências da autarquia para desvincular-se da administração de parte do patrimônio - doação, cessão e autorização de uso - são ilegais.

- Os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a exemplo do ocorrido com os das safras de 2006/2007, têm sido liberados com atraso por falhas do Incra/MS na administração e na implementação dos assentamentos.

- Muitos assentados desses empreendimentos ainda não foram contemplados com moradia digna, sendo que apenas 858 das 1.692 residências previstas para o Assentamento Itamarati II estavam concluídas quando realizada esta auditoria. Dentre as residências concluídas há deficiências, como ausência de portas, pisos, peças sanitárias e instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias.

- Também se verificou a ausência de medidas efetivas de combate à comercialização e ao arrendamento dos lotes pelos assentados, agravada pelo aval do Incra/MS à substituição dos parceiros desistentes por sucessores selecionados pelo líderes dos grupos dos movimentos sociais. Os sucessores assumem as dívidas referentes aos créditos concedidos aos antecessores e pagam a esses ágio, sem considerar, ainda, o valor pago aos líderes dos grupos para providenciarem a regularização da documentação junto ao Incra/MS. Em relação aos arrendamentos dos sítios familiares, o próprio Incra/MS reconhece esse problema quando notifica alguns assentados. No que se refere às áreas coletivas, os arrendamentos, administrados pelos líderes dos grupos dos movimentos sociais, são informais devido à ilegalidade e, por isso, ignorados pelo Incra/MS.

- Os quantitativos de pessoal e recursos materiais destinados pelo Incra/MS para administrar esses assentamentos é insuficiente para fiscalizar e impedir a ocupação irregular de lotes, via comercialização ou arrendamento e também para as providências relativas à formalização dos Contratos de Concessão de Uso e substituição dos contratos dos parceiros do Itamarati I pelos novos modelos previstos na Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

- Em razão da informalidade no arrendamento das áreas societárias e da falta de produção nos sítios familiares, o Incra/MS não tem controle sobre a produção e resultados financeiros obtidos, o que impossibilita que se atinja os objetivos específicos traçados para esses dois assentamentos.

- O requerimento para o licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II somente foi protocolizado em 05/09/2007. Além disso, não estão sendo cumpridas as normas de conservação ambiental, pois a reserva legal é inferior aos 20% obrigatórios da área do imóvel e invasões e explorações indevidas das áreas de preservação ambiental são rotineiras, devido à ausência de cercas.

- A AAFI - Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II, aluga o parque de armazenagem, que lhe foi cedido pelo Incra/MS, por R\$ 37.833,00 mensais, o que representa apenas 0,168% do valor pago na aquisição dessas instalações (R\$ 22.472.936,87). Essa receita é suficiente apenas para manter a Associação e operar a estrutura de armazenagem e não atende às necessidades de conservação das partes das estruturas deterioradas pelo uso e ação do tempo.

- A intempestividade da elaboração dos PDA's dos dois assentamentos sujeitou os seus

autores a conformarem-se às decisões já tomadas pelas lideranças dos movimentos sociais. Embora o volume de recursos públicos investido nesses empreendimentos gere a expectativa de se encontrar graus de desenvolvimento e de profissionalização dos assentados superiores aos demais assentamentos, as constatações desta auditoria mostram que os Assentamentos Itamarati I e II têm problemas que justificam a alcunha de 'Favelão Rural', pela qual são conhecidos na região de Ponta Porã/MS, devida à existência de problemas sociais e econômicos graves, comparáveis aos das favelas urbanas, como alcoolismo, assassinatos, furtos e baixa perspectiva de melhoria das condições de vida dos assentados. Há, ainda, ocorrência de crimes ambientais, como venda de madeira e de outros produtos de origem vegetal sem a devida licença, além de queimadas indiscriminadas.

- Ainda que outras razões possam contribuir para tantos problemas nesses assentamentos, não se pode eximir o novo modelo de reforma agrária adotado pelo Incra/MS, denominado 'Terravida' ou 'Agrovida - Fábrica Verde' ou, ainda, 'Socioproprietário', pelo qual a área do lote do assentado é dividida em duas partes: SÍTIO FAMILIAR, onde o assentado deve desenvolver suas atividades vocacionais (pomar, hortas e outras) para garantia da segurança alimentar; e ÁREA SOCIETÁRIA, cuja posse e usufruto pertence ao grupo ou à associação dos assentados, onde se desenvolvem as atividades agropecuária e agroindustrial compartilhadas e em sociedade. Essa distribuição, que contraria o disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, faz com que o parceleiro, que tem apenas a posse efetiva do sítio familiar, seja deixado à sua sorte, pois a prioridade da assistência técnica é centrada nas áreas societárias, administradas pelas lideranças dos movimentos sociais. Nesse modelo de reforma agrária, os assentados não conseguem sobreviver da produção obtida na pequena área do sítio familiar, que pouco interessa às entidades de assistência técnica. Essas entidades, por não terem condições de elaborar e acompanhar projetos agrícolas para os 2.837 sítios familiares dos dois assentamentos, priorizam as áreas societárias (normalmente acima de 100 ha), cuja posse está com as lideranças dos movimentos sociais. Como não se concretiza a sonhada profissionalização dos assentados, com vistas ao aumento de suas rendas, essa divisão das áreas das parcelas contribui para o aumento da pobreza nos assentamentos. Por isso, esse novo modelo de reforma agrária não pode ser visto como a salvação da agropecuária familiar brasileira para justificar sua expansão para novos assentamentos dentro dos Estados de Mato Grosso do Sul e São Paulo.

Em face dos problemas verificados nos Assentamentos Itamarati I e II e irregularidades constatadas, que contrariam dispositivos constitucionais, legais e regulamentares, propõe-se, além da audiência dos responsáveis quanto às irregularidades identificadas nestes autos, determinação, de imediato, aos dirigentes do Incra para darem cumprimento ao disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e posse dos imóveis rurais desses assentamentos unicamente às unidades familiares, uma vez a maior parte das áreas desses imóveis é atualmente composta de áreas societárias, administradas e de usufruto das lideranças dos grupos e dos movimentos sociais. (...)

3. DA FISCALIZAÇÃO

3.1. DA SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO E DA DECISÃO DO TCU

Realizou-se auditoria de conformidade na Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – Incra/MS, em atendimento à solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Aprovada pelo Tribunal por meio do Acórdão nº 897/2007 – TCU – Plenário, de 16/05/2007 (Ata nº 17/2007 - Plenário), foi registrada no Fiscalis sob o nº 627/2007, registro que também recebeu a inclusão de outra auditoria de conformidade (Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, em Itaporã/MS), por força de determinação contida no Acórdão nº 2.199/2007 – TCU – Plenário, de 17/10/2007 (Ata nº 39/2007). Logo, os trabalhos desta equipe de fiscalização compreenderam, além dos assentamentos objetos do presente relatório, auditoria no aludido projeto de irrigação, cujo relatório foi juntado ao Processo nº TC 018.464/2007-7, já apreciado pelo Tribunal em 30/01/2008, que também tratava de solicitação da referida comissão da Câmara dos Deputados.

2. Ao deliberar sobre o Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, em Itaporã/MS (Acórdão nº 111/2008 – TCU – Plenário, de 30/01/2008), o Tribunal mandou informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a auditoria havia sido realizada e que a análise do trabalho fiscalizatório seria efetuada por meio do presente processo (TC-027.521/2006-6), nos termos do item 9.1 desse acórdão. Para esse exame, determinou a esta Unidade Técnica que juntasse a estes autos, por meio de desentranhamento, 'o Relatório de Auditoria constante às fls. 58-131 do Volume Principal, bem como a documentação constante do Anexo 2 e seus volumes' e, ainda, 'a documentação do Anexo 1, por cópia', nos termos do item 9.2 do referido acórdão. Contudo, determinou a constituição de processo apartado deste (TC-027.521/2006-6) 'para análise do trabalho fiscalizatório efetuado no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, no Município de Itaporã/MS' (Subitem 9.2.2 do acórdão) e, ainda, o arquivamento dos autos do Processo TC-018.464/2007-7 (item 9.3 do acórdão). Em face do cumprimento das referidas providências, foi constituído novo processo de fiscalização (TC-011.571/1008-3 - Relatório de Auditoria), para exame dos fatos constatados no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, em Itaporã/MS (em andamento nesta Unidade), razão pela qual nos presentes autos não há análise desse empreendimento.

3. O objeto desta auditoria de conformidade, realizada nos Assentamento Itamarati I e II, decorre de determinações do Tribunal, constantes de outros acórdãos, e de questões levantadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. No Tribunal foi aprovada para 'verificar a regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II,' nos termos do Acórdão nº 897/2007 - TCU- Plenário, de 16/05/2007. Na referida comissão objetivou 'verificar a aplicação de recursos federais nos Assentamentos Itamarati I e II no Estado de Mato Grosso do Sul e do Relatório Prévio, do Deputado Manato', relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/06. Note-se que essa comissão aprovou sua solicitação de fiscalização ao Tribunal em 05/06/2007, conforme informações contidas no Ofício nº 104/2007/CFFC-P (fl. 01, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos). A apresentação da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/06 foi do Sr. Deputado Geraldo Resende (fls. 02-18, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos; e fls. 02-05 e 09-12, V.P. dos presentes autos). Antes de ser aprovada, foi designado relator da matéria o Sr. Deputado Manato, que emitiu o relatório de fls. 19-23 do TC-017.119/2007-0, juntado aos autos. De acordo com esse relatório, a peça inaugural (requerimentos e proposta de fiscalização do Sr. Deputado Geraldo Resende), baseada em matéria do Jornal Correio do Estado, de out/2006, 'trouxe denúncias acerca de irregularidades verificadas nos Assentamentos Itamarati I e II' (fl. 19, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos).

4. A mencionada reportagem relatava que a Fazenda Itamarati, 'uma das maiores fazendas do mundo, com terra produtiva e dotada de infra-estrutura, como estradas, sistema de irrigação e armazéns, foi adquirida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, em meados de 2001, para assentar 1.140 famílias; e depois integralmente repassada à União em 2003, para assentar outras 1.700 famílias, num investimento de R\$ 193,3 milhões pelo Governo Federal' (fls. 19-20, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos). No entanto, conforme apontado no referido relatório, o Jornal Correio do Estado denunciava o seguinte:

a) o patrimônio de R\$ 55,7 milhões da Fazenda Itamarati, incluindo sete armazéns, três secadores, indústria de beneficiamento de arroz, prédios de escritórios e um posto de combustíveis, estaria sucateado, abandonado e depredado;

b) a estrutura de escoamento apresentaria a estrada de ferro quase soterrada e o aeroporto sem condições de uso;

c) dos 57 pivôs de irrigação, avaliados em 400 mil cada, apenas três estariam sendo usados pelos assentados;

d) dos três secadores de grãos, um teria sido alugado; e parte da reserva florestal de 60 hectares de eucalipto teria sido vendida, não havendo informações precisas sobre o destino dos valores obtidos nessas transações nem por parte do Incra nem por parte da Associação Itamarati,

entidade criada com o propósito de ser a responsável pela administração coletiva do patrimônio e da gestão da produção dos assentados.

5. Segundo, ainda, o relatório do Sr. Deputado Manato, baseado no aludido periódico, a não liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) impedia o início da produção agropecuária. Com isso, as famílias assentadas estavam sobrevivendo à custa do Bolsa Família. Além disso, 42% (quarenta e dois por cento) dos assentados ainda residiam 'em barracos de lona sem energia elétrica, enquanto aguardavam financiamento da Caixa Econômica Federal-CEF' (fl. 20, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos). No assentamento Itamarati I, com 20,6 mil hectares, os arrendamentos de assentados a terceiros já atingiam cerca de 64% da área. Assim, as famílias, que terceirizavam a produção das áreas coletivas a empresas estranhas ao assentamento por 25% da colheita, garantiam renda anual mínima de R\$ 1,5 mil, ao invés dos R\$ 4 mil anuais a que teriam sido levados a acreditar que conseguiriam com a gestão coletiva.' (fl. 20, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos).

6. Diante desses fatos, o Relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006, Sr. Deputado Manato, após expor sobre a viabilidade da proposta e a respeito dos fundamentos jurídicos - legais e constitucionais (fls. 21-22, TC-017.119/2007-0 - juntado aos autos), concluiu que deveria ser feita fiscalização pelo Tribunal de Contas da União para esclarecer os seguintes aspectos:

a) por que somente serão liberados em 2007 os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e quando liberados, quanto será destinado aos assentados e quais os critérios para liberação;

b) quais as ações adotadas para evitar o sucateamento do patrimônio dos Assentamentos Itamarati I e II;

c) o que está sendo feito para contemplar a totalidade dos assentados com moradia digna;

d) quais as medidas adotadas para verificação de lotes em situação irregular e o combate à comercialização/arrendamento de lotes pelos assentados;

e) os resultados financeiros da produção agropecuária dos Assentamentos Itamarati I e II;

f) os procedimentos de regularização ambiental dos Assentamentos Itamarati I e II e justificativa para o atraso destas providências;

g) a arrecadação e destinação de recursos pela associação Itamarati, que gere espaços e produção coletivizados.

7. Aprovada a solicitação de fiscalização pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em 05/06/2007, essa visou 'verificar a aplicação de recursos federais nos Assentamentos Itamarati I e II no Estado de Mato Grosso do Sul e do Relatório Prévio, do Deputado Manato', conforme informações constantes do Ofício nº 104/2007/CFFC-P, protocolizado no Tribunal em 22/06/2007 (fl. 01, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos). Por conseguinte, as questões expostas pelo Sr. Deputado Relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006, reproduzidas no parágrafo anterior, eram para serem esclarecidas pela equipe da fiscalização. Por isso foram incluídas no objeto da presente auditoria de conformidade.

8. No Tribunal, esta fiscalização foi determinada antes mesmo da referida aprovação pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Ocorre que, em decorrência de informações anteriores enviadas pela mesma Comissão - Ofício nº 116/2006/CFFC-P, de 23/11/2006 (fl. 01, V.P.), o Tribunal aprovou a fiscalização em 16/05/2007, nos termos do Acórdão nº 897/2007-TCU-Plenário, de 16/05/2007 (Ata nº 17/2007-Plenário), visando 'verificar a regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II.' Logo, os objetivos desta auditoria abrangem as questões levantadas pelo Sr. Deputado Manato, relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006, e o determinado pelo Tribunal (verificar a regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II).

9. Além disso, o Tribunal autorizou esta unidade a realizar 'as diligências preliminares necessárias à realização dos trabalhos de fiscalização' - item 9.5 do Acórdão nº 897/2007 - TCU -

Plenário, de 16/05/2007. Assim, em 31/05/2007, foram expedidos os ofícios de fls. 31, 32/33 e 34/35 (V.P.), respectivamente ao Sr. Adoniran Sanches Peraci, Secretário Interino da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Sr. Luiz Carlos Bonelli, Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, e Sr. José Antônio Roldão, Diretor Presidente da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural - AGRAER, visando à obtenção de informações e documentos necessários ao planejamento da fiscalização. Solicitou-se informações a respeito do Pronaf, destinado aos assentados da Itamarati I e II, rol de responsáveis da Superintendência do Incra, áreas de cada um dos assentamentos, edificações, maquinários e benfeitorias originalmente pertencentes à Fazenda Itamarati, residências construídas e em construção nesses assentamentos, estrutura de atendimento à saúde dos assentados, fornecimento de orientação e assistência técnica aos assentados, relatórios financeiros de produção agropecuária, situação de lotes irregularmente ocupados ou comercializados, regularização ambiental dos assentamentos e relatórios de arrecadação e destinação dos recursos obtidos.

10. O Sr. Luiz Carlos Bonelli, Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, apresentou as informações contidas no ofício de fls. 50-63, V.P., protocolizadas nesta Unidade em 09/07/2007, acompanhadas dos documentos de fls. 64-200, V.P. e dos de fls. 203-249, V.1. O Sr. José Antônio Roldão, Diretor Presidente da AGRAER, apresentou as informações contidas no ofício de fls. 254-257, V.1, protocolizadas nesta Unidade em 02/08/2007, acompanhadas da documentação juntada às fls. 258-402, V.1, fls. 405-614, V.2, e fls. 617-678, V.3. O Sr. Adoniram Sanches Peraci, Secretário Interino da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, inicialmente apresentou as informações contidas no ofício de fl. 693, V.3, protocolizadas nesta Secretaria em 27/08/2007, acompanhadas dos documentos de fls. 694-708, V.3. Todavia, após exames feitos por esta Unidade, constatou-se que foram insuficientes para o atendimento da diligência. Por isso, em 17/09/2007, o titular desta Unidade expediu outro ofício (fl. 713, V.3) no sentido de solicitar ao diligenciado a complementação das informações requeridas. Em 24/09/2007 foi protocolizado o ofício de fl. 714, V.3, acompanhado dos documentos de fls. 715-722, V.3, e em 25/10/2007, o ofício de fls. 723-725, V.3, acompanhado dos documentos de fls. 726-781, V.3.

11. Em 24/09/2007, esta Unidade analisou a documentação encaminhada, conforme instrução de fls. 783-785, V.3, e concluiu que cada item da diligência realizada foi atendido com as informações necessárias ao planejamento e execução da auditoria. Sugeriu-se, em face do cumprimento da diligência, o encaminhamento dos autos à equipe designada pela Portaria de Fiscalização/Fase de Planejamento nº 1.111, de 24/09/2007, para subsidiar os trabalhos de planejamento da auditoria/conformidade na Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul. Ratificada a proposta, o Sr. Secretário Substituto desta Unidade encaminhou os autos a esta equipe, que se utilizou das informações constantes da documentação para a elaboração da matriz de planejamento e para a execução da auditoria. Cabe consignar que várias das questões formuladas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados foram respondidas com base nos documentos juntados aos autos em atendimento às referidas diligências.

3.2. DOS OBJETIVOS DA FISCALIZAÇÃO

12. Os objetivos desta fiscalização consistiram em 'verificar a aplicação de recursos federais nos Assentamentos Itamarati I e II no Estado de Mato Grosso do Sul e do Relatório Prévio do Deputado Manato', conforme informações constantes do Ofício nº 104/2007/CFFC-P (fl. 01, TC-017.119/2007-0, juntado aos autos) e do Acórdão nº 897/2007 - TCU- Plenário, de 16/05/2007 - Ata nº 17/2007 - Plenário (fl. 29, V.P.). A conclusão do relatório do Deputado Manato foi de que deveria ser feita fiscalização pelo Tribunal de Contas da União para esclarecimento dos questionamentos apontados no parágrafo 06 deste relatório.

13. Nesse sentido, as principais questões de auditoria formuladas pela equipe foram as seguintes: a) Qual o volume de recursos federais e estaduais aplicados nos Assentamentos Itamarati I e II e quais os principais objetos desses recursos? b) Quais as ações adotadas para evitar o sucateamento do patrimônio dos Assentamentos Itamarati I e II? c) Qual o montante destinado e quais

os critérios estabelecidos para a liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II? d) Por que os recursos do Pronaf, necessários à produção agropecuária de 2006, seriam liberados aos assentados somente no exercício de 2007? e) O que está sendo feito para contemplar a totalidade dos assentados desses empreendimentos com moradia digna? f) Quais as medidas que estão sendo adotadas para verificação de lotes em situação irregular, para o combate à comercialização e ao arrendamento dos lotes pelos assentados? g) Quais os resultados financeiros da produção agropecuária dos Assentamentos Itamarati I e II? h) Quais os procedimentos adotados para regularização ambiental dos Assentamentos Itamarati I e II e quais as justificativas, em caso de atraso dessa regularização? i) Qual o volume de arrecadação e destino dado aos recursos da Associação Itamarati que gera espaços e produção coletivizados? j) Se a divisão e distribuição da área da parcela do assentado, em parte relativa sítio familiar e à área societária, contraria dispositivos constitucionais e legais.

3.3 - DA METODOLOGIA APLICADA NA FISCALIZAÇÃO.

14. Para alcançar os objetivos desta fiscalização, a equipe respondeu aos referidos questionamentos de acordo com as normas e procedimentos de auditoria adotados pelo Tribunal. Por se tratar de empreendimentos complexos, envolvendo diversos órgãos e entidades públicos e grande número de assentados rurais (2.837 famílias), a equipe necessitou, na fase de planejamento, aprofundar-se nos estudos da legislação pertinente, a exemplo da Constituição Federal (artigos 184 a 191), Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), Lei nº 8.629, de 25/02/1993 (regula dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), do Decreto nº 433, de 24/01/1992 e suas posteriores alterações (aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária), da Lei nº 6.662, de 25/06/1979 (Política Nacional de Irrigação) e do Decreto nº 89.496, de 29/03/1984 (Regulamentação dos Projetos de Irrigação), além de várias normas específicas do Incra. A partir dos conhecimentos teóricos adquiridos, foi elaborada a matriz de planejamento com as informações que deveriam ser colhidas, técnicas de auditoria utilizadas, fontes de informações e possíveis achados, visando ao cumprimento dos objetivos propostos. Ainda nessa fase da auditoria, solicitou-se, para exame in loco, informações e documentos aos dirigentes dos órgãos envolvidos (Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul – Incra-MS, Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – AGRAER/MS, e Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul - AGESUL/MS).

15. Dentre as técnicas utilizadas nesta fiscalização, adotou-se, inicialmente, as entrevistas para a coleta de informações básicas sobre os Assentamentos Itamarati I e II. Essa técnica foi realizada junto aos servidores da Superintendência do Incra-MS, da AGRAER/MS e da AGESUL/MS. Nesse caso, foram elaborados questionamentos que levassem às provas documentais que poderiam ser juntadas nos autos. Além disso, após a análise comparativa da documentação coletada junto à Superintendência do Incra em Campo Grande/MS, Regional do Incra em Dourados/MS e Regional do Incra no próprio Assentamento Itamarati, a equipe deslocou-se para os assentamentos objeto da auditoria para fazer a verificação in loco dos empreendimentos. Na oportunidade, também foram entrevistados vários assentados, analisadas suas respectivas atividades rurais e obtidas as fotografias juntadas a estes autos (fls. 3785-3800, Anexo 3, V.18).

16. Como forma de direcionar os trabalhos na fase de execução da fiscalização, a equipe foi dividida em face do elevado volume de documentos que deveriam ser examinados. Assim, cada componente ficou responsável por uma parte do exame documental. Entretanto, as situações encontradas e os achados foram objetos de discussões em conjunto antes de serem relatados. Além dos pedidos feitos aos órgãos auditados na fase de planejamento, a equipe solicitou outros documentos e informações no decorrer da execução dos trabalhos. Cumpre registrar que não foram colocados quaisquer empecilhos à execução da fiscalização, pois tudo que a equipe pediu para o desenvolvimento dos trabalhos foi a ela apresentado.

17. Na fase de elaboração do relatório, devido à necessidade de se fazer dois relatórios distintos (um para os presentes autos e o outro para o TC-018.464/2007-7 – SCN, comentado no

parágrafo 02), optou-se por confeccionar posteriormente este relatório por apresentar maior grau de complexidade (diversidade de assuntos, legislações e um número maior de beneficiários). Em razão dessas peculiaridades, foi necessária a prorrogação do prazo inicialmente fixado pela direção desta Unidade para confecção deste relatório, elaborado de acordo com as normas e orientações do Tribunal. Assim, após a descrição da visão geral dos empreendimentos (aquisição das duas glebas da Fazenda Itamarati e projetos dos assentamentos), relatou-se sobre a situação encontrada e 'achados de auditoria', divididos em 'respostas aos questionamentos', subitem destinado às questões da Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por meio do relatório do Sr. Deputado Manato, Relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006, e em 'outros achados relevantes', onde a equipe destaca os principais problemas encontrados nos assentamentos objeto desta auditoria. Ao final, foram relatadas as conclusões da equipe com as propostas das medidas cabíveis que podem ser tomadas pelo Tribunal junto aos órgãos, entidades e responsáveis envolvidos.

3.4. DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS E BENEFÍCIOS ESPERADOS DESTA AUDITORIA

17.1. O volume de recursos fiscalizados nesta auditoria, na soma dos dois assentamentos, perfaz, em valores históricos, um total de R\$ 263.001.252,72 (duzentos e sessenta e três milhões, mil duzentos e cinquenta e dois reais e setenta e dois centavos) em recursos da União e R\$ 5.556.970,51 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, novecentos e setenta reais e cinquenta e um centavos) em recursos do Estado de Mato Grosso do Sul.

17.2. Os benefícios esperados desta ação de controle dizem respeito a possíveis aplicações de multa aos responsáveis envolvidos e melhorias na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II. Com as determinações sugeridas, espera-se melhorias, dentre as quais merecem destaque as seguintes: regularização da área do lote de cada assentado no sentido de torná-la uma para possibilitar maior renda aos parceiros; redução dos problemas econômicos e sociais existentes nos assentamentos; melhoria na organização administrativa do Incra/MS visando ao cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares; impactos sociais, econômicos e ambientais positivos; incremento da confiança dos assentados nas instituições públicas; redução do sentimento de impunidade; fornecimento de subsídios para a atuação do Ministério Público Federal; e melhoria da imagem dos assentamentos perante à opinião pública da região. (...)

8. CONCLUSÃO

270. Esta auditoria de conformidade, realizada nos Assentamentos Rurais Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS, cuja responsabilidade pela implantação e acompanhamento é da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – Incra/MS, teve origem em solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Aprovada pelo Tribunal, por meio do Acórdão nº 897/2007 – TCU - Plenário, de 16/05/2007 (Ata nº 17/2007 - Plenário), foi registrada no Fiscalis sob o nº 627/2007. Como esse registro recebeu a inclusão da auditoria de conformidade no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, em Itaporã/MS (Acórdão nº 2.199/2007 – TCU – Plenário, de 17/10/2007), os trabalhos de fiscalização abrangeram também esse projeto de irrigação, cujo relatório foi juntado ao Processo nº TC-018.464/2007-7 (SCN), já apreciado pelo Tribunal em 30/01/2008.

271. Ao deliberar sobre o retromencionado processo (Acórdão nº 111/2008 – TCU – Plenário, de 30/01/2008), esta Corte mandou informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que a auditoria havia sido realizada e que a análise do trabalho fiscalizatório seria efetuada por meio deste processo (TC-027.521/2006-6), nos termos do Item 9.1 desse acórdão. Para esse exame, determinou a esta Unidade Técnica que juntasse a este processo, por meio de desentranhamento, o Relatório da Auditoria realizada naquele projeto de irrigação e a documentação constante do Anexo 2 do respectivo processo (TC-018.464/2007-7), bem como a de seu Anexo 1, por cópia, conforme Item 9.2 do acórdão. Todavia, nesse mesmo acórdão, foi determinada a constituição de processo apartado dos presentes autos 'para análise do trabalho fiscalizatório efetuado no Projeto de Irrigação da Gleba Santa Terezinha, no Município de Itaporã/MS' e o

arquivamento do Processo TC-018.464/2007-7 (Subitem 9.2.2 e Item 9.3, respectivamente, do acórdão). Em cumprimento a essas providências, foi constituído novo processo - TC-011.571/2008-3 (Relatório de Auditoria) para o exame dos fatos constatados na fiscalização do aludido projeto de irrigação, razão pela qual nos presentes autos não há análise desse empreendimento. Em 28/05/2008, o processo resultante das referidas determinações (TC-011.571/2008-3) foi encaminhado ao Gabinete do Ministro Relator para apreciação das propostas alvitadas naquele relatório de auditoria.

272. Dessa forma, o objeto desta auditoria decorre de determinações do Tribunal constantes de outros acórdãos e das questões levantadas pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. No Tribunal foi aprovada para 'verificar a regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II,' nos termos do Acórdão nº 897/2007 - TCU- Plenário, de 16/05/2007. Na referida comissão objetivou 'verificar a aplicação de recursos federais nos Assentamentos Itamarati I e II no Estado de Mato Grosso do Sul e do Relatório Prévio, do Deputado Manato', relator da Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/06, de autoria do Senhor Deputado Geraldo Resende. Tendo em vista esses objetivos, as principais questões abordadas pela equipe foram as seguintes: a) Qual o volume de recursos federais e estaduais aplicados nos Assentamentos Itamarati I e II e quais os principais objetos desses recursos? b) Quais as ações adotadas para evitar o sucateamento do patrimônio dos Assentamentos Itamarati I e II? c) Qual o montante destinado e quais os critérios estabelecidos para a liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos parceleiros dos Assentamentos Itamarati I e II? d) Por que os recursos do Pronaf, necessários à produção agropecuária de 2006, seriam liberados aos assentados somente no exercício de 2007? e) O que está sendo feito para contemplar a totalidade dos assentados desses empreendimentos com moradia digna? f) Quais as medidas que estão sendo adotadas para verificação de lotes em situação irregular, para o combate à comercialização e ao arrendamento dos lotes pelos assentados? g) Quais os resultados financeiros da produção agropecuária dos Assentamentos Itamarati I e II? h) Quais os procedimentos adotados para regularização ambiental dos Assentamentos Itamarati I e II e quais as justificativas, em caso de atraso dessa regularização? i) Qual o volume de arrecadação e destino dado aos recursos da Associação Itamarati que gera espaços e produção coletivizados? j) Se a divisão e distribuição da área da parcela do assentado, em parte relativa ao sítio familiar e à área societária, contraria dispositivos constitucionais e legais. Dessas questões, a primeira e a última não decorrem dos questionamentos formulados pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

273. Diante do montante de recursos públicos envolvidos nos Assentamentos Itamarati I e II (R\$ 256.090.611,67 da União e R\$ 5.625.970,51 do Estado de Mato Grosso do Sul) e das previsões contidas nos respectivos planos de desenvolvimento, o mais lógico seria se encontrar um alto grau de profissionalização dos assentados e de desenvolvimento desses empreendimentos rurais. Entretanto, as constatações decorrentes desta auditoria permitem afirmar que esses assentamentos, implantados com base no novo modelo de reforma agrária, que, contrariamente ao disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira, divide a área da parcela do assentado em uma parte denominada 'sítio familiar' e em outra de 'área societária', têm problemas graves. Acontece que os assentados beneficiários das parcelas ou lotes, por terem somente a posse de seu pequeno sítio familiar (geralmente com 4,0 ha), acabam sendo deixados à sua sorte em razão da prioridade dos movimentos sociais (MST, CUT, FETAGRI, etc.) estar no desenvolvimento das áreas societárias, cuja posse e usufruto pertencem às lideranças dos grupos de assentados, vinculadas aos movimentos sociais. São problemas de ordem econômica e social, comparáveis aos das favelas urbanas, que fazem com que esses assentamentos sejam conhecidos na região de Ponta Porã/MS como 'Favelão Rural'.

274. Não há, por parte do Incra/MS, medidas legais efetivas para evitar o sucateamento do patrimônio dos aludidos assentamentos, cuja parte passível desse problema perfaz cerca de R\$ 67.813.432,48 (sessenta e sete milhões oitocentos e treze mil, quatrocentos e trinta e dois reais e quarenta e oito centavos), incluindo-se os 90 (noventa) pivôs centrais (R\$ 11.176.724,72), as

edificações (R\$ 17.465.676,95), a unidade de armazenagem de grãos (R\$ 22.472.936,87), a subestação e distribuição de energia elétrica (R\$ 3.768.545,25) e outras benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas (R\$ 12.929.548,69). Enquanto a direção do Incra/MS deveria ser mais zelosa na preservação desse patrimônio público, as medidas tomadas foram as mais irregulares possíveis, como a alienação, sem autorização legislativa e sem licitação, da subestação e rede de distribuição de energia à Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S/A – ENERSUL, a cessão de direito de uso do parque de armazenagem à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI e a doação de imóveis ao Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e à Prefeitura Municipal de Ponta Porã/MS, inclusive de uma área de 398,0513 ha (trezentos e noventa e oito hectares, cinco ares e treze centiares) e instalações para implantação de um núcleo urbano. Com providências dessa natureza, só se pode concluir que não havia necessidade de aquisição desse patrimônio.

275. Os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), apesar da existência de critérios de liberação claramente definidos pelo Incra (Manual da Política Agrícola para a Reforma Agrária), têm sido liberados com atraso aos parceiros desses assentamentos, tomando-se por base os fatos ocorridos nas safras de 2006/2007. Até nov/2007, o montante desses recursos concedidos aos assentados do Itamarati II perfazia R\$ 7.074.000,00 (sete milhões, setenta e quatro mil reais) e aos do Itamarati I cerca de R\$ 20.610.000,00 (vinte milhões seiscentos e dez mil reais). Esses atrasos decorrem da falta de organização do Incra/MS para implementar os assentamentos rurais, a exemplo da intempestividade na conclusão dos PDA's - Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (planos básicos para a elaboração dos projetos individuais de investimentos), de alterações nos modelos das residências inicialmente previstos e da escolha das entidades de assistência técnica pelas lideranças dos grupos de assentados, vinculadas aos movimentos sociais (CUT, MST, FETAGRI, FAF e FAFI). São problemas que contribuem de forma decisiva para a falta de perspectiva de mudança das condições de vida dos assentados e, por conseguinte, para a existência de grande rotatividade de parceiros nos lotes desses assentamentos.

276. Em relação às residências dos assentados, outra questão levantada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, há também atrasos nas construções e parte das que foram entregues está aquém do padrão desejado. Faltava construir, quando de nossos trabalhos in loco, 718 (setecentas e dezoito) residências do total previsto (1.692 residências) para o Assentamento Itamarati II. Dessa forma, há muitas famílias ainda morando em barracas nos seus próprios lotes, como no caso das do Grupo FAF – Federação da Agricultura Familiar, e das do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST. Entre as concluídas, há graves falhas de acabamento, haja vista a ausência de instalações hidráulicas, de portas, de peças sanitárias e de pisos/azulejos, bem como má qualidade do madeiramento empregado (empenamento). Por isso, nesses assentamentos o direito básico de moradia digna dos assentados ainda não tinha sido implementado.

277. Também não há medidas efetivas do Incra/MS para combater a comercialização e o arrendamento dos lotes pelos assentados. Ao contrário, quando essa autarquia permite que o adquirente de lote abandonado (parceiro esse selecionado e indicado pelos líderes dos grupos dos assentados vinculados aos movimentos sociais), assuma a dívida do assentado antecessor (recursos do Pronaf destinados à sua produção - Pronaf 'A', 'Crédito de Apoio à Instalação' e 'Crédito Instalação Mat. Construção') acaba mesmo é incentivando a comercialização desses lotes. Além dessa dívida oficial, o parceiro adquirente paga ágio ao desistente em valores variáveis entre R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), sem contar a quantia (aproximadamente 10% do ágio) que deve ser paga aos líderes dos grupos para agilizarem a regularização dos lotes junto ao Incra/MS.

278. O arrendamento dos sítios familiares é um problema reconhecido pelo Incra/MS, que até tem notificado alguns assentados. No entanto, a gravidade desse problema está mesmo é nas áreas societárias desses assentamentos, onde os arrendamentos (denominados 'parcerias') não são formalizados devido à ilegalidade desse procedimento. Por isso, a direção do Incra/MS se mostra indiferente a esse problema. Como os assentados nem sabem onde está localizada a parte relativa à

sua parcela nas áreas societárias, visto que residem no sítio familiar (cerca de 4 ha), a posse e a administração dessas áreas ficam com os líderes dos grupos de assentados, vinculados aos movimentos sociais. Assim, e ante a dificuldade dessas áreas serem exploradas com o trabalho dos próprios assentados, as lideranças acabam decidindo pelo arrendamento a empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene – Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69). Esses arrendatários fornecem as sementes e os maquinários e os assentados, além de receberem 10 (dez) sacas da produção por hectare (áreas irrigadas) e entre 06 (seis) e 07 (sete) sacas, no caso de área de sequeiro, não assumem riscos de quebra de safras.

279. Apesar da existência de normas punitivas sobre a ocupação irregular de lotes (comercialização, permutas, e arrendamento), como as contidas no art. 189, caput, da Constituição Federal, art. 94 do Estatuto da Terra, Resolução/Incrá/CD/Nº 02, de 24/02/2006, e Instrução Normativa/Incrá nº 30, de 24/02/2006, essas praticamente não são aplicadas devido à insuficiente alocação de recursos humanos, materiais e financeiros nesses assentamentos. Mesmo após cerca de 03 (três) anos da implantação do Assentamento Itamarati II, sequer havia processos específicos formalizados e Contrato de Concessão de Uso – CCU dos assentados, devidamente assinados, para a garantia de acesso à área do imóvel. Os contratos dos parceleiros do Itamarati I também não tinham sido substituídos pelos novos modelos previstos na Instrução Normativa/Incrá nº 30, de 24/02/2006. Sem esses controles formais e atividades rotineiras in loco, é inoperante o acompanhamento da situação dos lotes e de seus ocupantes, razão pela qual há comercialização e arrendamento de lotes.

280. Devido às ilegalidades existentes nos lotes dos assentados, o Incra/MS não tem controle sobre a produção e resultados financeiros dos Assentamentos Itamarati I e II. Nos eventuais relatórios não se apontam dados sobre custos de produção e sequer valores de venda dos produtos agropecuários. Tudo isso vai de encontro às diretrizes dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA's) porque, sem informações dessa natureza, ficam prejudicados os objetivos específicos traçados para esses dois assentamentos, a exemplo da orientação, capacitação e treinamento das famílias assentadas em atividades produtivas de modo que possam escolher alternativas de produtos viáveis às condições sócio-econômicas. A consolidação dos resultados da produção possibilitaria agregar valores econômicos aos produtos, via industrialização, no sentido de tornar as famílias assentadas em agricultores auto-suficientes econômica e financeiramente. Possibilitaria, ainda, conseguir, nas áreas de subsistência dos assentados (sítio familiar), a almejada renda média de R\$ 385,00 (trezentos e oitenta e cinco reais) por mês/parceleiro e sonhada alteração de mentalidade do assentado, com sua profissionalização para mudar a filosofia do 'inha' (terrinha, enxadinha, vaquinha, etc.) associada ao termo 'Agricultura Familiar,' conforme exposto no Plano de Desenvolvimento do Assentamento Itamarati II.

281. A questão ambiental, outra preocupação da mencionada comissão da Câmara dos Deputados, não está sendo observada pelo Incra/MS. Apesar dos dispositivos constitucionais (art. 225, §1º e inciso IV), legais (Lei nº 6.938/1981) e regulamentares (Resolução Conama nº 237/97) que tratam do assunto, não há licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II, mesmo tendo este sido implantado há cerca de 03 (três) anos. O requerimento só foi protocolizado no órgão competente (IMASUL) em 05/09/2007, ou seja, após as diligências que deram início ao desenvolvimento dos trabalhos relativos a esta fiscalização. Além da ausência de licenciamento ambiental no Itamarati II, não está havendo cumprimento das demais normas que tratam da conservação do meio ambiente, como a questão da reserva legal de 20% (vinte por cento), prevista no art. 16, § 2º, da Lei nº 7.803/1989. No Itamarati I, a reserva legal não passa de 16,73% (dezesseis vírgula setenta e três por cento) da área total do assentamento e no Itamarati II essa área e a de preservação ambiental foram destruídas com invasões e explorações indevidas, principalmente pela ausência de cercas de arame.

282. Quanto aos recursos arrecadados pela Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI e o destino dado aos mesmos, constata-se que são insuficientes para conservar e manter a atual estrutura de armazenagem adquirida pelo Incra/MS e depois cedida

irregularmente a essa associação. Em primeiro lugar, trata-se de uma associação instituída para representar apenas os parceiros do Assentamento Itamarati II e não os dos dois assentamentos. Seu objetivo principal de criação foi gestão da infra-estrutura (os armazéns, silos, secadores, balanças e fábrica de ração) que existia na Gleba I da Fazenda Itamarati, avaliada em R\$ 22.472.936,87 (vinte e dois milhões quatrocentos e setenta e dois mil e novecentos e trinta e seis reais e oitenta e sete centavos). Com uma renda mensal decorrente dos contratos de aluguéis de R\$ 37.833,00 (trinta e sete mil, oitocentos e trinta e três reais), que corresponde a tão-somente a 0,168% (zero vírgula cento e sessenta e oito por cento) das benfeitorias cedidas pelo Incra/MS, essa associação só consegue operacionalizar os armazéns. Suas despesas operacionais/custos, no período de janeiro a maio de 2007, totalizaram R\$ 191.567,66 (cento e noventa e um mil, quinhentos e sessenta e sete reais e sessenta e seis centavos) quando as receitas, no mesmo período, foram de R\$ 210.772,16 (duzentos e dez mil e setecentos e setenta e dois reais e dezesseis centavos). Logo, como as despesas praticamente empatam com as receitas, não são suficientes sequer para conservar e manter a atual estrutura de armazenagem, que, em algumas partes, encontra-se necessitando de reparos.

283. Além dos já mencionados problemas sociais e econômicos que levam os Assentamentos Itamarati I e II a serem conhecidos como 'Favelão Rural', outros confirmam essa denominação. Há crimes de toda natureza (furtos de transformadores e de outros bens, assassinatos, tentativa de estupro etc.), alcoolismo e invasões das áreas de reserva e de preservação ambiental para a retirada de madeira e de outros produtos de origem vegetal, além de queimadas indiscriminadas. Muitos dos parceiros, quando não trabalham como empregados nas propriedades rurais da região, tentam sobreviver com a venda, em Ponta Porã/MS, do eventual excedente de produção dos sítios familiares, geralmente mandioca e milho. Por isso, abandonam, permutam ou comercializam seus lotes, quando não os arrendam para outros assentados ou até mesmo para empresas privadas, no caso das partes societárias, fazendo com que haja uma grande rotatividade de assentados nos lotes.

284. Diante da existência de tantos problemas sociais e econômicos nesses assentamentos, pode-se atribuí-los à falta de união dos assentados ou até à conjuntura econômica. Contudo, não se pode eximir o novo modelo de reforma agrária adotado pelo Incra/MS, denominado 'TERRAVIDA' ou 'Sistema AGROVIDA - Fábrica Verde' ou, ainda, 'Sócioproprietário', em que a área do lote ou parcela do assentado é dividida, contrariando a Constituição Federal (art. 189, parágrafo único), em duas partes: SÍTIO FAMILIAR, cuja posse é do assentado e que se supõe ser suficiente para a família desenvolver suas atividades vocacionais (pomar, hortas e outras) para garantia da segurança alimentar, com moradia e infra-estrutura básica; e ÁREA SOCIETÁRIA, cuja posse e usufruto pertencem aos grupos de assentados, com lideranças vinculadas aos movimentos sociais, onde se desenvolvem as atividades agropecuárias e agroindustriais compartilhadas e em sociedade, com vistas a inserir as famílias no mercado ou dar suporte à produção dos sítios familiares. Implantado esse novo modelo nos Assentamentos Itamarati I e II, até mesmo os técnicos que elaboraram o Plano de Desenvolvimento do Assentamento Itamarati II manifestaram dúvidas quanto ao seu sucesso, ao relacionar uma série de condicionantes para sua viabilidade. Tratava-se de uma 'iniciativa ousada, considerando que requer uma cumplicidade e organização maior dos trabalhadores rurais' e facilitaria 'o acesso dos assentados às inovações tecnológicas e gerenciais que estão disponíveis no mercado e normalmente são apropriadas por outros segmentos da economia'. Entretanto, seu sucesso estava 'diretamente ligado ao comprometimento dos assentados, dos profissionais de Assistência Técnica, Social e Ambiental e dos demais órgãos e instituições responsáveis pela Reforma Agrária, à medida que, precisam superar os obstáculos que inevitavelmente aparecerão.' (Grifos nossos).

285. A realidade encontrada nesses assentamentos foi a não concretização dos objetivos previstos nos seus respectivos planos de desenvolvimento. Os assentados não conseguem sequer sobreviver da produção tradicional obtida do sítio familiar (única parte do lote que está sob sua posse e, por isso, local onde está sua residência), por se tratar de uma área muito pequena e que pouco interessa às entidades de assistência técnica que são obrigados a contratar para terem acesso aos recursos do Pronaf. Essas entidades, escolhidas pelos próprios líderes dos grupos de assentados,

priorizam as áreas societárias (normalmente acima de 100,0 ha e de posse das lideranças dos grupos de assentados), por não terem condições de elaborar e acompanhar projetos agrícolas para os sítios familiares (2.837 nos dois assentamentos). Assim, como a sonhada profissionalização dos assentados não se concretiza para o aumento de suas rendas, a divisão das áreas das parcelas dos assentados em sítio familiar e área societária, além de contrariar a Constituição Federal (art. 189, parágrafo único), contribui mesmo é para o aumento da pobreza nesses assentamentos. Por isso, esse novo modelo de reforma agrária, já adotado pela Associação de Municípios para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar Paulista – AMDAFAP, não pode ser considerado a salvação da agropecuária familiar brasileira, na forma como o Incra vem apregoando.

286. Em face dos problemas verificados na implementação e acompanhamento dos Assentamentos Itamarati I e II e das graves irregularidades constatadas, que contrariam dispositivos constitucionais, legais e regulamentares, propõe-se, de imediato, determinação aos dirigentes do Incra para adotarem providências de cumprimento do disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e posse dos imóveis rurais desses assentamentos em favor da unidade familiar, uma vez as áreas desses imóveis (lotes ou parcelas) foram divididas em sítio familiar, cuja posse se encontra com os parceiros beneficiários, e em áreas societárias, administradas e de usufruto das lideranças dos movimentos sociais (CUT, MST, FETAGRI, FAF, FAFI e AMFFI). Propõe-se, ainda, encaminhamento de cópia deste relatório ao Ministério Público, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, sem prejuízo de audiência dos responsáveis pelas irregularidades relatadas, que, no caso da adoção desse novo modelo de reforma agrária, são os que implantaram os assentamentos e seus sucessores, por estes terem dado continuidade às ações de implantação (construção de moradias, demarcação, infra-estrutura, etc.) e não terem providenciado a correção dos atos ilegais e inconstitucionais ocorridos na distribuição das áreas dos lotes.

9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

287. Ante todo o exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa, propondo o seguinte:

287.1. Com fulcro no art. 45, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, e art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo da audiência formulada no subitem 287.3, assinar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da comunicação processual, para que o Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Sr. Rolf Hackbart, CPF 266.471.760-04, e o Superintendente Regional dessa autarquia no Estado de Mato Grosso do Sul, Sr. Flodoaldo Alves de Alencar, CPF 040.436.421-72, adotem as providências necessárias ao cumprimento do artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e posse dos imóveis rurais dos Assentamentos Itamarati I e II em favor das unidades familiares, uma vez que a área do lote do parceiro foi dividida em sítio familiar (variável de 15% a 35% da área e de posse do beneficiário) e área societária (área restante da parcela, administrada e de usufruto das lideranças dos grupos de assentados) ou mesmo unida a outras parcelas para constituição de fazenda coletiva (caso do Grupo 17 do MST – Itamarati I).

287.2. Nos termos do art. 41, §2º, da Lei nº 8.443, de 1992, e art. 248 do Regimento Interno do TCU, encaminhar, de imediato, cópia integral do presente relatório ao Ministério Público Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, para as providências que entender necessárias.

287.3. Com fundamento no art. 43, II, c/c art. 45, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, e art. 250, IV, c/c art. 251, caput, do Regimento Interno do TCU, determinar a realização de audiência dos responsáveis arrolados a seguir, para, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da comunicação processual, apresentarem razões de justificativa sobre a distribuição, concessão de uso e posse do imóvel rural (lote ou parcela) dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar (variável de 15% a 35% da área e de posse do beneficiário) e área

societária (área restante da parcela, administrada e de usufruto das lideranças dos grupos de assentados) ou mesmo unida a outras parcelas para constituição de fazenda coletiva (caso do Grupo 17 do MST – Itamarati I), contrariando o disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e no artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964, que determinam seja a distribuição de imóveis rurais conferida à unidade familiar, em face das seguintes constatações:

a) Irregularidade: Constituição de uma fazenda coletiva ou societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar (artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964), denominada Grupo de Resistência Eldorado dos Carajás (Grupo 17 - MST – Itamarati I), com área de 162,2954 ha, decorrente da união dos Lotes de nºs 73 a 91 e 101, cujas áreas individuais não foram identificadas, nos respectivos mapas desse grupo de parceleiros do Assentamento Itamarati I e nos documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), para impossibilitar a demarcação oficial dos lotes e suas localizações pelos próprios parceleiros beneficiários, que, em nov/2007, somavam, 16 (dezesseis) assentados dos 19 (dezenove) previstos inicialmente, sendo que apenas 12 (doze) dedicavam-se às atividades agropecuárias dessa fazenda societária.

b) Irregularidade: Distribuição, concessão de uso e posse dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar (artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964), caracterizada pela não identificação da parte do lote relativa à área societária nos respectivos mapas dos grupos de parceleiros e documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), visando impossibilitar sua demarcação oficial e localização, a exemplo do ocorrido com os 20 (vinte) lotes dos assentados do Grupo Deodápolis (CUT - Itamarati I), em que a área identificada é tão-somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 18,0 ha (14,0 ha de área societária não identificada); com os 90 (noventa) lotes do Grupo Nova Esperança (CUT - Itamarati II), em que a área identificada é tão-somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 12,0 ha (8,0 ha de área societária não identificada); com os 150 (cento e cinquenta) lotes do Grupo Único da FAF (FAF - Itamarati II), em que a área identificada é tão-somente a do sítio familiar (5,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 16,0 ha (11,0ha de área societária não identificada).

Qualificação dos responsáveis:

1) Rolf Hackbart, CPF 266.471.760-04 -Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra desde 02/09/2003 - SBN, Edifício Palácio do Desenvolvimento, 18º Andar - 70.057-900 - Brasília/DF.

2) Marcelo Resende de Souza, CPF nº 640.804.476-04 - ex-Presidente do Incra, de 20/01/2003 a 02/09/2003 - Rua Centralina, 1340, Bloco 1, Apto 901 - CEP 31080-140 Santa Inês, Belo Horizonte/MG

3) Sebastião Azevedo, CPF 025.414.243-53 - ex-Presidente do Incra, de 01/03/2001 a 19/01/2003 - SQS 315 Bloco A, 303 - 70384-010 - Asa Sul – Brasília/DF.

4) Francisco Orlando Costa Muniz, CPF 146.588.443-20 - ex-Presidente do Incra, de 29/03/2000 a 28/02/2001 - SQS 213, Bloco C Apto 502 -70292-030 – Asa Sul – Brasília – DF.

5) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá – Campo Grande/MS.

6) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 – 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

7) Ivan de Oliveira Santos, CPF 031.413.688-64 - ex-Diretor-Presidente do Idaterra, de 01/01/2001 a 01/04/2001 - Avenida Centáurea, 198 - 79040-711 - Cidade Jardim - Campo Grande/MS.

8) Valteci Ribeiro de Castro Júnior, CPF 434.019.269-15 - ex-Diretor-Presidente do Idaterra, de 05/04/2001 a 01/10/2001 - Rua Tricordiano, 628 - 79051-150 - Vilas Boas - Campo Grande/MS.

9) Sandro César Fantini, CPF 353.559.059-00 - ex-Diretor-Presidente do Idaterra, de 02/10/2001 a 17/07/2002 - Rua Angica, 20 - 79008-440 - Cabreúva - Campo Grande/MS.

10) Joatan Loureiro da Silva, CPF 798.738.128-49 - ex-Diretor-Presidente do Idaterra, de 18/07/2002 a 13/11/2002 - Rua Alexandre Fleming, 1248 - 79006-570 - Vila Bandeirantes - Campo Grande/MS.

11) José Antônio Felício, CPF 032.186.278-34 - ex-Diretor-Presidente do Idaterra de 14/11/2002 a 20/01/2003 - Rua Pedro Martins, 186 - Casa 299 - 79032-340 - Carandá Bosque - Campo Grande/MS.

12) Humberto de Mello Pereira, CPF 373.843.331-72 - ex-Diretor-Presidente do Idaterra, de 21/01/2003 a 31/12/2006 - Rua Rainha, 182 - 79013-361 - Res. Atlântico Sul - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira;

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal; e

Artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4. Com fulcro no art. 43, II, da Lei nº 8.443/92, e art. 250, IV, do Regimento Interno do TCU, determinar a realização de audiência dos responsáveis a seguir arrolados, a contar da comunicação processual, apresentarem razões de justificativa a respeito das seguintes irregularidades:

287.4.1. Irregularidade: Alienação ilegal, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, da subestação e da rede de distribuição de energia elétrica dos Assentamentos Itamarati I e II à Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S/A - ENERSUL (Termo de Doação/SR-16/MS/Nº 02/2004, de 07/12/2004), adquiridas, quando das aquisições das Glebas I e II da Fazenda Itamarati, por R\$ 3.768.545,25 (três milhões setecentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e vinte e cinco centavos), em troca de um crédito ao Incra, no valor de R\$ 976.500,00 (novecentos e setenta e seis mil e quinhentos reais), para utilização em obras de expansão/melhoramento da rede de distribuição em 34,5 KV na região dos Assentamentos Itamarati I e II.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da legalidade) e inciso XXI, da Constituição Federal;

Art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações; e

Art. 23 c/c art. 31 da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações.

287.4.2. Irregularidade: Doação ilegal, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa e avaliação prévia, ao Município de Ponta Porã/MS de uma área de 398,0513 ha (trezentos e noventa e oito hectares, cinco ares e treze centiares) para implantação de um núcleo urbano (Ofício/Incra/SR-16/D/GAB/Nº 1406/2007, de 27/09/2007) e do imóvel onde funcionava a escola para educação infantil, bem como cessão ilegal de direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia e termo ou contrato, do complexo poliesportivo do Setor Administrativo da Gleba I da Fazenda Itamarati (Ofício/Incra/SR-16/O/GAB/Nº 407/2007, de 19/03/2007), constituídos de 01 ginásio de esportes (1.814,00 m²), de 01

clube recreativo (891,96 m²), 01 quadra de bocha (300,00 m²), 01 vestiário em alvenaria (136,00 m²), 01 vestiário em alvenaria e piscina (total de 594,00 m²), 01 quadra de futebol (540,00 m²), 01 quadra de tênis iluminada (648,00 m²), 01 paredão de tênis (104,00 m²), 01 prédio pré-escolar (260,19 m²).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da legalidade) e inciso XXI, da Constituição Federal;

Art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações;

Art. 23 c/c art. 31 da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações; e

Art. 18, §3º, da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações.

287.4.3. Irregularidade: Doação ilegal de imóveis, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa e de avaliação prévia, à Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (prédio onde funciona a Polícia Militar) e à Secretaria de Estado de Educação (prédio onde funcionava a oficina de manutenção - Setor Administrativo da Gleba I da Fazenda Itamarati, com 1.550,00 m²), por meio do Ofício/Incra/SR-16/O/GAB/Nº 1006/2006, de 12/07/2006, bem como cessão ilegal de direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia e de termo ou contrato, de 28 (vinte e oito) residências a servidores públicos estaduais (professores, policiais, serventuários e servidores da assistência técnica).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da legalidade) e inciso XXI, da Constituição Federal;

Art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações;

Art. 23 c/c art. 31 da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações; e

Art. 18, §3º, da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações.

287.4.4. Irregularidade: Cessão ilegal de direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia, termo ou contrato e licitação, à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, de 07 (sete) residências (Ofício/Incra/SR-16/DDA/GAB/Nº 1339/2006, de 29/08/2006, e Ofício/Incra/SR-16/D/GAB nº 1241/2006, de 17/08/2006) e do parque de armazenagem do Assentamento Itamarati II (Ofício/Incra/SR-16/DDA/GAB/Nº 1338/2006, de 29/08/2006), avaliado em R\$ 22.472.936,87 (vinte e dois milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, novecentos e trinta e seis reais e oitenta e sete centavos), contendo os itens a seguir mencionados:

Especificação do objeto	Área/m²	Vr. avaliado (R\$)
Depósito de adubo	10.650,0	2.995.811,90
Almoxarifado	240,0	131.469,28
Pátio ao lado do almoxarifado	360,0	6.899,70
Armazém nº 01	2.100,0	395.527,90
Armazém/Fábrica de Ração	600,0	221.690,28
Refeitório	220,0	120.513,51
Escritório	157,0	61.546,08
Laboratório de Sementes	645,0	138.381,66

Especificação do objeto	Área/m²	Vr. avaliado (R\$)
Oficina 01	344,0	37.855,92
Oficina 02	275,0	30.262,73
Guarita	107,0	45.434,75
Cercas (incluindo arame)	6.310,0 m/l	124.647,74
Poços artesianos	3 unidades	38.295,00
Reservatórios	2 unidades	17.020,00
Estacionamento	81,0	3.446,55
Armazém nº 02	2.436,0	980.033,25
Armazém nº 03	3.094,1	1.244.795,00
Armazém nº 04	6.000,0	2.413.875,00
Armazém nº 05	18.895,0	7.111.959,30
Graneleiro nº 01	4.112,0	1.540.492,50
Graneleiro nº 02	4.568,0	2.210.626,50
Silos metálicos – 20.000 sacas/cada	08 unidades	382.208,40
Silos metálicos – 70.000 sacas/cada	10 unidades	1.153.593,70
Balança Ferroviária/100 t	01 unidade	17.253,48
Balança Ferroviária/80 t	01 unidade	35.051,84
Secador kW 65	02 unidades	243.600,00
Secador kW 40	07 unidades	602.700,00
Secador kW 15	02 unidades	57.400,00
UBS Capacidade para 100 sacas/h.	03 unidades	110.544,90
Total		R\$ 22.472.936,87

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá – Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da legalidade), da Constituição Federal;

Art. 18, §§3º, 5º e 6º, da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações.

287.4.5. Irregularidade: Arrendamento, por preço ínfimo, do complexo de armazenagem cedido pelo Incra/MS à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, sendo partes à empresa Granol Indústria, Comércio e Exportação S/A (em 29/08/2006), à empresa Sperafico Agroindustrial Ltda. (em 15/09/2006) e à empresa TERRA & GRÃOS – Comércio e Indústria, Importação e Exportação de Grãos Ltda. (em 05/06/2007), por um total de R\$ 37.833,00 (trinta e sete mil e oitocentos e trinta e três reais) mensais, renda que corresponde a tão-somente 0,168% (zero vírgula cento e sessenta e oito por cento) do valor dessa benfeitoria (R\$ 22.472.936,87), insuficiente, portanto, até mesmo para conservar e manter esse parque livre da ação do tempo.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá – Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal.

287.4.6. Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra /MS, quando os parceleiros sucessores formalizam declarações no

sentido de assumirem dívidas dos antecessores, relativas aos recursos do Pronaf de produção (Pronaf 'A'), do 'Crédito Apoio à Instalação' e do 'Crédito Instalação Mat. Construção', a exemplo dos casos verificados no Processo nº 54.293/01797/2002 — Lote nº 20 (Grupo Deodápolis - CUT - Itamarati I), Processo nº 54.293/02010/2002 — Lote nº 244 (Grupo FETAGRI - Itamarati I), Processo nº 54.293/02367/2002 - Lote nº 145 (Grupo AMFFI - Itamarati I) e Processo nº 54.293/02455/2002 — Lote nº 070 (Grupo MST - Itamarati I).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 - 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal;

Art. 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.7. Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00), a exemplo do constatado com os assentados sucessores do Lote nº 19 (Grupo Deodápolis - CUT - Itamarati I), Lote nº 738 (Grupo FAF - Itamarati II) e Lotes nºs 309, 310 e 311 (Grupo Nova Esperança - CUT - Itamarati II).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 - 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal;

Art. 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.8. Irregularidade: Insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos grupos de assentados, mesmo sendo feita pelos movimentos sociais (CUT: COAMS-Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul; FETAGRI: CRESCER-Associação Criança, Esporte, Cultura, educação e Recreação; FAFI: AGRAER-Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural; e MST: AESCA-Associação Estadual de Cooperação Agrícola) a escolha das entidades prestadoras desses serviços, contratadas pelos parceiros para ter acesso aos recursos do Pronaf.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 – 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Princípios da legalidade e da eficiência: Artigo 37, caput, da Constituição Federal; Artigos 73, inciso I, e 75 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.9. Irregularidade: Arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II a empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene – Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69), pelos representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais, a exemplo do que ocorre com a área societária do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 – 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal; e Art. 94 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.10. Irregularidade: Ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, abandono do lote, como nos casos dos Lotes nºs 712, 717, 658, 700, 738, 634 702 e 625, do Grupo FAF (Federação da Agricultura Familiar – Itamarati II), apontados no relatório de vistoria de 22/01/2007 do Sr. Antônio Batista dos Santos (Técnico em Agropecuária).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 – 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal;

Art. 94 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra);

Art. 5º e 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.11. Irregularidade: Seleção dos ocupantes sucessores dos lotes abandonados pelos líderes dos grupos de assentados dos movimentos sociais, que não adotam nenhum critério de seleção, a exemplo dos fatos verificados com os assentados sucessores dos Lotes nºs 19 e 20 (Grupo Deodápolis - Itamarati I), quando o Incra/MS apenas ratificou os nomes indicados pelas lideranças desse grupo.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 - 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal;

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Art. 1º da Norma de Execução/Incra nº 45/2005.

287.4.12. Irregularidade: Aquisição, em 11/08/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 24.581,3876 ha de terra nua, com preço unitário médio por hectare (R\$ 4.458,92), superior, em apenas dois anos e meio, em 622,00% (seiscentos e vinte e dois por cento) ao VTN (Valor da Terra Nua) médio por hectare (R\$ 617,58) da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), adquirida pelo Incra/MS, em 04/05/2001, considerando os parâmetros utilizados na compra dessas glebas.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Ismael Sandoval Abrahão, CPF 164.164.061-87 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua José Antonio Pereira, 1518, Apto 1301 - 79002-410 - Centro - Campo Grande/MS.

3) Samuel de Campos Widal, CPF 108.938.901-97 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua São Paulo, 268 - 79240-000 - Vila Angélica II - Jardim/MS.

4) Celso Benedito Torres de Souza, CPF 287.385.436-72 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua Luiz Feitosa Rodrigues, 3225 - 79321-100 - Popular Nova - Corumbá/MS.

5) Maria Rita Jacinto Rodrigues, CPF 967.443.401-15 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua Dos Pinheiros, 175, Apto 03 - 79008-100 - Amambaí - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal; e

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.13. Irregularidade: Aquisição, em 11/08/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 27 (vinte e sete) pivôs centrais com valor unitário médio (R\$ 177.278,02) superior em 74,77% (setenta e quatro vírgula setenta e sete por cento) ao valor médio (R\$ 101.432,03) dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 04/05/2001, época em que a depreciação era maior.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Ismael Sandoval Abrahão, CPF 164.164.061-87 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua José Antonio Pereira, 1518, Apto 1301 - 79002-410 - Centro - Campo Grande/MS.

3) Samuel de Campos Widal, CPF 108.938.901-97 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua São Paulo, 268 - 79240-000 - Vila Angélica II - Jardim/MS.

4) Celso Benedito Torres de Souza, CPF 287.385.436-72 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua Luiz Feitosa Rodrigues, 3225 - 79321-100 - Popular Nova - Corumbá/MS.

5) Maria Rita Jacinto Rodrigues, CPF 967.443.401-15 - Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação 08/2003 - Rua Dos Pinheiros, 175, Apto 03 - 79008-100 - Amambaí - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal; e

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.14. Irregularidade: Ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II apesar desse assentamento ter sido implantado há cerca de 04 (quatro), tendo em vista que o pedido só foi protocolizado no órgão competente (IMASUL) em 05/09/2007 (após recebida diligência relativa ao início dos trabalhos desta fiscalização), e de providências no sentido de conter as invasões e explorações indevidas das áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Art. 225, IV, da Constituição Federal;

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal;

Art. 10 da Lei nº 6.938/1981, com nova redação dada pela Lei nº 7.804/1989; e

Resolução Conama nº 237/97

287.4.15. Irregularidade: Não cumprimento do percentual mínimo (20%) de área de reserva legal do Assentamento Itamarati I, que alcança tão-somente 16,73% (dezesesseis vírgula setenta e três por cento), e da área do Assentamento Itamarati II, ainda não recomposta apesar de sua implantação há cerca de 04 (quatro) anos.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 - 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Art. 225, IV, da Constituição Federal;

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal; e

Art. 16, § 2º, da Lei nº 7.803/1989.

287.4.16. Irregularidade: Instituição da Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI (CNPJ 07.932.357/0001-57), em 24/03/2006, para representar os grupos de assentados dos movimentos sociais do Assentamento Itamarati II (com diferentes ideologias - MST, CUT, FETAGRI, FAF, FAFI) e gerir a infra-estrutura em comum com o Assentamento Itamarati I, a exemplo do parque de armazenamento, sem participação de representantes das 1.145 (mil cento e quarenta e cinco) famílias deste assentamento, inviabilizando a concretização dos

objetivos comuns previstos nos PDA's, em especial os esforços no sentido de tornar competitivos os produtos agropecuários e agroindustriais de ambos os assentamentos.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal;

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II.

287.4.17. Irregularidade: Ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso - CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II, a exemplo dos casos verificados com os parceiros: Sr. Oscar Rodas, Sra. Valdinéia de Jesus Brito, Sr. Pedro Bento da Silva, Sr. Edcel Perez Pimenta e Sr. Hélio Ribeiro Pinheiro, e não substituição, pelos novos modelos, dos contratos dos assentados do Assentamento Itamarati I, fatos ocorridos nos casos dos contratos dos Srs. Jorge Adão de Carvalho e Lourivaldo Costa Aguiar.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Princípio da legalidade: Artigo 37, caput, da Constituição Federal;

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra);

Art. 2º, 5º e 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 7º da Norma de Execução/Incra nº 45/2005.

287.4.18. Irregularidade: Ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, dos assentados dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desses Assentamentos (PDA's), em especial a profissionalização e aumento da renda dos assentados.

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 - 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal;

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II.

287.4.19. Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar as benfeitorias, em estado regular e bom de conservação, arroladas pela comissão de servidores do Incra/MS, designada pela Ordem de Serviço/Incra/SR-16/GAB/Nº 112/06, de 20/11/2006, dentre as quais se encontravam, precisando de reparos, as edificações e infra-

estruturas decorrentes da aquisição da Gleba II da Fazenda Itamarati, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliadas em R\$ 16.924.329,93 (dezesseis milhões, novecentos e vinte e quatro mil, trezentos e vinte e nove reais e noventa e três centavos), e da aquisição da Gleba I dessa fazenda, avaliadas em R\$ 541.347,02 (quinhentos e quarenta e um mil, trezentos e quarenta e sete reais e dois centavos).

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal; e
Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.20. Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 (noventa) pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati, cujas idades médias aproximavam de 20 (vinte) anos (vidas úteis ultrapassadas, segundo a lógica de depreciação de bens), apesar dos estudos realizados pelo Extinto Idaterra (órgão do Estado de Mato Grosso do Sul) para aumentar suas vidas úteis (serviços de trocas de peças, reformas e adaptações) com um custo médio por pivôs no valor de R\$ 189.000,00 (cento e oitenta e nove mil reais).

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 - 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal; e
Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.21. Irregularidade: Atraso na liberação de recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/PRONAF - Grupo 'A', para as safras de 2006/2007, aos parceiros do Assentamento Itamarati II, em razão da intempestividade na conclusão do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, da demora na escolha, pelos próprios movimentos sociais dos assentados, da entidade de prestação de serviço de assistência técnica e por atraso na conclusão de moradias, principalmente para os assentados do Movimento dos Sem Terra -MST, e da Federação dos Agricultores Familiares- FAF.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal;
Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Manual da Política Agrícola para a Reforma Agrária, instituído pela Portaria Conjunta/MDA/Incra, nº 13, de 22/08/2005.

287.4.22. Irregularidade: Atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (718 ainda estavam pendentes de conclusão em nov/2007), fazendo com que as famílias dos

assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, e inadequado acabamento das efetivamente construídas, a exemplo de ausência de instalação de portas, de peças sanitárias e de pisos e azulejos, fatos encontrados nas residências dos parceiros do Grupo Nova Esperança da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá – Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal;

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Art. 10, §2º, V e VI, da Norma de Execução/Incra/DD/Nº 63, de 14/09/2007.

287.4.23. Irregularidade: Conclusão intempestiva dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II – PDA's, elaborados, respectivamente, em junho de 2003, pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – Idaterra (atual Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – AGRAER), e em abril de 2006, pela Fundação Cândido Rondon – FCR, impossibilitando contribuir para a implantação e formação desses assentamentos, haja vista que cerca de 02 (dois) anos antes de serem concluídos esses assentamentos já tinham sido implantados no novo modelo de reforma agrária adotado pelo Incra/MS, em que há divisão da área da parcela do assentado em parte relativa ao sítio familiar e em parte denominada de área societária;

Qualificação dos responsáveis:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 – 79.004-500 - Itanhangá – Campo Grande/MS.

2) Celso Cestari Pinheiro, CPF 078.656.431-87 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/06/2000 a 14/03/2003 - Rua Maranhão, 755, Apto 704 – 79.022-560 - Coronel Antonino - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal; e

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.24. Irregularidade: Aquisição de bens desnecessários às necessidades dos Assentamentos Itamarati I e II, caracterizada pela tentativa de cessão de uso dos imóveis a seguir arrolados a diversos órgãos públicos (Base Aérea de Campo Grande/MS, à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, à Superintendência da Polícia Federal no Estado de Mato Grosso do Sul e ao Ministério do Exército – 11º Regimento de Cavalaria Mecanizada):

- Hangar – Prédio composto por uma edificação tipo galpão em estrutura metálica, alvenaria de blocos de concreto rebocada interna e externamente, cobertura de telhas de metálica, pintura nas dependências, piso cimentado liso e assoalho na sala, mezanino piso cimentado liso e rústico, no hangar propriamente dito, piso de concreto estruturado. Sala de máquinas, anexa ao hangar, piso rústico e cobertura com telhas fibrocimento;

- Lava avião – Edificação tipo galpão, construído em estrutura metálica, cobertura com telhas metálicas e piso de concreto;

- Central de rádio farol – Construído em alvenaria de blocos de concreto, piso cimentado liso, cobertura de telhas fibrocimento. Base de antena em concreto armado, malha e aterramento;

- Posto de Abastecimento – Tanque metálico com sistema de bombeamento para abastecimento;

- Pista do aeroporto 46 – Construído com pavimento asfáltico.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da eficiência), da Constituição Federal; e
Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.25. Irregularidade: Alienação ilegal à AAFI - Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Itamarati II, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, de 85 hectares de eucaliptos que estavam incorporados ao patrimônio adquirido da Fazenda Itamarati.

Qualificação do responsável:

1) Luiz Carlos Bonelli, CPF 328.797.849-72 - ex-Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, de 15/03/2003 a 12/03/2008 - Rua Uberlândia, 41 - 79.004-500 - Itanhangá - Campo Grande/MS.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput (Princípio da legalidade) e inciso XXI, da Constituição Federal;
Art. 17, I, da Lei nº 8.666/93 e posteriores alterações; e
Art. 23 c/c art. 31 da Lei nº 9.636, de 15/05/1998, e posteriores alterações.

287.5. Dar ciência da deliberação proferida à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, com encaminhamento de cópia do presente relatório ao Presidente dessa comissão e ao Sr. Deputado Federal Geraldo Resende, ressaltando que se trata de decisão preliminar."

4. A diretora da Secex/MS, no parecer de fls. 918/921 (vol. 4), efetuou considerações sobre os achados de auditoria e sobre o encaminhamento sugerido pela equipe de auditoria, concordando, em sua maior parte, com a proposta apresentada, nos seguintes termos:

"Examinado o extenso Relatório de Fiscalização precedente, necessário apresentar as considerações e proposições adiante.

2. A primeira consideração a ser feita diz respeito ao preço de aquisição da Gleba I. De acordo com a constatação da equipe (item 54), o Valor da Terra Nua - VTN desta Gleba foi 622% (seiscentos e vinte e dois por cento) maior que o VTN pago pela Gleba II, cerca de dois anos e meio antes.

3. Inicialmente, não é demais lembrar que a principal variável para se calcular o VTN consiste nos preços de mercado de imóveis, considerando-se negócios realizados e negócios ofertados. Realizada a coleta de informações sobre os negócios realizados/ofertados, é elaborada a homogeneização dos valores, tratamento estatístico com o cálculo da média saneada (pela qual se descartam as extremidades da amostra), e utilização do desvio padrão (pelo qual também se descartam as extremidades da amostra), de acordo com a Norma de Execução nº 3, de 13/09/1999, então em vigor. Observa-se que o cálculo do VTN é extremamente subjetivo, no que tange à escolha dessa amostra.

4. O § 2º do art. 6º do Decreto 433, de 24/01/1992, assim dispõe sobre critérios a serem observados de modo a minimizar essa subjetividade:

'§ 2º No procedimento da avaliação serão utilizados critérios da prática do mercado imobiliário, atribuindo-se um único valor para a terra e suas acessões naturais, que tenham sobrevivido à terra sem a intervenção do proprietário, quando existentes, devendo o preço final ser apurado segundo as indicações dos estabelecimentos ou instituições que operem no meio rural e ajustado de acordo com as classes de uso do solo, como ocupações, localização, infra-estrutura viária, acesso, relevo e recursos hídricos. (grifo nosso).'

5. Examinando os cálculos de avaliação do VTN das duas Glebas sobressai que a Gleba II, especificamente na Planilha de Homogeneização de fls. 74, foram considerados imóveis do Município de Ponta Porã, onde está localizada a Gleba avaliada, obedecendo o disposto no § 2º supracitado.

6. Entretanto, ao examinar a Planilha de Homogeneização de fls. 473 (Anexo 3, Vol. 1), relativa à Gleba I, sobressai que foram considerados imóveis localizados em outros municípios (Aral Moreira, Caarapó, Jateí, Dourados, Rio Brilhante), mais distantes da Gleba avaliada e, conseqüentemente, em situações distintas.

7. Demonstra-se que os imóveis escolhidos para compor a amostra para a avaliação do VTN da Gleba I foi muito diferente da amostra escolhida para a avaliação da Gleba II, sem justificativa. E considerando que os valores dos imóveis que compõem a amostra é que determinarão o VTN, mesmo que sejam seguidas as demais regras da avaliação, os mesmos tratamentos estatísticos, o valor final, mostra-se muito distante da realidade.

8. Por tal motivo, proponho que seja incluída na audiência questionamento acerca da escolha de amostra com imóveis fora do município de Ponta Porã, distantes da realidade fática e física da Gleba I.

9. Outro tema a ser examinado diz respeito aos ajustes efetuados pelo Incra e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, visando a implantação do assentamento Itamarati II, tratados nos parágrafos 100 a 121 do relatório, especialmente os seguintes:

a) Convênio CRT/MS nº 8000/2005, celebrado entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, visando a 'prestação de serviços na elaboração de Plano de Desenvolvimento - PDA, com a implantação dos assentamentos através da metodologia do Programa Terravida – Sistema Socioproprietário de Assentamento' para os assentamentos Itamarati II, Santa Olga, Colorado, São João, Bebedouro, Nery Volpato, Padre Adriano Van de Vem e Esperança, beneficiando 2.759 famílias' (fls. 1156-1163, Anexo 3, V.5);

b) Convênio CRT/MS nº 20/2005-19 - celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, visando a 'Assessoria técnica, social e ambiental ao Projeto de Assentamento Itamarati II' (fls. 1468-1473, Anexo 3, V.7).

c) Convênio CRT/MS nº 23/2005-19 - celebrado em 23/12/2005 e com término em 31/12/2006, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, para 'Prestação de serviços em geodésia, para implantação e georreferenciamento dos projetos de assentamento Teijim e Itamarati II' (fls. 2236-2241, Anexo 3, V.11);

d) Contrato de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA - celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon, para a execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos Estados da Região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal) (fls. 2210-2216, Anexo 3, V.11);

e) Contrato de Repasse nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA - celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon, visou a transferência de recursos para a execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, no Município de Campo Grande (fls. 2217-2223, Anexo 3, V.11). Termo Aditivo assinado em 22/07/2005, assinado seis meses após o início do contrato, modificou o objeto contratado para a 'execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável nos Municípios integrantes do Território do Cone Sul'.

10. Da análise inicial dos objetos pactuados sobressai que os cinco ajustes visam a aquisição de serviços. Observa-se que os três primeiros, apesar de denominados como 'convênios', na realidade, são contratos de prestação de serviços, revestidos apenas da forma de convênios, que nesta hipótese, não necessitariam de realizar licitações. Ainda que exista previsão de utilização de recursos próprios da FCR a título de contrapartida, tal fato não pode ser considerado como prova suficiente para afastar a necessidade de licitar, pois a contratada é uma Fundação privada, e que pode embutir

essa contratapartida em seus custos indiretos. Ademais, os objetos são semelhantes, sendo que um tem maior abrangência territorial que o outro. Os demais, mesmo sendo contratos, não se tem notícia da realização de licitação. Tais circunstâncias denotam que a forma de convênios e contratos de repasse foram meios utilizados para fugir ao comando do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da legalidade, aos quais estão sujeitos todos os gestores públicos.

11. Por ser a contratada (Fundação Cândido Rondon – FCR) uma fundação de apoio à Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – FUFMS, poder-se-ia vislumbrar a hipótese de dispensa de licitação com fulcro na Lei 8.958/94. Todavia, essa situação não se subsume aos comandos legais, tampouco ao Decreto nº 5.205, de 14/09/2004 (fls. 2225/227, Anexo 3, Volume 11), que regulamentou a referida Lei. Tanto é que o parágrafo 5º do art. 1º do mencionado Decreto dispõe que os ‘contratos de que trata o caput dispensam licitação, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993’ (grifo nosso). E os contratos enunciados no caput do art. 1º são os contratos celebrados com as instituições federais de ensino superior. Caso as fundações de apoio tivessem permissivo legal para contratar com qualquer ente público sem licitação, a redação seria diferente, não especificaria o caput do artigo 1º.

12. Ademais, há que se considerar que a jurisprudência do TCU reprovava esse tipo de ato (AC-0160/2008-2ª Câmara).

13. Assim, propomos que seja realizada audiência dos responsáveis pela assinatura dos convênios e contratos supra mencionados, em razão da contratação de serviços sem a realização de procedimento licitatório, contrariando o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, a Lei nº 8.666/93 e ao princípio da legalidade.

14. Deixaremos de propor o chamamento aos autos da FCR em razão de que os ajustes em questão já expiraram, não restando direito a ser defendido pela contratada, mas somente a apreciação da legalidade dos atos dos gestores.

15. No tocante à responsabilização do signatário dos dois Contratos de Repasse, cumpre observar que o Superintendente da Caixa Econômica atua como representante do MDA relativamente à formalização do repasses financeiros, consoante contrato de prestação de serviços às fls. 923/930. A decisão de contratar e da escolha do contratado é do MDA. No caso de recursos dos Contratos de Repasse em questão, originados do PRONAT, a decisão é de responsabilidade do titular da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, a quem deve ser dirigida a audiência.

16. Em face do exposto, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Marcos Bemquerer, com as seguintes propostas:

a) Modificação do texto da audiência relativa ao item 287.4.12, no tocante à configuração da irregularidade, para os seguintes termos:

287.4.12 Irregularidade: Aquisição, em 11/08/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 24.581,3876 hectares de terra nua, com preço unitário médio por hectare (R\$ 4.458,92), superior, em apenas dois anos e meio, em 622,00% (seiscentos e vinte e dois por cento) ao VTN (Valor da Terra Nua) médio por hectare (R\$ 617,58) da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), adquirida pelo Incra/MS, em 04/05/2001, considerando que a principal variável para o cálculo do VTN consiste nos preços dos imóveis escolhidos para compor a amostra para realização dos cálculos; considerando que, na amostra escolhida para o cálculo do VTN da Gleba I, vários imóveis localizam-se fora do município de Ponta Porã, ao contrário dos imóveis escolhidos para compor a amostra para o cálculo do VTN da Gleba II, que localizam-se no mesmo município das referidas Glebas.

b) Realização de audiências dos responsáveis adiante indicados, em razão das seguintes irregularidades:

b.1) Irregularidade: aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Convênio CRT/MS nº 8000/2005, celebrado entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, Convênio CRT/MS nº 20/2005-19 - celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, Convênio CRT/MS nº 23/2005-19 - celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, ,

sem a realização de procedimento licitatório, ainda que revestidos sob a forma de convênios e contratos de repasses, caracterizando burla aos comandos legais:

Responsável: Luiz Carlos Boneli - CPF 328.797.849-72.

Dispositivos violados: inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, art. 2º da Lei nº 8.666/93 e princípio da legalidade.

b.2) Irregularidade: aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Contrato de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA - celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon; Contrato de Repasse nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA - celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon.

Responsável: José Humberto Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário - CPF 171.052.265-87.

Endereço: Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco D, Edifício Palácio do Desenvolvimento, 8º andar, CEP 70057-900, Brasília, DF.

Dispositivos violados: inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, art. 2º da Lei nº 8.666/93 e princípio da legalidade."

5. O titular da Secex/MS manifestou anuência ao encaminhamento sugerido pela diretora (fl. 922 – vol. 4).

6. Ato contínuo, a realização das audiências propostas pela unidade técnica foi autorizada pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, conforme consta do despacho acostado à fl. 935 destes autos – vol. 4.

7. E o exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis foi apresentado na instrução de fls. 4.910/4.973 (vol. 23), da lavra da auditora federal da Secex/MS, nos seguintes termos:

"(...) 3. A Proposta de Encaminhamento (fls. 887/900) complementada pelo conteúdo demonstrado às fls. 920/921 dos autos, resultou na realização de audiência dos responsáveis, atendidas tempestivamente, cuja análise das razões de justificativas iniciaremos a seguir, da seguinte forma: transcrição da audiência, razões de justificativas apresentadas e análise das razões de justificativas, conforme se apresentam numeradas nos autos, a seguir transcritas:

'287.3.a) Irregularidade: Constituição de uma fazenda coletiva ou societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar (art. 189 da Constituição Federal, de 1988 e art. 25 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), denominada Grupo de Resistência Eldorado dos Carajás (Grupo 17 – MST – Itamarati I), com área de 162,2954 ha, decorrente da união dos Lotes de nº 73 a 91 e 101, cujas áreas individuais não foram identificadas nos respectivos mapas desse grupo de parceiros do Assentamento Itamarati I e nos documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), para impossibilitar a demarcação oficial dos lotes e suas localizações pelos próprios parceiros beneficiários que, em Nov/2007, somavam 16 assentados dos 19 previstos inicialmente, sendo que apenas 12 dedicavam-se às atividades agropecuárias dessa fazenda societária.'

'287.3.b) Irregularidade: Distribuição, concessão de uso e posse dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar, caracterizada pela não identificação da parte do lote relativa à área societária nos respectivos mapas dos grupos de parceiros e documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), visando impossibilitar sua demarcação oficial e localização, a exemplo do ocorrido com os vinte lotes dos assentados do Grupo Deodápolis (CUT – Itamarati I), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 18,0 ha (14,0 ha de área societária não identificada); com os noventa lotes do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 12,0 ha (8,0 ha de área societária não identificada); com os cento e cinquenta lotes do Grupo Único da FAF (FAF – Itamarati II), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (5,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 16,0 ha (11,0 ha de área societária não identificada).'

RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório e Auditoria)

3.1. Sr. Rolf Hackbart, Presidente do Incra

3.1.1. À fl. 1863 dos autos, consta pedido de dilação de prazo apresentado pelos senhores Rolf Hackbart, Luis Carlos Bonelli e Celso Cestari Pinheiro, pelo prazo de trinta dias. Levados os autos à apreciação do Ministro Relator, foi concedido prazo de sessenta dias ao Sr. Rolf Hackbart, ficando o vencimento final para atendimento da audiência fixado para a data de 24/11/2008 (fl. 1888); e prazo de trinta dias para os senhores Luiz Carlos Bonelli e Celso Cestari Pinheiro, cujos prazos finais para atendimento são, respectivamente, 17 e 27/10/2008 (fls. 1889/1890).

3.1.2. Prosseguindo, em 17/11/2008 o Sr. Rolf Hackbart, Presidente do Incra atendeu à audiência desta Secex/MS, apresentando suas razões de justificativas, em síntese, com os seguintes argumentos (fls. nº 4.415/4.907):

3.1.2.1. A notificação expedida pelo TCU não especifica amplamente as datas em que teriam ocorrido as supostas irregularidades, cerceando o direito de defesa do responsabilizado;

3.1.2.2. A pretensão punitiva do Estado já estaria prescrita, decaindo qualquer possibilidade de sanção;

3.1.2.3. A responsabilização do agente gestor prescinde de uma responsabilidade subjetiva. Como não houve comprovação de conduta dolosa ou culposa do signatário, não há como imputar ao Presidente do Incra responsabilização por falhas operacionais identificadas nos órgãos descentralizados (Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul). Segundo o gestor, essa argumentação é melhor esclarecida considerando-se a estrutura administrativa do Incra ser dotada de órgãos descentralizados de representação em cada Estado da Federação, ficando os fatos aqui arrolados relacionados a atribuições do Superintendente Regional no Estado do Mato Grosso do Sul;

3.1.2.4. Finaliza pedindo o julgamento dos atos processuais como regulares, com o arquivamento do presente processo.

3.2. Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Incra

3.2.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 624/2008-TCU/Secex/MS, manifestou-se nos autos o Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Incra entre o período de 20/1 a 2/9/2003 (fl. 1.867). De acordo com o ex-presidente, durante o período em que esteve à frente do Incra não teve conhecimento de autorização de projeto de assentamento de Reforma Agrária, solicitando, em seguida, cópia integral do processo administrativo existente no Tribunal sobre o assunto.

3.2.2. Prosseguindo, o interessado foi informado por esta Unidade Técnica de que o processo encontrava-se disponível na Secretaria de Mato Grosso do Sul para obtenção de vista, e que no caso de solicitação de cópias, seria necessária a apresentação do comprovante de recolhimento da importância correspondente ao ressarcimento dos custos, conforme disposição no art. 166 do RITCU. Ainda, fora informado de que a vista dos autos poderia ser concedida na Secretaria do TCU no Estado de Minas Gerais, local de domicílio do signatário (fls. 1874). Não se observou manifestação posterior do requerido nos autos.

3.3. Sr. Sebastião Azevedo, ex-presidente do Incra

3.3.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 658/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Sebastião Azevedo, ex-presidente do Incra entre o período de 1º/3/2001 a 19/1/2003, apresentou suas razões de justificativas sobre os fatos contidos no item 287.3 do Relatório de Auditoria (fls. 887/889).

3.3.2. Preliminarmente, esclarece o interessado sobre a previsão contida no art. 5º da Instrução Normativa/Incra nº 41, de 24/5/2000, que dispõe ser competência atribuída ao Superintendente Regional promover a criação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária. Assim, tal responsabilidade não recaía sobre o Presidente da Autarquia, conforme transcreve nos autos (fl. 1876): 'art. 5º O projeto de assentamento será criado por ato do Superintendente Regional do Incra, precedido do respectivo registro no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária'.

3.3.3. Prossegue o interessado informando que em 29 de março de 2001 foi editada Instrução Normativa/Incra nº 2, que ratificou os termos daquela competência, em seu art. 6º, conforme se transcreve: 'art. 6º O projeto de assentamento será criado por ato do Superintendente Regional do Incra, precedido do respectivo registro no Sistema de Informações de projetos de Reforma Agrária – Sipra'.

3.3.4. De acordo com o ex-presidente, a competência para a criação de projetos de assentamento, titulação das terras e consolidação, no âmbito de sua unidade descentralizada, encontrava respaldo no Regimento Interno do Incra então vigente, aprovado pela Portaria nº 164 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, publicada no Diário Oficial da União de 17/7/2000 (fl. 1.877). Sendo assim, não há como lhe atribuir responsabilidade administrativa por infringir os dispositivos alegados, haja vista essa competência não pertencer ao ocupante do cargo de Presidente da Autarquia.

3.3.5. Inalizando, o ex- Presidente esclarece que as razões para a prática dos atos de distribuição de terras de forma coletiva nos projetos de assentamento, de autoria dos Superintendentes Regionais do Incra em Mato Grosso do Sul, encontram fundamento no art. 16 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou o art. 189 da Constituição Federal de 1988. Referido artigo confere ao organismo executor do programa de Reforma Agrária a definição sobre a melhor forma de utilização do imóvel desapropriado, atendendo os termos do Plano de Desenvolvimento de Assentamento, conforme se transcreve:

'Art. 16: Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista'.

3.4. Sr. Francisco Orlando Costa Muniz, ex-presidente do Incra

3.4.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 620/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Francisco Orlando Costa Muniz, ex-presidente do Incra entre o período de 29/3/2000 a 28/2/2001, apresentou suas razões de justificativas em peça única, com esclarecimentos idênticos aos já trazidos aos autos a respeito de a competência para os atos de criação de projetos de assentamentos serem de responsabilidade do Superintendente Regional do Incra.

3.4.2. Prosseguindo, o ex-presidente destaca não ser gestor à época da realização dos atos questionados, esclarecendo que sua administração deu-se no período entre 29/3/2000 à 2/3/2001, e a aquisição dos imóveis denominados Itamarati I e II ocorreram em 4/5/2001 e 11/11/2004, respectivamente. Apresenta documentos comprobatórios das aquisições (fls. 1137/1142).

3.5. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS

3.5.1. Preliminarmente, o Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul entre o período de 15 de março de 2003 a 12 de março de 2008, alega que a falta de menção à data das supostas irregularidades apontadas nos Ofícios de Notificação prejudicou seu direito à ampla defesa, pois se não há marco temporal nas notificações, não há como se saber em qual gestão ocorreram os fatos questionados.

3.5.2. Prosseguindo, esclarece o ex-gestor que assumiu a Superintendência Regional do Incra/MS em 13/3/2003, ali permanecendo até a data do ato exoneratório ocorrida em 12/3/2008, fato que descarta qualquer responsabilidade ocorrida no processo do Projeto de Assentamento Itamarati I, tendo em vista a ocorrência desses fatos (de 08/11/2000 até 31/12/2002) terem ocorrido anteriormente à sua gestão. Assim, resultaria automaticamente sua exclusão das irregularidades levantadas nos itens constantes no Relatório de Auditoria sob os nº 287.3.a (Ofício nº 615 'a'), 287.4.15 (Ofício nº 641), 287.4.23 (Ofício nº 653) e 287.4.24 (Ofício nº 670).

3.5.3. No que diz respeito aos itens 'a' e 'b' do Ofício de nº 615/2008-TCU/Secex/MS, apresenta o signatário suas razões de justificativas elencadas nos itens 'b' e 'c' de sua peça processual (fls. 2.085/2.096), com os seguintes argumentos:

3.5.3.1. Em preliminar, alegar o notificado que a ação punitiva do Estado já estaria prescrita, face ao art. 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;

3.5.3.2. *Em seguida, apresenta uma explicação do funcionamento do processo de distribuição das terras da União para os fins da Reforma Agrária;*

3.5.3.3. *Afirma o notificado que a exploração pode ocorrer de forma individual, condominial, associativa, cooperativa ou mesmo mista;*

3.5.3.4. *Esclarece que o Programa Terravida de Assentamentos Rurais, aplicado ao Projeto de assentamento Itamarati II, observou as diretrizes estabelecidas para aquele programa, com amparo na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Terra, na Lei nº 8.629/1993 e nas Instruções Normativas do Incra;*

3.5.3.5. *De acordo com o ex-gestor, o fato de os parceiros pertencentes ao MST terem se unido objetivando a exploração conjunta de seus lotes não constitui qualquer irregularidade, sendo plenamente lícita, consoante disposição contida no art. 16 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;*

3.5.3.6. *No que diz respeito às áreas individuais correspondentes aos lotes nº 73 a 91 e 101, afirma o notificado que já se encontra formalizado processo de emissão de título definitivo para cada lote, conforme relação anexada aos autos, discriminando o nº do lote, o nome do ocupante e a área correspondente;*

3.5.3.7. *Finaliza o ex-gestor ratificando que a exploração dos lotes ocorre de forma coletiva, mas que essa exploração encontra respaldo na lei. No tocante ao item 287.3.a do Relatório de Auditoria, alerta para o fato de que não era o Superintendente Regional do Incra/MS à época da realização do Assentamento Itamarati I.*

3.6. *Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra/MS*

3.6.1. *Tempestivamente, o Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul apresentou suas razões de justificativas esclarecendo que assumiu a Superintendência da Autarquia em 27/3/2000, permanecendo nessa condição até a edição de ato exoneratório ocorrido em 13/2/2003 (fls. 2.949/4.412). Logo, argumenta o ex-gestor, estaria descartada sua responsabilidade sobre as ocorrências relativas ao processo do Assentamento Itamarati II, porque o imóvel fora adquirido em 11/11/2004, data posterior à sua gestão.*

3.6.2. *Por esse motivo, entende o ex-gestor que sua responsabilidade sobre os atos irregulares levantadas nos Ofícios nº 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787 e 790 – 2008 – TCU/Secex/MS estaria automaticamente excluída, haja vista tratar-se de atos ocorridos no processo do Assentamento Itamarati II.*

3.6.3. *Relativamente ao Ofício de nº 784/2008-TCU/Secex/MS, em seus itens 'a' e 'b', o ex-gestor reclama que a falta de menção à data das supostas irregularidades apontadas no referido documento prejudicou o seu direito à ampla defesa, pois não ficou estabelecido o marco temporal, não sendo possível determinar em qual gestão os fatos ocorreram. A seguir, o ex-gestor apresenta suas razões de justificativas, cujo conteúdo elencado nos itens 'e' e 'f' (fls. 2.964/2.975) encontra-se firmado nos seguintes argumentos:*

3.6.3.1. *De início, o ex-gestor apresenta uma explicação de como funciona o processo de distribuição das terras da União para os fins da Reforma Agrária;*

3.6.3.2. *Argumenta o ex-gestor que a exploração da terra pode ocorrer de forma individual, condominial, associativa, cooperativa ou mesmo mista;*

3.6.3.3. *Afirma em suas razões de justificativas que o Programa Terravida de Assentamentos Rurais foi aplicado ao Projeto de assentamento Itamarati II, portanto, posterior à sua gestão;*

3.6.3.4. *No que tange às áreas individuais, correspondentes aos lotes nº 73 a 91 e 101, o ex-gestor esclarece que já se encontra formalizado no Incra processo de emissão de título definitivo para cada lote, conforme relação que anexa aos autos, onde se apresenta o nº do lote, o nome do ocupante e a área correspondente;*

3.6.3.5. *Reclama o ex-gestor que o fato de os parceiros pertencentes ao MST terem se unido, com o objetivo de explorarem conjuntamente de seus lotes não constitui qualquer irregularidade, sendo plenamente lícito conforme previsão no art. 16 da Lei nº 8.629, de 1993;*

3.6.3.6. *Esclarece o ex-gestor que, apesar de os lotes serem explorados coletivamente, essa exploração encontra respaldo na lei, portanto, não estaria caracterizada qualquer irregularidade;*

3.6.3.7. *Finaliza dizendo que quando da ocorrência dos fatos relacionados no item 287.3.b supra, o notificado já não era mais ocupante do cargo de Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul.*

3.7. Sr. José Antônio Felício, ex-Diretor Presidente do Idaterra

3.7.1. *Atendendo à audiência contida no Ofício nº 659/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. José Antônio Felício, ex-Diretor-Presidente do Idaterra, alega não ter condições de colaborar com os esclarecimentos dos fatos suscitados, isso porque sua gestão ocorrera durante o período de 14/11/2002 a 20/1/2003, em período anterior à realização do Projeto de Assentamento Itamarati II.*

3.8. Sr. Ivan de Oliveira Santos, ex-Diretor Presidente do Idaterra

3.8.1. *Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 651/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Ivan de Oliveira Santos, ex-Diretor-Presidente do Idaterra entre o período de 1º/1 a 1º/4/2001 solicitou dilação de prazo por mais 30 dias (fl. 1.882). Em atendimento aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório o pedido foi deferido parcialmente, inobstante tenha sido solicitado intempestivamente, concedendo ao interessado prazo excepcional de 15 dias.*

3.8.2. *Posteriormente, o ex-Diretor apresenta suas razões de justificativas (fls. 2071/2075), trazendo os seguintes esclarecimentos:*

3.8.2.1. *De acordo com o interessado, a aquisição da Fazenda Itamarati I, assim como seu projeto de assentamento foram concretizados através do Convênio celebrado entre o Incra/MS e a Secretaria de Estado da Produção – Seprodex no Estado do Mato Grosso do Sul, com vigência entre 8/11/ 2000 a 31/12/2002;*

3.8.2.2. *Prosseguindo, o interessado informa que o objeto contratual do referido Convênio abrangia a realização de todos os procedimentos e a consultoria necessária para a realização do Assentamento Itamarati I;*

3.8.2.3. *De acordo com o interessado, em 22/11/2001 o Incra informou ao Estado do Mato Grosso do Sul o nome dos servidores componentes da equipe de trabalho responsável pela implantação do Projeto de Assentamento Itamarati I, Srs. Ramão Rudel Echeveria, Engºs Agrônomos Júlio César Garcia e Gerson Salamene (fl. 2.075);*

3.8.2.4. *Alega o interessado que nesse período já não era mais ocupante do cargo de Diretor-Presidente do Idaterra, e que sua administração ocorrera no período entre 1º/1 a 1º/4/2001, portanto, não sendo gestor à época de ocorrência dos fatos, o interessado reclama não haver responsabilidade sobre as possíveis irregularidades apontadas pelos auditores do TCU.*

3.9. Sr. Joatan Loureiro da Silva, ex-Diretor Presidente do Idaterra

3.9.1. *Em resposta à audiência contida no Ofício nº 640/2008-TCU-Secex/MS (fls. 1.999/2.018), o Sr. Joatan Loureiro da Silva, ex-Diretor Presidente do Idaterra entre o período de 18/7 a 13/11/2002 apresenta suas razões de justificativas, esclarecendo em preliminar, não ser responsável pelos fatos descritos na notificação recebida, porque ocorridos após sua gestão.*

3.9.2. *Prosseguindo o interessado, enfatiza que a distribuição de terras da União para fins de reforma agrária está prevista no art. 189 da Constituição Federal, cuja regulamentação se deu através da Lei nº 8.629, de 1993, onde contempla, nos art. 16 e seguintes, qual o regime aplicável às concessões de uso e título de domínio, admitindo formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.*

3.9.3. *Argumenta o ex-Diretor que o beneficiário da Reforma Agrária pode explorar a área a ele destinada de várias formas, conforme citado acima, vedando a cessão de sua área a terceiros, devendo explorá-la pessoalmente, admitindo-se que essa exploração seja feita individual ou em conjunto.*

3.9.4. *De acordo com o interessado, o Programa Terravida de Assentamentos Rurais, desenvolvido no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul e*

aplicado ao Projeto Itamarati visava implantar um sistema em que parte dos lotes concedidos aos assentados fosse destinada ao atendimento das necessidades básicas da família do beneficiário, com a comercialização do excedente. A outra parte destinada à exploração societária, por meio de cooperativas, associações, etc., com tecnologias mais elaboradas, procurava atender as necessidades de parcela mais exigente do mercado consumidor de produtos agrícolas.

3.9.5. Prossegue o interessado explicando que a própria instalação de sistemas de irrigação dessa espécie (pivô central) exige certa homogeneidade da cultura conduzida na área sob sua influência, sendo a necessidade de irrigação calculada levando-se em conta, dentre outros fatores, a quantidade de água necessária para a cultura de acordo com sua espécie e estágio de desenvolvimento. Sendo assim, deve ser cultivada sob o mesmo pivô a mesma espécie vegetal, e ser implantada na mesma época, para coincidir os estágios de desenvolvimento e as fases de manejo da cultura, o que se tornaria inviabilizado mediante a divisão de lotes individuais para exploração agrícola sob o sistema de irrigação mediante pivô central.

3.9.6. Concluindo, esclarece o interessado que a exploração da área concedida ao beneficiário da Reforma Agrária não se dá somente pela forma individual, sendo autorizadas por lei outras formas de exploração.

3.10. Sr. Sandro César Fantini, ex-Diretor Presidente do Idaterra

3.10.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 665/2008– TCU/Secex/MS, o Sr. Sandro César Fantini, ex-Diretor Presidente do Idaterra entre o período de 2/10/2001 a 17/7/2002, apresentou suas razões de justificativas a respeito dos itens em apreço, cujo conteúdo é idêntico àquele apresentado pelo Sr. Joatan Loureiro, que receberão o mesmo tratamento.

3.11. Srs. Valteci Ribeiro de Castro Júnior e Humberto de Mello Pereira, ex-Diretores Presidentes do Idaterra; e Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Incra

3.11.1. Quanto aos senhores Valteci Ribeiro de Castro Júnior, ex-Diretor Presidente do Idaterra entre o período de 5/4 a 1º/10/2001; Sr. Humberto de Mello Pereira, ex-Diretor Presidente do Idaterra entre o período de 21/1/2003 a 31/12/2006 e o Sr. Marcelo Resende de Souza, ex-presidente do Incra, entre o período de 20/1 a 2/9/2003, não verificamos nos autos a apresentação de suas razões de justificativas em atendimento às audiências contidas nos Ofícios nº 661, 660 e 624/2008-TCU/Secex/MS, respectivamente.

3.11.2. Não obstante, tendo como pressuposto os efeitos da solidariedade, e em atendimento ao Princípio da Verdade Material dos Fatos, nada impede que as razões e justificativas apresentadas pelos demais responsáveis sejam aproveitadas aos interessados omissos.

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (itens 287.3 'a' e 'b' do RA)

4.1. INTRODUÇÃO

4.1.1 Apresenta-se no Relatório de Auditoria informações sobre possíveis irregularidades ocorridas na distribuição, concessão de uso e posse do imóvel rural dos Assentamentos Itamarati I e II. A divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, ou mesmo unida a outras parcelas para constituição da Fazenda Coletiva, estaria em confronto com dispositivos constitucional e legal, que determinam seja a distribuição de imóveis rurais conferida à unidade familiar (art. 189, parágrafo único da CF, de 1988 c/c art. 25 da Lei nº 4.504, de 1964).

4.1.2. As irregularidades levantadas ocorreram pelos seguintes fatos: houve a constituição de uma Fazenda Coletiva ou Societária em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela Reforma Agrária à Unidade familiar, estando o ato em desacordo com o que preceitua o art. 189, parágrafo único da CF/88 e art. 25 da Lei nº 4.504, de 1964.

4.1.3. O grupo que estaria na posse da Fazenda Coletiva seria denominado de Grupo de Resistência Eldorado dos Carajás (Grupo 17 – MST – Itamarati I). A área do imóvel seria de aproximadamente 162 ha (cento e sessenta e dois hectares), decorrente da fusão dos lotes de número 73 a 91 e 101, cujas áreas individuais não foram identificadas nos respectivos mapas do grupo de parceiros do Assentamento Itamarati I e nos documentos básicos de escrituração.

4.1.4. Esses documentos seriam os memoriais descritivos, confrontações e desenhos dos lotes individuais, os quais possibilitariam a demarcação oficial dos lotes e suas localizações pelos próprios parceiros beneficiários, que em Nov/2007, somavam 16 assentados, dos 19 previstos inicialmente. Desse grupo de 19 assentados previstos, apenas 12 dedicavam-se às atividades agropecuárias dessa Fazenda Societária.

4.1.5. De acordo com os auditores, ocorreram também irregularidades na distribuição, concessão de uso e posse dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, denotando-se dessa forma sensível prejuízo à distribuição de imóveis rurais destinados à Reforma Agrária com o cunho de se tornar unidade familiar, contrariando dispositivos Constitucionais e o Estatuto da Terra.

4.1.6. Foram citados três exemplos de ocorrências:

4.1.6.1. Grupo Deodápolis (CUT – Itamarati I): exemplo em que 20 lotes dos assentados desse grupo possui apenas a área do sítio familiar identificada (4 hectares), quando a área total de cada lote perfaz 18 hectares, restando 14 hectares de área societária sem identificação;

4.1.6.2. Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II): exemplo em que 90 lotes dos assentados desse grupo possui apenas a área do sítio familiar identificada (4 hectares), sendo a área total de cada lote de 12 hectares, restando 8 hectares de área societária não identificada;

4.1.6.3. Grupo Único da FAF (Itamarati II): 150 lotes desse grupo possuem área identificada apenas a do sítio familiar (5 hectares), perfazendo a área total de cada lote 16 hectares, ficando 11 hectares de área societária sem identificação.

4.1.7. A ocorrência de descumprimento aos comandos legais estaria caracterizada pela falta de identificação da parcela do lote relativa à área societária nos respectivos mapas dos grupos de parceiros e nos documentos básicos de escrituração, quais sejam, memoriais descritivos, confrontações e desenhos dos lotes individuais, impossibilitando a demarcação oficial e localização do lote de cada assentado. Por essas razões, atribuiu-se responsabilidade a diversos gestores envolvidos, conforme arrolados às fls. 888/889 dos autos.

4.1.8. Tendo em vista as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis arrolados possuírem conteúdo que se fundamentam sobre alegações convergentes, analisaremos as peças em conjunto, fazendo as individualizações oportunas, quando necessárias.

4.2 DA FALTA DE MENÇÃO À DATA DAS SUPOSTAS IRREGULARIDADES

4.2.1. Em preliminar, os notificados alegam que a falta de menção à data das supostas irregularidades apontadas nos Ofícios de Notificação emitidos pela Secretaria do Tribunal neste Estado prejudicou o direito à ampla defesa dos interessados, pois se não há marco temporal nas notificações, não há como saber em qual gestão ocorreram os fatos questionados.

4.2.2. Entendemos não assistir razões às alegações dos notificados quanto a essa questão, vez que o marco temporal fora estabelecido dentro do período de implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, sendo gestores os Srs. Celso Cestari Pinheiro, entre o período de 15/6/ 2000 a 14/3/2003 e Luiz Carlos Bonelli, entre 15/3/2003 a 12/3/2008.

4.2.3. Assim, levando-se em conta que o processo do Assentamento Itamarati I ocorreu no período compreendido entre 8/11/2000 a 31/12/2002 (vigência do Convênio firmado entre o Incra/MS e o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul através da Seprodes), conclui-se que os atos de gestão relacionados ao Assentamento Itamarati I ocorridos até 14/3/2003 são de responsabilidade do Sr. Celso Cestari Pinheiro, excluindo-se de sua responsabilidade os atos relacionados ao Assentamento Itamarati II.

4.2.4. Por outro lado, o processo do Assentamento Itamarati II, ocorrido no período compreendido entre 11/5/2005 a 5/3/2006 (vigência do Convênio firmado pelo Incra/MS com a Fundação Cândido Rondon), conclui-se que há nexo causal entre os atos de gestão praticados pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli relacionados ao Assentamento Itamarati II e ao Assentamento Itamarati I ocorridos após o término de gestão de seu antecessor, em 14/3/2003.

4.3. DA PRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO PUNITIVA DO ESTADO

4.3.1. *Concernente à pretensão punitiva do Estado já estar prescrita, decaindo qualquer possibilidade de sanção pelo Estado, frente ao comando da Lei nº 9.784, de 1999, como pretendem os notificados, esclarecemos que aos processos de competência deste Tribunal, em que ele atua no exercício da função de controle externo, não se lhes aplica o regime prescricional da referida lei.*

4.3.2. *O citado ato normativo cuida dos prazos prescicionais para o exercício da ação punitiva pelo Estado – Administração Pública Federal, em decorrência do exercício do poder de polícia, o qual não se coaduna com a atividade de controle externo constitucionalmente exercida por esta Corte de Contas (Acórdão 1574/2006-TCU-1ª Câmara; Acórdão 71/2000-TCU-Plenário; Acórdão 248/2000-TCU-Plenário).*

4.3.3. *Relativamente a esse direito de punir do Estado, deve-se destacar que a própria Constituição Federal, em seu art. 37, §5º, determina a fixação, por intermédio de lei ordinária, de prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente público, ressalvando-se, todavia, as respectivas ações de ressarcimento. Nota-se que a situação em tela encaixa-se à regra contida no início do parágrafo supracitado, e não na exceção contemplada no seu final.*

4.3.4. *Tendo em vista não haver, na esfera de atuação do TCU, lei específica que trate de prazos prescicionais relativos a atos de que resultem dano ao erário, ou ensejem a penalização de responsáveis, a jurisprudência do Tribunal tem buscado harmonizar a aplicação subsidiária das disposições legais ordinárias com o preceito constitucional contido no art. 37, §5º, da Constituição Federal.*

4.3.5. *No que diz respeito às ações objetivando o ressarcimento ao erário, é pacífico o entendimento nesta Corte de Contas, já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal através do julgamento do MS 26.210, que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis.*

4.4. DA COMPETÊNCIA DO SUPERINTENDENTE REGIONAL DO Incra/MS

4.4.1. *Os notificados trouxeram aos autos elementos que tratam, em primeiro lugar, sobre a estrutura administrativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, sendo este uma Autarquia Federal criada pelo Decreto-lei nº 1.170/70, cuja estrutura organizacional se encontra atualmente regulamentada pelo Decreto 5.375/2006. Nesse Decreto, além da representação nacional centralizada no âmbito do Incra/Sede, esta autarquia detém órgãos descentralizados de representação em cada Estado da Federação, ou seja, a estrutura administrativa do Incra é formada por uma unidade central (Incra - Sede), situada na Capital Federal e mais 30 órgãos descentralizados, correspondentes à Superintendências Regionais, em todos os Estados do País.*

4.4.2. *Dentro desta estrutura, o Regimento Interno do Incra detalhou as atribuições que ficariam a cargo do representante máximo da autarquia, assim como as atribuições sob a responsabilidade dos gestores dos órgãos descentralizados do Incra, ou seja, pelas Superintendências Regionais em cada Estado. Assim tratou em seu art. 119:*

'Aos Superintendentes Regionais incumbe:

I – representar o Incra no seu relacionamento oficial com entidade pública: privadas, localizadas em sua área de atuação; (...)

VII – aprovar a seleção de candidatos e autorizar o assentamento de famílias, de acordo com as normas específicas;

VIII – criar projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização; (...)'

4.4.3. *As normas pretéritas, em especial a previsão contida no art. 5º da Instrução Normativa/Incra nº 44, de 24 de maio de 2000, dispõe que a competência para promover a criação de projetos de assentamento integrantes do programa de reforma agrária, na época em que os fatos ocorreram, era atribuída ao Superintendente Regional do Incra, conforme se destaca:*

'(...) art. 5º O projeto de assentamento será criado por ato do Superintendente Regional do Incra, precedido do respectivo registro no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária'.

4.4.4. *Em 29/3/2001, foi editada Instrução Normativa/Incra nº 2, que ratifica os termos desta competência, em seu art. 6º, conforme transcrito:*

'(...) art. 6º O projeto de assentamento será criado por ato do Superintendente Regional do Incra, precedido do respectivo registro no Sistema de Informações de projetos de Reforma Agrária – Sipra'.

4.4.5. Essa competência para a criação de projetos de assentamento, titulação das terras e consolidação no âmbito da unidade descentralizada encontrava respaldo no Regimento Interno do Incra então vigente, aprovado pela Portaria nº 164 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, publicada no Diário Oficial da União de 17/7/2000 (fls. 1.877).

4.4.6. Outra informação trazida pelos notificados relaciona-se à forma de como ocorreu a aquisição da Fazenda Itamarati I, bem como o projeto de assentamento, sendo o processo concretizado através do Convênio celebrado entre o Incra/MS e a Secretaria de Estado da Produção – Seprodex, no Estado do Mato Grosso do Sul, com vigência entre 8/11/2000 a 31/12/2002, cujo objeto, em sua cláusula primeira, prescrevia:

'Do objeto:

I – a aquisição da 'Fazenda Itamarati', localizada no município de Ponta Porã/MS, em Área Especial do Estado do Mato Grosso do Sul, nos termos da Portaria nº 110, de 6/4/2000, com área registrada de 25.1000,000 ha, para assentamento de trabalhadores rurais, pelo Programa Estadual de Reforma agrária.

II – a implantação do projeto de assentamento, na área a ser adquirida, compreendendo as seguintes atividades:

- a) planejamento e definição do Projeto de Implantação do Assentamento;
- b) seleção de famílias a serem assentadas;
- c) instalação das benfeitorias básicas do meio físico, compreendendo a infra-estrutura de uso coletivo e do planejamento dos recursos naturais;
- d) assentamento das famílias selecionadas.

III – o desenvolvimento do projeto de assentamento de que trata o inciso II desta cláusula obedecendo as seguintes ações previamente programadas:

a) assistência técnica aos assentados, pelo Serviço estadual de Extensão Rural e Assistência Técnica;

b) planejamento, definição e implantação de planos, programas e projetos de desenvolvimento sustentável do assentamento;

c) capacitação gerencial dos assentados objetivando desenvolvimento evolutivo que varia de co-gestão até auto-gestão, quando os assentados pelas suas próprias ações assumem e conduzem as atividades de interesse comunitário em seus aspectos econômico-financeiros, administrativo e sociais, garantindo a autonomia do assentamento, sustentada pelas parcelas enquanto unidades de produção.

(...) CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES

Para o alcance do objeto do presente Convênio, as partes comprometem-se a cumprir as seguintes obrigações:

I – DOS PARTICIPES

No âmbito de suas competências, designar pessoal técnico qualificado para, em conjunto e harmonicamente, promoverem as atividades necessárias à obtenção do imóvel 'Fazenda Itamarati', bem como fomentar o desenvolvimento sustentável do projeto de assentamento a ser criado naquele imóvel, respeitando o que dispõe a Cláusula primeira deste Convênio e, complementarmente, observado o seguinte (...).

4.4.7. Por sua vez, em Maio/2005, a Superintendência Regional do Incra/MS, através do Sr. Luiz Carlos Bonelli, realizou com a FUNDAÇÃO CANDIDO RONDON – FCR, convênio de nº CRT/MS/nº 8.000/05 cujo objeto constitua-se na prestação de serviços de elaboração de Plano de Desenvolvimento – PDA, com a implantação do Assentamento através da metodologia no Programa Terravida – Sistema Sócio-proprietário do Assentamento Itamarati II e de outros assentamentos.

4.4.8. Constata-se na Cláusula Décima Primeira de tal instrumento que a execução, controle e fiscalização do objeto pactuado ficaram sob a designação dos executores, a Sra. Cleuza Maria Alves da Fonseca, como representante da Fundação Cândido Rondon – FCR, e o Superintendente Regional em Mato Grosso do Sul como representante do Incra. Portanto, a participação atribuída ao Superintendente Regional do Incra/MS na execução e fiscalização de referido instrumento está evidente.

4.4.9. Seguindo a doutrina administrativista, a responsabilidade do gestor por atos administrativos é do tipo subjetiva, quer dizer, necessita de se apurar a presença de conduta dolosa ou culposa do agente, para que se possa falar em responsabilização por determinado ato.

4.4.10. No presente caso, entendemos que a responsabilidade pelos atos que estão sendo objeto que questionamento ser exclusiva do Superintendente Regional do Incra, uma vez que este, por competência estatutária, era o responsável para a prática dos atos elencados no item 3 desta instrução, ficando, ainda, responsável pela fiscalização e cumprimento dos objetos pactuados com o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e Fundação Cândido Rondon.

4.4.11. Ainda, para não restar dúvida sobre a questão, apresentamos conteúdo da cláusula sexta do convênio firmado entre o Incra e o Estado do Mato Grosso do Sul (fl. 52):

'Cláusula Sexta – da Execução: Ficam designados como executores deste Convênio, o Secretário da Seprodes, como representante do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e o Superintendente Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, como representante desta Autarquia, tudo nos termos da legislação própria e de conformidade com o acordado no presente convênio.'

4.4.12. Não resta dúvida quanto à responsabilidade do Superintendente Regional do Incra. Entretanto, houve no período dos assentamentos Itamarati I e II dois gestores distintos: Sr. Celso Cestari Pinheiro, no período entre 15/6/2000 a 14/3/2003 e Sr. Luiz Carlos Bonelli, entre 15/3/2003 a 12/3/2008.

4.4.13. O processo do Assentamento Itamarati I ocorreu durante o período de 8/11/2000 a 31/12/2002 (período de vigência do convênio com o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul); quanto ao Assentamento Itamarati II, entre 11/5/2005 a 5/3/2006 (vigência convênio com a Fundação Cândido Rondon).

4.4.14. Assim, entendemos que os fatos relacionados ao Assentamento do Itamarati I ocorridos até a data de 14/3/2003 são de responsabilidade do Sr. Celso Cestari Pinheiro, não se verificando nexos causal entre os atos deste gestor com as ocorrências relacionadas ao Assentamento Itamarati II.

4.4.15. Quanto ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, entendemos haver nexos causal entre os atos relacionados ao Assentamento Itamarati II e alguns atos relacionados ao Itamarati I, ocorridos após o término de gestão de seu antecessor, em 14/3/2003.

4.5. DA PREVISÃO PARA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS EM PARCELAS SOCIETÁRIAS

4.5.1. Em todas as razões de justificativas analisadas no presente processo houve um argumento comum entre os notificados, quanto à distribuição das terras da União para os fins de Reforma Agrária permitir a exploração coletiva.

4.5.2. A Constituição Federal de 1988 traz em seu art. 189 disposições sobre a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, assim estabelecendo:

'Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos. Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.'

4.5.3. a norma programática contida em tal artigo delega à lei ordinária a função de sua regulamentação, o que se deu através da edição da Lei nº 8.629, de 1993, que preceitua nos art. 16 e seguintes, o regime aplicável às concessões de uso e títulos de domínio, conforme transcrição:

'Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista. (...) Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.'

4.5.4. Assim, a exploração da área destinada ao beneficiário da reforma agrária poderá ser individual, condominial, associativa, cooperativa ou mista. A restrição existente diz respeito à cessão de sua área a terceiros, devendo haver a exploração pessoal, mesmo que tal exploração se efetue de forma cooperativa.

4.5.5. Desta forma, no momento da implantação do assentamento, os assentados celebram um Contrato de Concessão de Uso – CCU com o Incra, podendo este ser individual ou coletivo,

permitindo que o assentado explore seu lote, atendidas as finalidades e restrições que a lei e o próprio contrato dispuserem.

4.5.6. A administrativista Di Pietro descreve esse tipo de alienação de bem público da seguinte forma: Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que exerça conforme a sua destinação (Direito Administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006). E ao beneficiário pela reforma agrária é concedido o direito real de uso, podendo este ter o direito de usar e usufruir dos frutos da parcela de terra recebida, entretanto, observando-se as cláusulas contratuais existentes.

4.5.7. A concessão de uso ocorrida nos CCUs é na modalidade de exploração, na qual o poder de gestão dominial é conferido ao assentado. Desta forma, passa o assentado a ter gestão sobre sua própria produção, sendo a simples distribuição de terras um desvio de finalidade da Reforma Agrária, cujo objetivo é a distribuição das terras para que a produção agrícola seja desconcentrada das camadas mais abastadas da sociedade, possibilitando que pessoas desprovidas de capital contribuam para o processo produtivo agrícola do país, atendendo aos anseios e desejos pessoais de cada assentado, concedendo-lhes dignidade. Todo esse processo só poder ser concretizado se os assentados tiverem a oportunidade de gerir a sua própria produção, esta fomentada pela assistência técnica e financeira fornecida pelo Estado.

4.5.8. Visando a facilitar essa exploração, a Lei nº 8.629, de 1993 possibilitou a exploração das terras destinadas à reforma agrária em forma societária ou coletiva, todavia, o CCU deve ser celebrado individualmente, de acordo com o que determina a CF. Evidente fica também a convergência do Estatuto da Terra, embora de 1964, com a Lei nº 8.629, de 1993 e a CF/88, pois já previa a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, por associações de agricultores organizados sob regime cooperativo (Estatuto da Terra, art. 24).

4.5.9. Parece-nos que o ponto nodal envolvendo a questão gira em torno da diferença entre distribuição de terras e forma de exploração. A utilização das terras com a finalidade de exploração coletiva é permitida, mas a distribuição das terras deve ser feita de acordo com o que determina a Constituição Federal, ao homem ou à mulher, ou a ambos, ou seja, visando a proteção da unidade familiar. Tanto é assim que o Contrato de Concessão de Uso deve ser feito individualmente, obedecendo este comando Constitucional.

4.5.10. Ocorre que no Programa Terravida de Assentamentos Rurais aplicado ao projeto do Assentamento Itamarati foi implementado um sistema em que parte dos lotes concedidos aos assentados é destinado ao atendimento das necessidades básicas da família do beneficiário, ou seja, concedida individualmente, e a outra parte, destinada à associação societária, por meio de cooperativas, associações etc.

4.5.11. Sendo assim, o assentado recebia um lote com um determinado número de hectares, formado por uma parcela destinada ao cultivo individual com sua família, e outra parcela do lote ficava destinada à exploração coletiva, de modo a mitigar a sua gestão, o domínio e o uso de determinado bem público que lhe fora concedido para utilização privativa, mediante o Contrato de Concessão de Uso – CCU, derivado do projeto de reforma agrária.

4.5.12. Haja vista ser a área societária indivisa, em alguns casos, o beneficiário sequer tem conhecimento da localização exata da parcela societária a que lhe pertence para uso, domínio e gestão, de acordo com o CCU estabelecido entre o assentado e o Incra.

4.5.13. É evidente que este modelo de assentamento, teoricamente, seria muito mais estimulante em termos de produtividade, desde que devidamente identificados os lotes de cada assentado, em especial a área referente às parcelas societárias. Entretanto, na prática, observou-se que o modelo não foi bem sucedido no caso do Assentamento Itamarati, especialmente porque toda a parte de assistência técnica que seria necessária para que os assentados conseguissem fazer suas terras produtivas foi priorizada à parcela societária, deixando aqueles que cultivavam individualmente seus lotes à mercê de sua própria sorte.

4.5.14. Dessa forma, o objetivo da reforma agrária ficou prejudicado, pois este se define na distribuição de terras para que a produção agrícola seja desconcentrada das camadas mais abastadas da sociedade, permitindo que pessoas desprovidas de capital contribuam para o processo produtivo agrícola do país, atendendo aos anseios e desejos pessoais de cada assentado. Esse processo só pode ser concretizado se os assentados tiverem a oportunidade de gerir sua própria produção, esta fomentada pela assistência técnica e financeira fornecida pelo Estado.

4.5.15. Pelos motivos expostos, especificamente quanto aos itens 287.3.a e 287.3.b do Relatório de Auditoria transcritos no parágrafo 3º desta instrução, entendemos mantidas as irregularidades apresentadas, atribuindo responsabilidade ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS, por se verificar que os atos omissivos constatados durante sua gestão naquela autarquia agrária contribuíram para a ocorrência das irregularidades transcritas no parágrafo 3º desta instrução, pelo que apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c art. 268, inciso II do RITCU.

4.5.16. Quanto aos demais notificados, Srs. Rolf Hackbart, Presidente do Incra; Marcelo Resende de Souza, Sebastião Azevedo, Francisco Orlando Costa Muniz, ex-presidentes do Incra; Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra/MS; José Antônio Felício, Ivan de Oliveira Santos, Joatan Loureiro da Silva, Sandro César Fantini, Valteci Ribeiro de Castro Júnior e Humberto de Mello Pereira, ex-Diretores Presidentes do Idaterra, entendemos afastada a responsabilidade, pelo fato de não haver sido evidenciado nexos causal entre as irregularidades apresentadas e a atuação desses gestores, por ação ou omissão, nas irregularidades demonstradas nos itens 287.3.a e 287.3.b do Relatório de Auditoria transcritos no parágrafo 3º desta instrução.

4.5.17. E ainda, devido ao volume de recursos aplicados nesses dois projetos de assentamentos, e tendo em vista o resultado ter se apresentado ineficiente, conforme relatado minuciosamente no extenso Relatório de Auditoria propomos determinação à Superintendência Regional do Incra para que o modelo de Programa de Assentamento Rural denominado Terravida seja adequado de modo que a distribuição dos lotes aos assentados seja feita de forma individualizada e identificada nos Contratos de Concessão de Uso celebrados com os beneficiários pelo projeto de assentamento, em observância ao art. 189 da CF/1988 e artigo 16 da Lei nº 8.629, de 1993.

‘287.4.1 – Irregularidade – Alienação ilegal, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, da subestação e da rede de distribuição de energia elétrica dos Assentamentos Itamarati I e II à Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S/A – ENERSUL, adquiridas quando das aquisições da Gleba I e II da Fazenda Itamarati, por R\$ 3.768.545,25, em troca de um crédito ao Incra, no valor de R\$ 976.500,00, para utilização em obras de expansão/melhoramento da rede de distribuição em 34,5 KV na região dos Assentamentos Itamarati I e II (fls. 889/900 e 921).’

5. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.1 do RA)

5.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 628/2008– TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, esclarece no item ‘g’ de suas razões de justificativas (fls. 2.078 e 2.102/2.104) que houve a doação a que se refere os auditores, mas que ocorrera em plena conformidade com a lei e com os princípios regentes da matéria, conforme esclarecido a seguir:

5.2. Alega o notificado que a doação de imóvel público deve ser realizada mediante os seguintes requisitos: a) a existência de interesse público devidamente justificado; b) autorização legislativa; e c) avaliação prévia.

5.3. Esclarece o ex-gestor que no presente caso a autorização legislativa já é pré-existente, pois fora concedida pela Lei nº 5.954, de 3 de dezembro de 1973, que autorizou o Incra a realizar a doação de imóveis remanescentes de núcleos de colonização e projetos de Reforma Agrária. Assim, entende o ex-gestor não haver exigência de ato do Chefe do Executivo da União para a doação, pois se trata de lei específica autorizativa para que o próprio Incra realize a doação de bens remanescentes, sem qualquer interferência da Presidência da República.

5.4. Prosseguindo, argumenta o notificado que o Incra é uma autarquia federal, com personalidade jurídica distinta da União, tendo com esta apenas relação de vinculação, sendo o

patrimônio da autarquia distinto daquele pertencente à União. Sendo assim, a autorização para doação do patrimônio da autarquia seria do seu Presidente. Tanto é que o Regimento Interno do Incra dispõe no artigo 110 que incumbe ao Presidente do Incra aprovar a doação de remanescentes dos projetos de assentamento de reforma agrária; e aprovar a doação aos municípios de terras públicas federais destinadas à zona urbana e sua expansão, visando a implantação de cidades, vilas e povoados, na forma da Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977.

5.5. Esclarece o notificado que a avaliação prévia consta do procedimento administrativo instaurado para formalizar o contrato de doação citado (processo de nº 54290.000614/2004-34).

5.6. Argumenta o ex-gestor que a licitação requerida era inexigível, pois a subestação elétrica encontrada no PA Itamarati não poderia ser alienada a outra empresa senão à concessionária do serviço público de fornecimento de energia elétrica, haja vista que os serviços e as tecnologias especializadas necessários ao aproveitamento dessa subestação são todos detidos por essa empresa, que é a única no Estado do Mato Grosso do Sul.

6. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

6.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli constantes no processo administrativo nº 54290.000614/2004-34 acostado aos autos (fls. 2.249/2.472 vol. 10 e 11) em especial, no Termo de Doação SR-16/MS/nº 2/2004, verificamos que a doação realizada encontra amparo legal conforme acima justificado pelo gestor, bem como cumpriu os requisitos para doação existentes nas normas internas do Incra, sendo aprovado pelo Comitê de Decisão Regional/MS, que autorizou o Sr. Luiz Carlos Bonelli a efetuar a doação, contando, inclusive, com Parecer da Procuradoria Regional favorável ao ato, justificado devido à necessidade do fornecimento de eletrificação rural aos assentados e o Incra não possuir qualificação para atuar nesta área.

6.2. No processo consta avaliação prévia para a formalização do contrato de doação citado, bem como parecer ratificando a inexigibilidade de licitação.

6.3. Não obstante a ausência de esclarecimentos pelo gestor sobre os motivos que ensejaram a doação da subestação de energia elétrica à Enersul, adquirida por R\$ 3.768.545,25 (três milhões, setecentos e sessenta e oito mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e vinte e cinco centavos) em troca de um crédito ao Incra no valor de R\$ 976.500,00 (novecentos e setenta e seis mil e quinhentos reais), analisando os documentos constantes no processo de doação do referido bem (folhas 2.249/2.464), observamos que este (o motivo da doação) ocorreu devido à impossibilidade de o Incra atender à demanda de energia elétrica de aproximadamente 8.000 (oito mil) pessoas, representadas por 1.900 (mil e novecentas) famílias do assentamento, utilizando-se da subestação disponível no Assentamento Itamarati.

6.4. Para que esse serviço pudesse ser fornecido aos assentados de forma individualizada, necessitaria um investimento por parte da Enersul de aproximadamente R\$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais), assim distribuídos:

6.4.1. Ampliação da subestação existente (não considerando a utilização pela subestação do Assentamento, pois esta pertencia ao Incra), a fim de fazer frente à demanda proveniente do Programa 'Luz para Todos', onde seriam investidos aproximadamente R\$ 2.100.000,00 (dois milhões e cem mil reais) e;

6.4.2. Adequação das instalações aos padrões de qualidade de atendimento da Enersul (especialmente na instalação de medidores individuais – relógio padrão) na ordem de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

6.5. Após a concretização da doação do bem à Enersul, esta passou a ser a responsável pela operação e manutenção da Subestação recebida em doação e de todas as redes, até o ponto de entrega de energia de cada unidade consumidora, proveniente da individualização dos usuários (assentados), bem como sua medição, leitura e faturamento da energia elétrica.

6.6. Dessa forma, pelo fato de o investimento em redes, linhas e subestações ser um dos itens de composição dos custos de energia elétrica, a doação da subestação à Enersul resultaria na

redução de custos para o fornecimento de energia aos consumidores sul-mato-grossenses. Assim, estaria atendida a demanda dos usuários, e pelo fato de parte desse investimento ser suprida pela doação da subestação, foi atendido o interesse público, e por outro lado, deu-se destinação à subestação de energia disponível no Assentamento Itamarati.

6.7. Acrescenta-se ainda que, de acordo com a cláusula sétima do Termo de Doação, os bens doados são inseridos nos ativos de bens da União, permanecendo sob o gerenciamento e manutenção do donatário até o término da concessão, quando serão revertidos ao Governo Federal.

6.8. Feitas essas considerações, somando-se os esclarecimentos trazidos pelo interessado, entendemos caber razões às justificativas apresentadas pelo Senhor Luiz Carlos Bonelli, **afastando** de sua responsabilidade as possíveis irregularidades apresentadas neste item.

287.4.2 – Irregularidade: Doação ilegal, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa e avaliação prévia, ao Município de Ponta Porã/MS de uma área de 398, 0513 ha para implantação de um núcleo urbano e do imóvel onde funcionava a escola para educação infantil, bem como cessão ilegal de direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia e termo ou contrato, do complexo poliesportivo do Setor Administrativo da Gleba I da Fazenda Itamarati, constituídos de 01 ginásio de esportes de 1.814 m², de 01 clube recreativo de 891,96 m², uma quadra de bocha de 300 m², 01 vestiário em alvenaria de 136,00 m², 01 vestiário em alvenaria e piscina num total de 594,00 m², 01 quadra de futebol de 540,00 m², 01 quadra de tênis iluminada de 648,00 m², 01 paredão de tênis de 104,00 m² e 01 prédio pré-escolar de 260,19m² (fls. 889/890).’

7. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.2 do RA)

7.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 614– TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul esclarece no item ‘a’ de sua peça de razões de justificativas (fls. 2.078 e 2.097/2.102) que não houve ocorrência de alienações e cessões ilegais pelos seguintes argumentos:

7.1.1. De acordo com o notificado, seria incabível a exigência de autorização do Presidente da República, conforme explicado no parágrafo 5.3 acima;

7.1.2. Esclarece o ex-gestor que os bens públicos são pertencentes ao Estado e encontram-se afetados a uma finalidade pública, e que os contratos de doação de bens públicos só podem ser realizados se comprovado o interesse público;

7.1.3. Prossegue o notificado argumentando que a Lei nº 8.666, de 1993 estabelece as normas de alienação de bens da Administração pública, e especificamente o art. 17, inciso I, alíneas ‘f’ e ‘h’ aplica-se aos casos de regularização fundiária;

7.1.4. Alega o notificado que a doação ao Município de Ponta Porã referente a uma área de 398,0513 ha para a implantação de um núcleo urbano nunca ocorreu, e que o Ofício do Incra (descrita na notificação nº 614 do TCU) simplesmente menciona a intenção de realizar uma futura doação, procedendo assim em razão do interesse público. Mas esclarece o ex-gestor que a área em referência ainda se encontra no patrimônio da Autarquia;

7.1.5. Finaliza o notificado esclarecendo que no caso de ser efetivada a doação, seria aberto processo administrativo, em conformidade com a Norma de Execução nº 33/2003 do Incra. O que houve foi tão somente uma autorização de ocupação pelo Município, cujo pressuposto não necessita de licitação ou de autorização legislativa.

8. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

8.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo ex-gestor, verificamos nos autos, (fls. 2.177- vol. 10), OFÍCIO/Incra/SR-16/D/GAB/Nº 1406/2007, datado de 27/9/2007, onde se verifica a autorização para que o Município de Ponta Porã ocupe, em caráter provisório, uma área de 398,0513 ha e suas instalações localizadas no Projeto do Assentamento Itamarati.

8.2. Consta ainda esclarecimento de que para se efetivar a doação definitiva da referida área, necessitaria de processo administrativo, conforme Norma de Execução-Incra nº 33/2003. Observa-se, portanto, não ter havido doação de direito, mas uma doação de fato.

8.3. A ocupação provisória justificada pelo ex-gestor reveste-se de caráter precário, e não encontra amparo legal que a justifique, conforme comentaremos a seguir.

8.4. É certo que o Incra possui patrimônio próprio por constituir-se sob a forma de autarquia federal, que nada mais é do que uma forma de descentralização administrativa. Sendo assim, é certo que para a celeridade na consecução de seus objetivos, a própria Lei de criação já previu sobre a alienação de seus bens, dispensando a necessidade de autorização do Presidente da República e autorização legislativa, porque, conforme esclarecido pelo notificado, estes requisitos já se encontram cumpridos na lei de criação e no estatuto da autarquia.

8.5. Entretanto, outros aspectos devem ser considerados: de fato, a doação já ocorreu, carecendo de instauração de processo administrativo, conforme Norma de Execução nº 33/2003 do Incra, para que se consolide em doação de direito.

8.6. Legalmente, a doação estaria prevista na Lei nº 5.954, de 1973, que autoriza o Incra a doar à União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou entidades da Administração Indireta, imóveis remanescentes de Projetos de Reforma Agrária, que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana.

8.7. Como se observa nas características do imóvel disponibilizado pelo Incra ao Município de Ponta Porã, este seria utilizado para a implantação de um núcleo urbano, o que também atenderia a finalidade pública da doação, a que condiciona a lei.

8.8. Sendo assim, não há porque tal situação permanecer a título precário, o que imediatamente poderá incorrer em ônus para o Incra. Atitude ideal esperada pelo gestor requer a regularização definitiva, com a abertura de procedimento administrativo específico e a doação para o Município, a fim de que não aconteça de sobrevir qualquer ônus, seja a que título for, sobre o Incra relativo a tais imóveis.

8.9. Assim, pelos fatos que o ex-gestor fora notificado a se manifestar, entendemos serem cabíveis seus esclarecimentos, afastando sua responsabilidade, mas não podemos nos omitir diante da situação precária encontrada. Sendo assim, apresentamos proposta de determinação ao Superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul para que realize a abertura de procedimento administrativo conforme Norma de Execução nº 33/2003 do Incra, com o objetivo de se efetivar de direito a referida doação, e ainda, para a adoção de procedimento análogo que alcance os imóveis passíveis de doação que se encontrar em situação semelhante.

287.4.3 – Irregularidade – Doação ilegal de imóveis, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa e avaliação prévia, à Secretaria de Segurança Pública do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (prédio onde funciona a Polícia Militar) e à Secretaria de Estado de Educação (prédio onde funcionava a oficina de manutenção – Setor Administrativo da Gleba I da Fazenda Itamarati, com 1.550,00 m²), bem como cessão ilegal do direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia e de termo ou contrato, de 28 residências a servidores públicos estaduais (professores, policiais, serventuários e servidores da assistência técnica) (fls. 890).'

9. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.3 do RA)

9.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 638– TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas, esclarecendo no item 'k' de sua peça (fls. 2.078 e 2.104/2.106) não ter ocorrido alienações e cessões ilegais, fundamentando nos seguintes argumentos:

9.1.1. Segundo o ex-gestor, a suposta doação considerada ilegal pelos auditores do TCU apenas menciona a intenção de realizar a doação, sendo o ofício de nº 1.006/2006 usado como evidência apenas se referir à autorização de uso de determinada área pela Secretaria de Estado da Educação;

9.1.2. De acordo com as alegações do notificado, seria impossível ocorrer tal doação às referidas Secretarias, tendo em vista que estas são órgãos despersonalizados, não podendo, portanto, receber doação;

9.1.3. Esclarece o ex-gestor que a doação nunca ocorreu, e mesmo se ocorresse, desnecessária seria a autorização do Presidente da República, conforme já exposto a respeito do patrimônio próprio da autarquia;

9.1.4. No que diz respeito à cessão ilegal de residências a servidores públicos estaduais, o ex-gestor argumenta que essa conclusão pelos auditores foi lastreada em relatório da comissão designada pelo signatário, mas que numa análise da documentação pertinente é possível a conclusão de que nunca houve tal cessão;

9.1.5. Afirma o notificado que o relatório da Comissão designada pela Ordem de Serviço Incra/MS nº 44/2007 trata somente de um levantamento dos ocupantes das casas localizadas no PA Itamarati II, com o intuito de promover as medidas necessárias para resguardar o patrimônio público de dilapidação abusiva;

9.1.6. Argumenta o ex-gestor que foi necessário se fazer um levantamento da situação encontrada no PA Itamarati II, para que se pudesse determinar as providências quanto à conservação do patrimônio. O processo onde se encontra consignado referido relatório permanece até hoje em tramitação (54290.003350/2007-13);

9.1.7. Segundo esclarecimentos do ex-gestor, o relatório mencionado apenas constatou a ocupação por certos servidores públicos estaduais que se encontravam no local sem autorização do Incra, o que após o conhecimento do fato, percebeu-se a necessidade de regularizá-la, pois esses servidores detinham funções essenciais no assentamento Itamarati II, podendo a sua retirada daquelas casas ocasionar sérios prejuízos ao interesse público;

9.1.8. Finalizando, afirma o notificado que não houve cessão ilegal, mas sim uma ocupação irregular, a qual o signatário apenas tomou conhecimento através do relatório que teve por base os auditores do TCU, entretanto, adotou as providências para regularizar a situação através do supracitado processo.

10. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

10.1 Conforme se verifica nos comentários sobre o item 287.4.2 transcrito do Relatório de Auditoria, através da análise documental dos elementos trazidos aos autos verifica-se que realmente não houve doação de direito por parte do Incra, mas somente uma autorização para ocupação em caráter provisório de área com as instalações nela existentes.

10.2 A propósito, aqui cabem comentários idênticos aos trazidos no item antecedente: estes bens podem ser doados pelo Incra ao Estado do Mato Grosso do Sul ou ao Município, conforme previsão legal contida na Lei nº 5.954, de 1973, mediante procedimento administrativo específico.

10.3 Quanto à argumentação do gestor de se tratar de autorização de uso, entendemos não ser cabível, uma vez que tal ato administrativo não se presta a essa finalidade. O ideal é que se consolide a doação já existente de fato em situação de direito, a fim de se evitar que possíveis ônus decorrentes desses imóveis venham a ser suportados pelo Incra.

10.4. Assim, pelos fatos que o ex-gestor fora notificado a se justificar demonstrados neste item, entendemos serem cabíveis seus esclarecimentos, afastando sua responsabilidade, com proposta de determinação à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul para que realize a abertura de procedimento administrativo, conforme Norma de Execução nº 33/2003 do Incra, para os imóveis passíveis de doações que se encontrem em situação semelhante.

'287.4.4 – Irregularidade: Cessão ilegal por direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia, termo ou contrato e licitação, à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, de 07 residências e do Parque de Armazenagem, avaliado em R\$ 22.472.936,87, contendo os itens mencionados no Relatório de Auditoria (fls. 890/891).'

11. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.4 do RA)

11.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 662-TCU/Secex/MS, o notificado, Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra em Mato Grosso do Sul, alega que não houve ocorrência de alienações e cessões ilegais, conforme sustentado pela equipe de auditoria, pelos seguintes motivos (item 'w' de sua peça de razões de justificativas - fls. 2.080 e 2.106):

11.1.1. Argumenta o notificado que a equipe de auditoria baseou-se em ofícios emitidos pelo então Superintendente do Incra ou seu substituto, onde simplesmente manifestavam interesse em realizar posterior contrato de doação dos bens em comento, não havendo, entretanto, a realização de nenhuma cessão;

11.1.2. Prossegue o notificado esclarecendo que foi autorizada apenas a utilização das casas à Associação para uso próprio e de forma precária, dentro da conveniência e oportunidade da administração;

11.1.3. De acordo com o ex-gestor, essa Autorização de uso não necessita de licitação ou autorização legislativa, em virtude da ampla precariedade se reveste o ato administrativo;

11.1.4. Esclarece o notificado que os ofícios apenas fazem referência a autorizações de uso e intenção de formalização de processo de doação, mas que a autorização efetivamente não ocorreria.

12. ANÁLISE DAS RAZÕES E JUSTIFICATIVAS

12.1 Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo ex-gestor, verificamos que sua argumentação se baseia no fato de não ter ocorrido doação dos imóveis, conforme alegado pela equipe de auditoria, mas apenas teria ocorrido a autorização para a ocupação provisória dos referidos imóveis.

12.2. Aparentemente, parece encontrar razão o argumento trazido pelo gestor, uma vez que a autorização é ato administrativo unilateral e discricionário da Administração, mediante o qual esta consente, a título precário, que o particular utilize-se de bem público.

12.3. Ocorre que no presente caso, esses bens estão inseridos num Plano de Reforma Agrária, cujo objeto consiste na distribuição das terras para o assentamento das famílias beneficiadas, cabendo ao gestor da reforma agrária a provisão dos meios para que os assentados possam desenvolver suas atividades de subsistências. Dentro desse cenário, os beneficiários criaram a Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II, para que de uma forma democrática e organizada pudessem administrar coletivamente o patrimônio e a gestão da produção dos assentados.

12.4. O art. 16 da Lei nº 8.629, de 1993 permite a destinação de área proveniente de reforma agrária aos beneficiados por esta, admitindo-se forma de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista, devendo a distribuição dos imóveis fazer-se através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos (artigo 18).

12.5. Sendo a AAFI uma associação sem fins lucrativos, não haveria óbice em que fosse beneficiária de tais imóveis, sendo que deveria o Incra providenciar o Contrato de Concessão de Uso, para que assim ficasse cumprida e estável a situação jurídica de determinados imóveis, deixando de existir quaisquer ônus sobre estes a cargo do Incra, mas agora, pertencente aos beneficiários da reforma agrária.

12.6. A autorização de uso concedida não atende aos objetivos da reforma agrária, não sendo instrumento jurídico adequado para tanto, pois a própria Lei estabeleceu que o instrumento utilizado seria o CCU (Contrato de Concessão de Uso). Além disso, a autorização de uso é revestida de extrema precariedade, o que não atende aos interesses dos assentados também.

12.7. Quanto à argumentação de haver autorização para o Incra efetuar doação de imóveis remanescentes de Projetos de Reforma Agrária, entendemos não prosperar no presente caso, pois esta autorização é dada somente para imóveis que tiverem perdido a vocação agrícola e se destinem à utilização urbana. Evidentemente que não teria o Parque de Armazenagem do Assentamento Itamarati II perdido sua vocação agrícola.

12.8. Sendo assim, entendemos mantidas as irregularidades apresentadas, e apresentamos proposta de aplicação de multa ao gestor capitulada no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c artigo nº 268, inciso II do RITCU, com determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS providencie a regularização dos imóveis que estão cedidos a título precário, com a elaboração dos respectivos Contratos de Concessão de Uso.

287.4.5 – Irregularidade: Arrendamento, por preço ínfimo, do complexo de armazenagem cedido pelo Incra/MS à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, sendo partes à empresa Granol Indústria, Comércio e Exportação S/A (EM 29/8/2006), à empresa Sperafico Agroindustrial Ltda. (em 15/9/2006) e à empresa Terra & Grãos – Comércio e Indústria, Importação e Exportação de Grãos Ltda. (em 5/6/2007), por um total de R\$ 37.833,00 mensais, renda que corresponde tão somente 0,168% do

valor dessa benfeitoria (R\$ 22.472.936,87), insuficiente, portanto, até mesmo para conservar e manter esse parque livre da ação do tempo.'

13. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.5 do RA)

13.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 668-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresenta suas razões de justificativas, esclarecendo no item 'z' de sua peça as seguintes ocorrências (fls. 2.080 e 2.123/2.124):

13.1.1. De acordo com o notificado, ao considerarem o preço ínfimo do arrendamento os auditores basearam-se somente na soma dos valores a serem pagos em espécie, ajustados nos termos das parcerias realizadas com as empresas contratadas, desconsiderando as outras obrigações das partes, que também deveriam ser avaliadas;

13.1.2. Argumenta o notificado que os auditores deveriam ter observado a obrigação de manutenção da estrutura existente no complexo de armazenagem assumida pela empresa Sperafico, ao alegarem que o preço dos arrendamentos seria insuficiente para conservar o complexo de armazenagem;

13.1.3. Além disso, informa o ex-gestor que essa empresa deveria fornecer equipe técnica para o planejamento da produção, além do preço que pagariam mensalmente pela utilização do armazém;

13.1.4. Por último, alega o notificado não poder ser responsabilizado pelas atitudes que os assentados tomaram, no presente caso, a associação de assentados, tendo estes o poder de gestão sobre o uso do bem concedido. Se estes cobram preço ínfimo sobre o que o Incra lhes concedeu o uso, não cabe ao Superintendente Regional nenhuma atribuição que o autorize a impedir a atitude dos assentados, não podendo dessa forma atribuir-lhe responsabilidade.

14. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

14.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli em conjunto com os documentos anexados aos autos, entendemos caber razões às alegações apresentadas pelo gestor.

14.2. Isso porque o arrendamento em questão fora realizado pela Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati (AAFI), não tendo o Superintendente Regional do Incra gerência sobre determinado ato. A propósito, cabe salientar que a área arrendada às empresas constitui-se uma renda extraordinária para a AAFI, pela utilização de parte do complexo de armazenagem superior às necessidades dos assentados.

14.3. Ainda, como explicou o ex-gestor, além de pagarem o preço do arrendamento, essas empresas assumiram outros compromissos para com a AAFI pelo arrendamento do complexo de armazenagem, a exemplo da manutenção da estrutura existente realizado pela empresa Sperafico, o que se constitui mais uma renda indireta para a AAFI, que estaria assim dispensada de arcar com essa despesa.

14.4. Dessa forma, entendemos **acatadas** as justificativas apresentadas pelo ex-gestor quanto ao item 287.4.5 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 13 supra, afastando a sua responsabilidade, com proposta de **determinação** para que a Superintendência Regional do Incra/MS fiscalize a efetiva manutenção prevista nos contratos com os arrendatários, a fim de se evitar que ocorram degradações dos complexos de armazenagem, ou de futuros desembolsos a serem suportados pelo Incra em virtude dessas degradações.

'287.4.6 – Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, quando os parceiros sucessores formalizam declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores, relativas aos recursos do Pronaf de produção (Pronaf 'A'), do 'Crédito Apoio à Instalação' e do 'Crédito Instalação Mat. Construção', a exemplo dos casos verificados no processo nº 54.293/01797/2002 – lote nº 20 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), processo nº 54.293/020/2002 – lote nº 244 (Grupo FETAGRI – Itamarati I), Processo nº 54.293/02367/2002 – lote nº 145 (Grupo AMFFI – Itamarati I) e Processo nº 54.293/02455/2002 – Lote nº 070 (Grupo MST – Itamarati I).'

15. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.6 do RA)

15.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 669/2008-TCU/Secex/MS, esclarece o Sr. Luiz Carlos Bonelli no item 'a' de sua peça de razões de justificativas (fls. nº 2.080 e 2.110/2.119) as seguintes ocorrências:

15.1.1. De acordo com o notificado a Constituição Federal de 1988, art. 189, impõe que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos, dispondo no parágrafo único que a Lei deverá regulamentar a concessão desses títulos;

15.1.2. Prossegue o notificado relembando que a Lei nº 8.629, de 1993 regulamentou o dispositivo, estabelecendo que será celebrado com um Contrato de Concessão de Uso entre o beneficiário do Programa de Reforma Agrária, de forma individual ou coletiva, e o Poder Público;

15.1.3. Nos art. 21 e 22 dessa Lei, acrescenta o notificado que os beneficiários da reforma agrária assumem o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, e não poderiam ceder o uso a terceiros pelo prazo de dez anos, devendo constar nos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja rescisão contratual e o retorno do imóvel ao órgão alienante;

15.1.4. Sendo assim, argumenta o ex-gestor, o beneficiário é obrigado a explorar pessoalmente o imóvel que lhe é concedido, sob pena de rescisão do contrato de concessão de uso, não podendo cedê-los a terceiros, pelo prazo de dez anos, período no qual os lotes concedidos para fins de Reforma Agrária são inegociáveis;

15.1.5. Prossequindo, o notificado lembra que a Lei nº 8.629, de 1993 estabelece os requisitos para a qualificação de um indivíduo como beneficiário do Programa de Reforma Agrária, bem como os impedimentos considerados (arts. 19 e 20), e que a Norma de Execução nº 45 do Incra, de 25/8/2005, estabelece o procedimento de seleção dos candidatos, e ainda há regulamentação interna que dispõe sobre a supervisão ocupacional dos lotes em projetos de Reforma Agrária, à época, vigente a IN Incra nº 22 de 11/10/2005, atualmente revogada pela IN nº 47, de 16/9/2008, esta, como inovação, permitiu a regularização das situações irregulares que tenham ocorrido anteriormente à publicação dessa IN, estabelecendo, para tanto, alguns requisitos;

15.1.6. Quanto à análise da legalidade da exploração coletiva dos lotes de assentamentos, o notificado enfatiza que esses lotes são concedidos mediante contrato de concessão de uso (CCU), o qual repassa aos assentados o poder de gestão dominial sobre as terras. Sendo assim, o Incra não tem qualquer poder de decisão sobre o que os assentados fazem em seus lotes, podendo tão somente fiscalizar, para que tudo se dê dentro da lei, e constatando irregularidades, tomar as providências cabíveis;

15.1.7. Alega o notificado que os assentados são todos cientificados das regras às quais estão submetidos quando da celebração do CCU, assim, se houver descumprimento, não é por influência do Incra, motivo pelo qual não poderia haver a responsabilização dos gestores dessa autarquia pelo descumprimento das normas pelos assentados;

15.1.8. No presente caso, onde ocorrera suposta comercialização de lotes entre os assentados com o conhecimento do Incra, alega o ex-gestor ser uma afirmação equivocada, pois aquela Autarquia não tinha conhecimento da comercialização. No exercício do seu dever de constatar irregularidades, quando tomou conhecimento de tais fatos já realizados, adotou providências no sentido de regularizar os lotes;

15.1.9. Argumenta o notificado que, dentre os compradores dos lotes, verificava-se aquele que já era cadastrado como beneficiário da Reforma Agrária, dando cumprimento à lei e buscando regularizar a situação dos créditos do Pronaf concedidos ao primitivo ocupante, o que ocorria por meio de novação da obrigação, garantindo o adimplemento de tal dívida;

15.1.10. Acrescenta o ex-gestor que tais atitudes, além de ter o condão de melhor atender ao interesse público, encontra respaldo na IN nº 47/2008 do Incra que rege a matéria sobre regularização de lotes, admitindo expressamente tal procedimento em seu art. 24, § 2º, onde prescreve

que as dívidas pertinentes à parcela resultantes da aplicação de recursos de crédito passíveis de ressarcimento, serão assumidas por quem vier a ser assentado;

15.1.11. Finalizando, esclarece o notificado que tais providências apenas fizeram cumprir os normativos, e com o objetivo de regularizar a ocupação de lotes, no simples e puro cumprimento do dever da Superintendência Regional de assim proceder.

15.2. Em cumprimento à audiência constante no Ofício nº 789/2008-TCT/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra/MS apresentou suas razões de justificativas elencada no item 'k' de sua peça processual, conforme descrito abaixo (fls. 2.992/2.994):

15.2.1. Alega o notificado quanto ao lote nº 20, que a sucessão de ocupantes só se deu após a exoneração sua exoneração;

15.2.2. De acordo com o ex-gestor, a mesma situação se verifica para o lote de nº 145 (anexa o processo aos autos);

15.2.3. Quanto ao lote de nº 244, esclarece o notificado que ocupante primitivo permaneceu no lote por muito tempo, inclusive após a exoneração do signatário, manifestando desistência do lote em 23/9/2004, após a gestão do notificado;

15.2.4. Alega o notificado que se de fato ocorreu a comercialização irregular de lotes com o conhecimento do Incra, conforme afirma os auditores, isso se deu após sua exoneração, não lhe cabendo qualquer responsabilidade;

15.2.5. Finaliza o ex-gestor esclarece o procedimento de novação de dívidas, nos mesmos termos apresentados pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli.

16. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

16.1. Analisadas as razões e justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, verificamos que no âmbito de sua competência e dentro dos limites legais estabelecidos, o gestor adotou alguns procedimentos frente à comercialização de lotes pelos assentados, adotando providências mais significativas quanto à garantia do adimplemento da dívida assumida pelos credores junto ao Pronaf.

16.2. Fica evidente que mesmo diante da adoção dessas providências, elas não se demonstraram suficientes para se evitar a ocorrência de tais irregularidades, em especial, a comercialização de lotes pelos assentados.

16.3. Admite o gestor a ocorrência dessa comercialização, mas quanto a esse ponto, observamos que sua atitude para evitá-la não se mostrou eficaz, em especial pela ausência de fiscalização. Como observou o gestor, o beneficiário da reforma agrária assume o compromisso de cultivar o imóvel recebido direta e pessoalmente, ficando inalienável pelo prazo de dez anos. Se o beneficiário não cumpre tal cláusula e nada lhe acontece, quando este vende seu lote a terceiro, além de obter ganho indevido à conta do dinheiro público, frustra o objetivo da reforma agrária.

16.4. Por essa razão, torna-se imprescindível a fiscalização pela Superintendência Regional, adotando mecanismos capazes de inibir esse desvio de finalidade para com o bem público, de forma que ao descumprir a cláusula de inalienabilidade esse beneficiário seja identificado pelo Incra e impedido de tornar-se futuramente um novo beneficiário pelo programa de reforma agrária. Pelo que se observou nas justificativas do gestor, não existe atualmente no Incra nenhuma ação nesse sentido, o que caracteriza descumprimento das instruções normativas Incra IN 2, de 20/3/2001 e IN nº 5, de 30/3/2004, as quais estabelecem nos arts. 29 e 5º, respectivamente, da seguinte forma:

'Ficam os Superintendentes Regionais do Incra responsáveis diretamente pela aplicação e fiscalização dos recursos públicos destinados ao programa de reforma agrária de que trata esta Instrução Normativa, cumprindo-lhes o dever de apurar as responsabilidades administrativas, civis e representar nas penais, quando ocorre desvio de finalidade ou má aplicação.'

16.5. Nesse sentido, já existe Decisão deste Tribunal no sentido de determinar ao Incra que estabeleça metas concretas com vistas à total implementação do Sistema de Informações Rurais – SIR (Projeto de Modernização do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR) com o propósito de se obter um cadastro de imóveis rurais confiável e eficiente, e ainda, para que o Incra identifique os ocupantes irregulares ou não preferenciais da reforma agrária, como grandes posseiros e grileiros,

nos projetos de assentamento, visando à adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para a retomada das respectivas parcelas rurais e posterior destinação das mesmas aos beneficiários devidamente selecionados pelo Incra (Decisão 750/1998-Plenário).

16.6. Importante destacar que deve constar, obrigatoriamente, nos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso, cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário, o que também não fora observado pelo Superintendente Regional do Incra (art. 22 da Lei nº 8.629, de 1993).

16.7. Por essas razões, entendemos que as justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli não são capazes de afastar sua responsabilidade pelos fatos relatados no item 287.4.6 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo nº 15 desta instrução, motivo pelo qual apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU, com determinação ao Superintendente Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul para que adote procedimentos mais efetivos de controle e fiscalização dos beneficiários por imóveis decorrentes da reforma agrária que descumprirem a cláusula contratual de inalienabilidade, de modo a identificá-los e impedi-los de serem beneficiados por novas concessões.

16.8. Quanto às razões e justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, entendemos serem procedentes, uma vez que os fatos ocorridos se deram após o período de sua gestão, pelo que entendemos afastada sua responsabilidade.

287.4.7 - Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00), a exemplo do constatado com os assentados sucessores do lote nº 19 (Grupo Deodápolis - CUT - Itamarati I), lote nº 738 (Grupo FAF - Itamarati II) e lotes nº 309, 310 e 311 (Grupo Nova Esperança - CUT - Itamarati II).'

17. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.7 do RA)

17.1. Atendendo à notificação contida no Ofício nº 633/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas conforme consta no item 'h' nos seguintes termos (fls. 2.079 e 2.112/2.113):

17.1.1. O ex-gestor está sendo notificado pela ocupação irregular e pela comercialização de lotes, mas tais atos nunca poderiam ser de responsabilidade do signatário, pois quem ocupou irregularmente e quem comercializou os lotes foram os assentados, beneficiários da Reforma Agrária;

17.1.2. Alega o notificado que sua única responsabilidade, em tese, seria por algum tipo de omissão por parte do signatário no impedimento de tais condutas, no entanto, não foi indicada pela equipe de auditoria nenhuma conduta omissiva por sua parte. Em outras palavras, diz não haver qualquer irregularidade nos atos do signatário;

17.1.3. Argumenta o ex-gestor que os beneficiários, quando da celebração da CCU foram devidamente cientificados do que deveriam fazer, ou seja, explorar pessoalmente seu lote por dez anos, e de que não poderiam cedê-lo a qualquer título e nem abandoná-los. Entretanto, os assentados infringiram as cláusulas contratuais, e quanto a isso, o signatário nada poderia fazer;

17.1.4. Finalizando, o notificado esclarece que enquanto Superintendente Regional do Incra, nunca foi cientificado das irregularidades mencionadas nas notificações do TCU, e que os processos administrativos referentes aos lotes irregulares nunca chegaram às suas mãos, de forma que não há como responsabilizá-lo por qualquer omissão de providências no tocante à regularização dos lotes.

17.2. Em cumprimento à audiência constante no Ofício nº 781/2008-TCT/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas sobre o assunto no item 'b' de sua peça processual, conforme descrição abaixo:

17.2.1. Argumenta o notificado que irá esclarecer as questões referentes ao lote nº 19, pois somente este se refere ao Itamarati I, período de sua gestão;

17.2.2. Alega o notificado que apesar de os procedimentos para a ocupação inicial do lote terem ocorrido em sua administração, a situação irregular somente fora constatada em agosto de

2003, seis meses após a sua exoneração, conforme se demonstra no processo administrativo anexo aos autos;

17.2.3. Entende o notificado que a responsabilidade pela comercialização e ocupação irregular dos lotes é dos beneficiários pela Reforma Agrária, pois estes são os autores dos atos;

17.2.4. Finaliza o notificado com o argumento de que não houve indicação de alguma conduta omissiva por parte do gestor, que poderia responsabilizá-lo por tais atos.

18. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS

18.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS entendemos cabíveis os mesmos comentários contidos no item 287.4.6 acima, descritos no parágrafo nº 15 desta instrução, em resumo, deixando o gestor de tomar providências no sentido de acompanhar e fiscalizar a ocorrência de tais irregularidades, as justificativas apresentadas não são capazes de afastar sua responsabilidade pelos fatos relatados no presente item, pelo que entendemos cabível proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c o art. nº 268, inciso II do RITCU, com determinação para que o Superintendente Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul adote procedimentos mais efetivos de controle e fiscalização dos beneficiários por imóveis decorrentes do programa de reforma agrária que descumpram a cláusula contratual de inalienabilidade, para que os mesmos sejam identificados e impedidos de serem beneficiados por novas concessões.

18.2. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra/MS entendemos serem procedentes suas alegações, uma vez que os fatos ocorridos se deram após o período de sua gestão, motivo pelo qual acatamos suas justificativas, afastando sua responsabilidade pelos fatos descritos no parágrafo nº 15 desta instrução.

287.4.8 – Irregularidade: Insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos grupos de assentados, mesmo sendo feita pelos movimentos sociais (CUT: COAMS – Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul; FETAGRI: CRESCER – Associação Criança, Esporte, Cultura, Educação e Recreação; FAFI: AGRAER – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural; e MST: AESCA – Associação Estadual de Cooperação Agrícola) a sua escolha das entidades prestadoras desses serviços, contratadas pelos parceiros para ter acesso aos recursos do Pronaf.

19. RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.8 do RA)

19.1 Em atendimento à audiência contida no Ofício de nº 655-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra apresentou suas razões de justificativas constantes nas folhas nº 2.132/2.134 a respeito desse item, explicitado na letra 'u' de sua peça (fl. 2.080), fundamentada sob os seguintes argumentos:

19.1.1. Ratifica o ex-gestor que a prestação de assistência técnica aos parceiros não é competência do Superintendente Regional do Incra; para tanto, foram contratados o Idaterra (Itamarati I) e a Fundação Cândido Rondon (Itamarati II), conforme convênios realizados;

19.1.2. Alega não haver irregularidade em conferir prioridade às parcelas societárias em detrimento dos sítios familiares, pois são aquelas parcelas que mais necessitam de assistência técnica, uma vez que são voltadas para o atendimento do mercado consumidor, e não para a mera subsistência dos parceiros;

19.1.3. Acrescenta o ex-gestor que no Estado do Mato Grosso do Sul não havia empresa com estrutura suficiente para atender as demandas de um assentamento nas dimensões do Itamarati, aplicando-se ao caso a teoria da reserva do possível;

19.1.4. Prosseguindo, esclarece que a liberação de assistência técnica depende da disponibilidade de recursos do Pronaf, e esta disponibilização pelo Pronaf independe da ação do Incra;

19.1.5. Finalizando, argumenta o ex-gestor que não havia recursos nem estrutura para o fornecimento da adequada e desejada assistência técnica aos parceiros do Assentamento Itamarati, não podendo se exigir da Administração Pública que realizasse o impossível.

19.2. Atendendo à notificação contida no Ofício de nº 790/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra apresentou suas razões de justificativas sobre a presente irregularidade, constante no item 'I' de sua peça processual (fls. 2.951 e 2.981/2.982), nos seguintes termos:

19.2.1. Esclarece o ex-gestor que o Assentamento Itamarati II ocorreu após sua gestão, não cabendo sua responsabilização;

19.2.2. Segundo o ex-gestor, a argumentação principal dos auditores diz respeito à suposta insuficiência de assistência técnica, caracterizada pela prioridade conferida às áreas societárias em detrimento dos sítios familiares. Por isso se conclui a exclusão da responsabilidade do ex-gestor, haja vista as áreas societárias só terem sido implantadas no Programa Terravida, o que ocorreu somente após a gestão do notificado;

19.2.3. Alega o ex-gestor que em sua administração, o PA Itamarati I encontrava-se em fase de implantação, não existindo ainda produção, assim sendo, não haveria como existir assistência técnica;

19.2.4. Esclarece o ex-gestor quanto ao Itamarati I, que fora firmado convênio com o Estado do Mato Grosso do Sul, através da Seprodes, ficando este último responsável integralmente pelos serviços de assistência técnica aos assentados. Mediante a realização desse convênio, com o objetivo de cumprir as obrigações assumidas nesta parceria, o Idaterra celebrou vários outros convênios e contratos, tais como: implantação de viveiros, hortas, criação de aves, peixes e abelhas; apoio à produção; contratação de trabalhos técnicos para identificar potencialidades do solo, clima e água, avaliar desempenho de pivôs e definir sistemas de manejo; serviços de desenvolvimento de estudos para caracterização sócio-econômica das famílias do assentamento; apoio à condução de 1.750 ha de culturas irrigadas; cultivo de milho; apoio ao plantio de milho e soja; contratação de serviços de manutenção eletro-mecânica dos pivôs centrais; além dos recursos diretamente fornecidos pelo Estado de Mato Grosso do Sul ao Idaterra com fins ao cumprimento dos objetivos da instituição, relacionado ao Assentamento Itamarati I. Anexa-se nesta oportunidade a relação desses convênios e contratos;

19.2.5. Finaliza o ex-gestor ratificando entendimento de não ser responsabilidade do Superintendente Regional do Incra a prestação de assistência técnica aos parceiros. Esta responsabilidade cabia ao Idaterra, entidade de assistência técnica e extensão rural do Estado do Mato Grosso do Sul, contratada para tal finalidade.

20. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

20.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, verificamos que o gestor adotou algumas providências necessárias para a prestação de assistência técnica aos parceiros do Itamarati I e II, através da contratação de empresas de assistência técnica rural (Idaterra e FCR). Entretanto, estas contratadas deram prioridade de assistência às áreas que necessitariam de maior apoio técnico, pelo fato de terem sua produção voltada para o mercado, e não para o consumo de subsistência.

20.2. Assim, os assentados que trabalhavam com a cultura de subsistência houveram por prejudicados, não se verificando atitude do gestor para que pudesse remediar tal situação. Mais uma vez, omitiu-se o gestor em seu dever de fiscalizar, descumprindo o que preceituam as instruções normativas Incra IN 2, de 20 de março de 2001 e IN nº 15, de 30 de março de 2004, em seus arts. 29 e 5º, respectivamente, e acompanhar as ações das empresas contratadas, no sentido de proporcionar condições para que os assentados recebessem a assistência técnica necessária ao sucesso do assentamento.

20.3. Não podemos deixar de admitir, e isso nem mesmo o próprio gestor o faz, que os parceiros não ligados às áreas societárias foram prejudicados na prestação de assistência técnica,

dificultando a profissionalização e, conseqüentemente, o aumento de suas rendas, frustrando o objetivo do programa de reforma agrária. Observa-se que esse modelo de Reforma Agrária operacionalizado em sistema sócio-proprietário apresenta falhas que necessitam ser imediatamente remediadas.

20.4. Sendo assim, entendemos que as justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas no item 287.4.8 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 19 supra, em especial, pela ausência de fiscalização e acompanhamento, cuja responsabilidade cabia ao Superintendente Regional do Incra/MS, pelo que entendemos mantida a irregularidade e necessária a aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU.

20.5. Ainda, demonstra-se necessária determinação à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul para que reveja o modelo de projeto de Assentamento por Sistema Sócio-Cooperativo do Programa Terravida, tendo como base os resultados negativos apresentados nos Assentamentos Itamarati I e II, de forma a garantir que a assistência técnica seja prestada a todos os assentados, independente de se tratar de assentados que trabalhem com produção individual ou coletiva.

20.6. Analisadas as razões de justificativas do Sr. Celso Cestari Pinheiro, entendemos serem procedentes suas argumentações, uma vez que os fatos ocorridos se deram durante a implantação do Programa Terravida, o que ocorreu somente após o período de sua gestão, motivo pelo qual acatamos suas razões de justificativas, afastando sua responsabilidade quanto ao item 287.4.8 do Relatório de Auditoria.

‘287.4.9 – Irregularidade: Arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros dos assentamentos Itamarati I e II a empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene - Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69), pelos representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais, a exemplo do que ocorre com a área societária do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II).’

21. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.9 do RA)

21.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 649/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a presente irregularidade, constante no item ‘q’ de sua peça processual (fls. 2.079 e 2.122/2.123), nos seguintes termos:

21.1.1. Alega o ex-gestor que não pode ser responsabilizado por atitudes tomadas pelos assentados, no exercício do livre arbítrio a eles cabível. Nada restaria ao gestor do Incra fazer, uma vez que os beneficiários foram cientificados das vedações legais e das sanções por seu descumprimento. Se mesmo assim, eles resolveram arrendar seus lotes, não pode o signatário ser responsabilizado por isto, a não ser que houvesse sido observada alguma omissão pelo gestor, o que não fora comprovado nos autos;

21.1.2. Acrescenta o notificado o fato de que houve uma discussão sobre a possibilidade desse tipo de arrendamento de lotes, diante do princípio da função social da propriedade. Tal questionamento é sobre a impossibilidade do arrendamento de lotes quando não há outra forma de dar cumprimento à função social da propriedade, e se encontra em análise pelo Ministério Público Federal.

22. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

22.1. Analisadas as justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, verificamos duas situações questionáveis:

22.1.1. O modelo de assentamento utilizado em ‘áreas societárias’ preconizado pelo Projeto Terravida, onde foi amplamente debatido no item 287.3 ‘a’ e ‘b’ acima;

22.1.2. O arrendamento dessas áreas societárias pelos parceiros beneficiários pela reforma agrária e a ausência de adoção de medidas cabíveis pelo Senhor Superintendente do Incra.

22.2. Sobre o subitem 22.1.1, essa situação já foi amplamente descrita em item específico desta instrução (4.2 e seguintes), chegando-se à conclusão de que esse modelo de assentamento não foi adequado ao Assentamento Itamarati II, motivo pelo qual propusemos aplicação de multa ao gestor e determinação à Superintendência Regional do Incra;

22.3. Quanto ao subitem 22.1.2, entendemos ter ocorrido omissão do gestor no sentido de tornar efetivo o objetivo principal da Reforma Agrária que é exatamente a distribuição da terra e a exploração pessoal pelo beneficiário, senão vejamos: A Lei nº 8.629, de 1993 admite a exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista da área destinada aos beneficiários pela reforma agrária (art. 16). Além disso, estabelece que os beneficiários assumirão obrigatoriamente o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas. Também ficam obrigados os beneficiários a não ceder o uso do imóvel a terceiro, a qualquer título, pelo prazo de dez anos. (art. 21 da Lei nº 8.629, de 1993).

22.4. Em seguida, encontramos um comando legal dirigido ao órgão responsável pela instrumentalização da reforma agrária, ou seja, ao Incra, para que faça constar obrigatoriamente nos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário (art. 22).

22.5. Da leitura do texto legal, observamos que houve descumprimento pelos beneficiários dos imóveis provenientes da reforma agrária no que diz respeito à exploração do imóvel recebido, uma vez que estes foram arrendados a terceiros. Por outro lado, o representante do Incra, tomando conhecimento do ocorrido, deveria providenciar a rescisão contratual e o retorno do imóvel ao Incra, conforme preconiza a Lei 8.629, de 1993 em seu art. 22, mas não o fez.

22.6. Sendo assim, entendemos que está caracterizada a responsabilidade do gestor por ação omissiva diante da irregularidade descrita, o que no nosso entendimento é considerada de muita relevância, pois se trata de omissão capaz de frustrar o objetivo principal da reforma agrária, que é a distribuição de terras para a exploração pelos beneficiários, proporcionando uma distribuição mais justa e igualitária da terra, conseqüentemente, possibilitando meios para que estes beneficiários, através de sua exploração, tenham condições de melhorar suas rendas, garantir a subsistência, culminando numa melhor distribuição de renda no país, bem como proporcionando uma maior justiça social.

22.7. Diante do exposto, apresentamos proposta de aplicação de multa ao Sr. Luiz Carlos Bonelli prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU, com determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS adote uma maior fiscalização sobre a destinação dada aos imóveis recebidos pelos beneficiários da reforma agrária, de forma a garantir a sua exploração direta e pessoal.

22.8. Em atendimento à audiência contida no Ofício de nº 783-TCU/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas constantes nas fls. nº 2.994 dos autos, explicitado na letra 'd' de sua peça processual, fundamentada sob o argumento de que o modelo de assentamento em 'áreas societárias' só ocorreu no Projeto Terravida, no Assentamento Itamarati II, posterior à sua administração, logo, excluindo sua responsabilidade.

22.9. Analisada a justificativa do Sr. Celso Cestari Pinheiro, entendemos caber razões às suas alegações, uma vez que os fatos ocorridos se deram após o período de sua gestão, pelo que afastamos sua responsabilidade quanto aos fatos elencados neste item.

'287.4.10 – Irregularidade: Ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, abandono do lote, como nos casos dos lotes nº 712, 717, 658, 700, 738, 634, 702 e 625, do Grupo FAF (Federação da Agricultura Familiar – Itamarati II), apontados no relatório de vistoria de 22/01/2007, do Sr. Antônio Batista dos Santos (técnico em Agropecuária).'

23. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.10 do RA)

23.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 618-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas constantes no item 'd' nos mesmos termos apresentados no item 287.4.9 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 21 acima (fls. 2.078 e 2.112/2.113).

23.2. Em cumprimento à audiência constante no Ofício nº 786/2008-TCT/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas elencada no item 'l' de sua peça

processual, fundamentando seu argumento no fato de a notificação nº 786 não guardar relação com o período de sua administração, haja vista as supostas irregularidades terem sido constatadas em relatório de vistoria datado de 22/1/2007, quatro anos após a exoneração do notificado, referindo-se a lotes pertencentes ao Assentamento Itamarati II, ocorrido após a sua gestão.

24. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

24.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, entendemos apropriado neste item os mesmos comentários trazidos no parágrafo 22 supra. Trata-se de ausência de controle e fiscalização sobre os imóveis que são doados ou cedidos aos beneficiários pela reforma agrária, sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra/MS.

24.2. Sendo assim, de acordo com a proposta anterior, entendemos cabível a aplicação de multa ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS, prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU, com proposta de determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS adote uma maior fiscalização sobre a destinação dada aos imóveis recebidos pelos beneficiários da reforma agrária, de forma a garantir a sua exploração direta e pessoal.

24.3. Ainda, entendemos necessária a comunicação ao órgão de controle ambiental no Estado do Mato Grosso do Sul sobre o uso irregular de reserva ambiental dentro do Assentamento Itamarati I, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

24.4. Analisadas as justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente do Incra/MS, entendemos serem procedentes suas alegações, uma vez que os fatos ocorridos se deram após o período de sua gestão, motivo pelo qual acatamos suas razões de justificativas, afastando sua responsabilidade.

'287.4.11 – Irregularidade: Seleção de ocupantes sucessores dos lotes abandonados pelos líderes dos grupos de assentados dos movimentos sociais, que não adotam nenhum critério de seleção, a exemplo dos fatos verificados com os assentados sucessores dos Lotes nº 19 e 20 (Grupo Deodápolis – Itamarati I), quando o Incra/MS apenas ratificou os nomes indicados pelas lideranças desse grupo.'

25. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.11 do RA)

25.1. Em cumprimento à audiência constante no Ofício nº 647/2008-TCT/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas elencada no item 'p' de sua peça, conforme descrito abaixo:

25.1.1. Argumenta o ex-gestor que na notificação expedida pelo Tribunal não há fundamento para a irregularidade apresentada, pois o objetivo da Reforma Agrária é possibilitar uma relação do homem com a terra, promovendo o seu bem estar, assim como o seu desenvolvimento econômico, tudo isso mediante a democratização do acesso a esse recurso natural;

25.1.2. Segundo o notificado, com base nesses objetivos são tratados os procedimentos de implantação de assentamentos, tanto assim que as IN 41/2000 e 2/2001 normatizavam que a implementação do projeto de assentamento deve ser realizada de forma descentralizada, preferencialmente pelos próprios beneficiários;

25.1.3 Sendo assim, se houve a seleção dos ocupantes dos lotes do PA Itamarati pelos grupos de assentados, entende o notificado nada restar a ele fazer, senão cumprir os objetivos da Reforma Agrária, sendo até violadora a esses objetivos qualquer conduta do Incra no sentido de impor aos assentados certos ocupantes anteriormente na posse do imóvel;

25.1.4. Alega o ex-gestor que o grupo de assentados está mais próximo da realidade do assentamento e pode indicar com mais propriedade aquele que está mais apto a ocupar o lote, cabendo ao Incra apenas homologar a seleção, momento em que é verificado o cumprimento dos requisitos legais, o cadastramento e a admissão do indivíduo como verdadeiro beneficiário da Reforma Agrária;

25.1.5. Finalizando, acrescenta que todo o critério de seleção realizada pelo grupo de assentados encontra-se consignado em ata e outros documentos que permitem a publicidade e controle dos atos, não havendo nada que possa mencionar ilegalidade nesse processo de seleção.

25.2. *Atendendo à audiência contida no Ofício nº 788/2008-TCT/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas elencada no item 'j' de sua peça processual, conforme descritas abaixo (fls. 2990/2992):*

25.2.1. *Alega o notificado que as possíveis irregularidades se referem aos lotes nº 19 e 20 do Itamarati I, sendo que o de nº 19 já foi objeto de justificativa no item nº 287.4.7 supra do Relatório de Auditoria;*

25.2.2. *Observa quanto ao lote de nº 20, assim como ao de nº 19, a sucessão do primitivo ocupante ocorrera posteriormente à exoneração do notificado, não havendo que se falar em responsabilização do ex-gestor a respeito de irregularidade na seleção de ocupantes sucessores de lotes.*

26. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

26.1. *Analizadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, entendemos serem procedentes, uma vez que não ficou demonstrado nexos causal entre a situação relatada e a participação do gestor, sendo por ação ou omissão. Assim, acatamos as razões de justificativas apresentadas, afastando a responsabilidades pelos atos descritos no item 287.4.11 do Relatório de Auditoria transcrito do parágrafo 25 supra.*

26.2. *No que diz respeito às razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, ficou demonstrado que os fatos ocorridos se deram após o período de sua gestão, motivo pelo qual acatamos suas razões de justificativas e afastamos sua responsabilidade quanto à irregularidade contida no item 287.4.11 do Relatório de Auditoria, transcrita no parágrafo 25 desta instrução.*

287.4.12 Irregularidade: Aquisição, em 11/08/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 24.581,3876 hectares de terra nua, com preço unitário médio por hectare (R\$ 4.458,92), superior, em apenas dois anos e meio, em 622,00% (seiscentos e vinte e dois por cento) ao VTN (Valor da Terra Nua) médio por hectare (R\$ 617,58) da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), adquirida pelo Incra/MS, em 04/05/2001, considerando que a principal variável para o cálculo do VTN consiste nos preços dos imóveis escolhidos para compor a amostra para a realização dos cálculos; considerando que, na amostra escolhida para o cálculo do VTN da Gleba I, vários imóveis localizam-se fora do Município de Ponta Porã, ao contrário dos imóveis escolhidos para compor a amostra para o cálculo da VTN da Gleba II, que se localizam no mesmo município das referidas Glebas.'

27. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.12 do RA)

27.1. *Em peça única, os peritos Agrários do Incra/MS, Srs. Sr. Ismael Sandoval Abrahão, Samuel de Campos Widal e Celso Benedito Torres de Souza apresentaram razões de justificativas a respeito do VTN e do Pivot Centrais do Imóvel denominado Itamarati – Gleba I (fls. 1.255/1.813), em atendimento à notificação contida nos ofícios nº 626, 627, 632, 648, 657, 667 de 2008 – TCU/Secex/MS.*

27.2. *Embora tenha apresentado suas razões de justificativas em peça separada (fls. 1.822/1.825), a Sra. Maria Rita Jacinto Rodrigues, chamada em audiência através dos ofícios nº 630 e 663/2008- TCU/Secex/MS, apresentou esclarecimentos convergentes com aqueles trazidos pelos demais senhores peritos.*

27.3. *Justificam os notificados que na ocorrência da vistoria para efeito de desapropriação ou aquisição de imóveis para fins de reforma agrária, buscaram amparo não só nas normas internas como também nos dispositivos legais que regulamentam tal procedimento administrativo, e que o objetivo da avaliação é a definição técnica do preço justo de mercado de imóvel, tendo como base os dados coletados, sendo o Laudo de Avaliação elaborado conforme dispositivos legais citados no texto (fl. 1.258), levando em consideração as características do imóvel (agronômicas, topográficas, climáticas, hídricas, dentre outras), no tocante a sua potencialidade e viabilidade para fins de reforma agrária, contemplando dados coletados quanto ao uso da terra e benfeitorias úteis e necessárias, calculando-se o valor das mesmas de acordo com os princípios da Engenharia de Avaliação, obtendo-se os valores em separado das benfeitorias (VB) e da terra nua (VTN).*

27.4. Quanto à metodologia utilizada na avaliação dos imóveis, esclarecem os notificados que utilizaram a do Método Comparativo Direto de Dados de Mercado, o mesmo utilizado na Gleba I e Gleba II. Através desse método, identifica-se o valor de mercado do bem, por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituídos de uma amostra. Para a formação dessa amostra, buscou-se informações acerca de negócios realizados e imóveis ofertados na região em datas anteriores à avaliação. Após a determinação do valor total de cada imóvel, foi deduzido o valor das benfeitorias, destacando-se o uso de fatores de depreciação física e funcional, para se chegar ao valor da terra nua - VTN, conforme recomendado pelo Manual de Obtenção de Terras e Perícias Judiciais.

27.5. Ainda, esclarecem que os elementos pesquisados pertenciam à mesma microrregião homogênea determinada pelo IBGE – Dourados, abrangendo 14 municípios, sendo que os imóveis possuíam semelhança com o imóvel avaliado, qual seja, mesma atividade econômica, mesma malha viária, influenciado pelo mesmo centro consumidor, não ocasionando nenhuma distorção no valor final a ser definido para o imóvel, tanto para a Gleba I quanto para a Gleba II.

27.6. Além disso, acrescentam os peritos que na planilha de homogeneização, utilizada para o ajuste necessário entre os imóveis pesquisados e o avaliado, o coeficiente de variação ficou em 7%, sendo que o padrão estabelecido pelo Incra seria de até 20%, caracterizando uma ótima qualidade da amostragem utilizada na pesquisa de preços de terras. Também, o número de elementos utilizados, 27, é superior ao número mínimo sugerido pelas normas, ocasionando um maior nível de precisão.

27.7. Esclarecem que após a homogeneização dos valores dos elementos pesquisados para a situação do imóvel avaliado, o procedimento estatístico para saneamento da amostra ficou dentro do percentual de até 10% para o coeficiente de variação, alcançando o índice de 7%, o que significa uma amostra ótima, com dispersão mínima (fl. 1.266).

27.8. Depois de realizados esses procedimentos estabelecidos pelas normas de avaliações periciais, informam os notificados que procederam à depreciação de 20% no valor da terra nua, passando o VTN para R\$ 109.606.440,80, sendo que o valor pago ao proprietário foi abaixo do valor do imóvel, uma vez que o preço final indicado pela área técnica foi inferior ao pretendido pelo proprietário.

27.9. Salientam que o Incra adota Planilha de Preços Referenciais com a finalidade de orientação de preços médios de terra nas desapropriações e aquisições para o ano em curso e início do ano subsequente, de atualização anual. No caso da Gleba em questão, o preço médio por hectare para os 24.581,3876 ha ficou em R\$ 4.458,92, constando na Planilha de Preços Referenciais de Terras e Imóveis Rurais publicados no site do Incra para a microrregião de Dourados (contemplando o município de Ponta Porã) o preço mínimo de R\$ 1.990,00, médio de R\$ 3.230,00 e máximo de R\$ 4.995,00. Portanto, o preço por hectare pelo qual fora adquirida a Gleba estava dentro dos parâmetros da Planilha de Preços.

27.10. Acrescentam os notificados que no ano de 2003 houve um aquecimento nos preços de terras na região, em virtude da elevação no preço da soja no mercado internacional e da migração de produtores de outras regiões do país.

27.11. Quanto ao tempo de vistoria, justificam haver equívoco na apresentação desta Unidade Técnica, referindo-se à variação do preço da terra entre uma avaliação e outra, em curto espaço de tempo. Segundo a peça, a avaliação da Fazenda Itamarati – Gleba II fora realizada no período entre 31 de janeiro a 10 de fevereiro de 2000, e a avaliação da Fazenda Itamarati Gleba I ocorrera no período entre 18 a 31 de agosto de 2003, portanto, num espaço de tempo de 03 (três) anos e 07 (sete) meses entre as duas avaliações, diferente do período de 2 anos e 6 meses citado no relatório por esta Unidade Técnica.

27.12. Atendendo à notificação contida no Ofício nº 635/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre os fatos transcritos no parágrafo 27

supracitado, constante no item 'i' de sua peça processual (fls. 2.079 e 2.148/2.149), nos seguintes termos:

27.12.1. De acordo com o ex-gestor, as aquisições foram fundamentadas em avaliações técnicas realizadas pelos peritos do Incra, no que se refere à terra nua, efetivadas com fiel observância à lei e às normas técnicas pertinentes;

27.12.2. A seguir, esclarece não haver como se comparar preços de terras diferentes avaliadas em períodos diferentes, pois as terras, ainda que vizinhas, possuem características próprias, notadamente quando se trata daquelas de grandíssima extensão, apresentando maior heterogeneidade dos solos, clima, entre outros fatores;

27.12.3. Acrescenta o notificado que as avaliações devem se basear em negociações atuais, a fim de que seja conferida a indenização atualizada, nos termos da Lei nº 8.629, de 1993. Assim é feito para que se encontre o valor de mercado do imóvel, cuja variação flutua juntamente com a economia, e no presente caso, com os preços dos produtos agrícolas;

27.12.4. Ratifica o ex-gestor que o período entre as duas avaliações se deu em três anos e meio, período em que podem ocorrer variações bruscas no mercado agrícola;

27.12.5. Finalizando, o notificado informa que a Gleba I da Fazenda Itamarati estava mais equipada e com melhor estrutura do que a Gleba II.

28. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

28.1. Presentes nos autos a apresentação de razões de justificativas de forma tempestiva a respeito do Valor da Terra Nua - VTN do Imóvel denominado Itamarati - Gleba I (fls. 1.255/1.813), apresentadas pelos senhores Samuel de Campos Widal, Ismael Sandoval Abrahão e Celso Benedito Torres de Souza e pela Sra. Maria Rita Jacinto Rodrigues, esta última, embora tenha formulado peça em separado, trouxe esclarecimentos convergentes com aqueles observados pelos demais peritos.

28.2. Preliminarmente, esclarecemos que o objetivo das razões de justificativas solicitadas por esta Unidade Técnica não tem o objetivo de descaracterizar o Laudo de Avaliação apresentado pelos senhores peritos, mas de conhecer acerca dos procedimentos adotados durante a realização dos trabalhos de avaliação, que por consequência, tenham eventualmente resultado em prejuízo ao erário.

28.3. Ainda, enfatizamos que não obstante tratar-se de assunto técnico, esta Casa possui em seu quadro de auditores profissionais com alto grau de especialização em diversas áreas, que podem ser chamados a se manifestar quando se fizer necessário, o que entendemos não ser preciso no presente caso, haja vista os esclarecimentos prestados apresentarem-se de forma satisfatória e compreensível, mesmo para a apreciação por um público não especialista.

28.4. A equipe técnica designada para a avaliação do imóvel denominado Fazenda Itamarati - Gleba I era devidamente habilitada, composta por Peritos Federais Agrários do quadro de servidores do Incra, cujo objetivo era a elaboração de laudo técnico utilizado como peça fundamental da proposta de compra posteriormente efetivada. Foram obedecidos os normativos legais vigentes, assim como os requisitos de ordem técnica, necessários à formação profissional obrigatória para execução de procedimentos de avaliação de imóveis rurais, conforme Resolução Confea nº 345 de 27/7/1990.

28.5. Das informações oriundas do trabalho técnico, foi elaborado Laudo de Avaliação nº 008/2003, devidamente referendado pelo Grupo Técnico da Superintendência Regional do Incra/MS, com o devido recolhimento das ARTs - Anotações de Responsabilidade Técnica por parte dos peritos avaliadores, conforme dispõe Lei Federal nº 6.496, de 1977.

28.6. Ainda, os peritos utilizaram-se do Manual específico para execução de procedimentos de Obtenção de Terras e Perícias Judiciais disposto pelo Incra, o qual determina a utilização do Método Comparativo Direto de dados do Mercado para procedimentos de avaliação de imóveis rurais, realizando-se comparação direta com outros imóveis semelhantes ao avaliado, podendo, para tanto, valer-se de informações ou dados de mercado obtidos através de entrevistas, visitas técnicas, anúncios de jornais e revistas, documentações de transferência, cadastros e

informações de corretores. Obtida a amostra, utiliza-se a inferência estatística para a determinação do grau de influência de cada fator quando comparado à região do imóvel objeto de avaliação.

28.7. O número de elementos utilizados para a amostra na avaliação da Fazenda Itamarati – Gleba I foi de 27, dentro das normas da ABNT, classificando o procedimento como ÓTIMO.

28.8. O principal questionamento nos autos encontra-se fundamentado na utilização dos elementos componentes da amostra de imóveis rurais cuja localização, em sua maioria, situavam-se no município de Dourados, e o imóvel avaliado localizava-se no município de Ponta Porã. Ocorre que de acordo com a Tabela de Microrregiões elaborada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o imóvel em questão está localizado dentro da Microrregião de Dourados, composta por 14 municípios, dentre eles, o município de Ponta Porã.

28.9. Os imóveis utilizados na amostra dispõem de características semelhantes as do imóvel paradigma, e todos são pertencentes a municípios que compõem a mesma microrregião. Esse procedimento consta no Manual do Incra para avaliação de imóveis rurais, portanto, não encontramos elementos suficientes para afirmar que houve descumprimento a qualquer procedimento necessário, ou erro na coleta de informações acerca de imóveis que seriam utilizados como amostra estatística, com o intuito de manipular o preço final do VTN.

28.10. Poderíamos questionar se os valores de mercado dos imóveis pesquisados na microrregião de Dourados são equivalentes, pois é sabido que os preços dos imóveis podem variar de um município a outro, mesmo estando na mesma microrregião. Entretanto, o procedimento adotado pelos peritos encontra respaldo dentro das normas de avaliação, e não podemos afirmar que fosse possível encontrar somente no município de Ponta Porã, imóveis que satisfizessem as características do imóvel avaliado, para efeitos de comparação de preços. Por isso mesmo, os procedimentos estatísticos tentam minimizar essas discrepâncias adotando o coeficiente de variação, estabelecendo um limite máximo de 20%, sendo que no presente caso, o limite atingido foi de apenas 7%, indicado pelos padrões técnicos satisfatório para a continuidade do procedimento avaliatório.

28.11. Após análise minuciosa dos elementos constantes nos autos, temos por esclarecido que o período decorrido entre a avaliação das Glebas II e I da Fazenda Itamarati foi de três anos e sete meses, haja vista o período de avaliação da Gleba I ter ocorrido entre 18 a 31/8/ 2003, e o da Gleba I entre 31/1 a 10/2/2000, conforme fls. 1.288 e 1.292 dos autos.

28.12. Também ficou evidenciado que nesse período, de quase 4 anos, tratando-se de mercado de terras rurais, o que predominantemente determina a formação do preço da terra é o agronegócio: quando este está em expansão, ocorre o desencadeamento do interesse de compra de novas propriedades, gerando migração de produtores rurais de todas as partes. Soma-se a esse fenômeno, lei da oferta e da procura, o aumento de preços de uma de nossas principais commodities agrícolas, a soja, ocorrido entre 2002/2004, contribuiu diretamente para a supervalorização de terras no Estado de Mato Grosso do Sul, conforme se depreende de textos publicados em revistas rurais trazidos aos autos (fls. 1.686/1.688).

28.13. Embora a diferença de 622,00% no VTN por ha em quase quatro anos ocorrida entre a avaliação da Gleba I e II da Fazenda Itamarati pareça não ter sido ocasionada tão somente pelo aumento do preço da soja, com o conseqüente aumento no preço de terras no mercado agrícola, não podemos afirmar que essa diferença se deu exclusivamente pela seleção de amostra viciada, utilizando preços de imóveis rurais localizados fora do município de Ponta Porã, que possuíam valores de mercado mais elevados. Possivelmente isso seria avaliado com mais propriedade em momento contemporâneo aos fatos.

28.14. Por outro lado, é patente que as normas existentes para a definição de preços de imóveis destinados à aquisição pelo Incra admitem uma margem expressiva de subjetividade, quando permite que se obtenha como parâmetro de preço negócios não efetivamente realizados, valendo-se de informações ou dados de mercado obtidos através de entrevistas, visitas técnicas, anúncios de jornais

e revistas, cadastro e informações de corretores, bem como o levantamento do preço das terras em municípios divididos por micro-regiões, com características diferenciadas de avaliação.

28.15. Assim, entendemos necessária determinação ao Incra para que reveja suas normas internas que tratam dos procedimentos utilizados na avaliação de imóveis que serão objeto de aquisição para fins de reforma agrária, especialmente quanto à utilização de critérios mais objetivos na homogeneidade de áreas que serão utilizadas como parâmetros de avaliação, evitando-se disparidades nos valores eleitos como amostra; que se utilize como amostra exclusivamente negócios realizados, de forma a minimizar a subjetividade nos preços, assim como a seleção de amostras viciadas, resultando num preço final do VTN mais oneroso para os cofres públicos.

28.16. Por esses motivos, em especial pelo lapso temporal ocorrido entre os fatos até a presente data, não é possível afirmar que as justificativas apresentadas para a diferença de preços verificadas na aquisição das Glebas I e II da Fazenda Itamarati foram ocasionadas somente pelo aumento do preço das terras em Mato Grosso do Sul, resultantes do superaquecimento do preço da soja, ou ainda, pela seleção inadequada de imóveis que serviram como amostra para determinação do preço do VTN.

28.17. Sendo assim, entendemos não caber a propositura de aplicação de multa aos responsáveis, pelos que somos motivados a acatar suas razões de justificativas apresentadas quanto ao item 287.4.12 do Relatório de Auditoria, transcrito no parágrafo 27 desta instrução.

287.4.13 Irregularidade: Aquisição, em 11/08/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 27 (vinte e sete) pivôs centrais com valor unitário médio (R\$ 177.278,02) superior a 74,77% (setenta e quatro vírgula setenta e sete por cento) ao valor médio (R\$ 101.432,03) dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 04/05/2001, época em que a depreciação era maior.

29. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.13 do RA)

29.1. Em peça única, os peritos Agrários do Incra/MS, Srs. Ismael Sandoval Abrahão, Samuel de Campos Widal e Celso Benedito Torres de Souza atenderam à notificação deste Tribunal de Contas, apresentando suas razões de justificativas a respeito do VTN e Pivot Centrais do Imóvel denominado Itamarati – Gleba I (fls. 1.255/1.813).

29.2. Não obstante a opção por apresentar razões de justificativas em peça separada (fls. 1.822/1.825), a Sra. Maria Rita Jacinto Rodrigues trouxe esclarecimentos convergentes com aqueles demonstrados pelos demais senhores peritos, resultando em interpretação semelhante por esta Unidade Técnica.

29.3. Inicialmente, justificam os senhores peritos que o Incra não possui em seu quadro de pessoal profissional com habilitação legalmente exigida para efetuar a avaliação dos Pivot, objeto de questionamento. Assim, a equipe de vistoria solicitou ao Incra que procedesse à contratação de profissionais em equipamentos de irrigação tipo Pivot central. A legislação faculta ao Incra a possibilidade de atribuir a técnicos não integrantes do seu quadro de servidores a realização da avaliação de benfeitorias que fogem às especialidades dos profissionais do Incra.

29.4. Assim, contratou-se a empresa especializada Pivotec Irrigação Ltda. para proceder à avaliação dos equipamentos, resultando na emissão do Laudo utilizado na composição final do preço de aquisição da Gleba II (atual Assentamento Itamarati II).

29.5. Os notificados trazem aos autos o pronunciamento emitido através do Parecer Técnico nº 025/2004 de 21/7/2004 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Patrimônio Público e Social) do Ministério Público Federal, itens 19 a 22 (fls. 1.278), favorável à avaliação realizada.

29.6. Atendendo à notificação contida no Ofício nº 666/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade contida no item 287.4.13 do Relatório de Auditoria, que se encontra explicitado no item 'y' de sua peça processual (fls. 2.080 e 2.149/2.150), com o seguinte teor:

29.6.1. Alega o notificado que as aquisições foram baseadas em avaliações técnicas, por empresa especializada, não cabendo ser responsabilizado pela avaliação;

29.6.2. Prossegue com esclarecimentos de que o fato de os pivôs centrais da Gleba I terem sido adquiridos posteriormente, portanto, mais depreciados, não encontra fundamento, porque a atividade desenvolvida pelos ex-proprietários da Gleba I era mais intensa, assim, havia maior manutenção dos pivôs centrais, ao contrário do que ocorria com os pivôs da Gleba II, mais deteriorados;

29.6.3. Finalizando, esclarece o notificado que a aquisição dessas benfeitorias foi aprovada pelo Conselho de Diretores do Incra, não cabendo responsabilização ao Superintendente Regional.

30. ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

30.1. Conforme ressaltado pelos peritos em sua peça de razões de justificativas, as normas que estabelecem as diretrizes para as aquisições e vendas de imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do programa de reforma agrária (Decretos nº 2.6214 de 03 de junho de 1998 e alterações introduzidas pelo Decreto nº 2.680, de 1998, que regulamentaram as Leis nº 4.504 de 30 de junho de 1964, e 8.629 de 25 de fevereiro de 1993) facultaram ao Incra a possibilidade de contratação de profissionais habilitados a efetivar avaliações de benfeitorias que não contemplem a formação dos profissionais componentes de seu quadro técnico de pessoal.

30.2. Assim, mediante a solicitação da equipe técnica frente à necessidade de participação de profissionais habilitados para a avaliação dos pivôs centrais, foi contratada a empresa Pivotec Irrigação Ltda. pelo Incra para a execução dos trabalhos.

30.3. A contratação encontra amparo no art. 5º do Decreto nº 2.614 supracitado, que determina quanto à avaliação:

'Concluída e regularizada a instrução do processo administrativo de aquisição imobiliária, o Incra realizará vistoria e avaliação do imóvel rural objeto dos autos, em conformidade com o disposto na Lei nº 8.629, de 1993, nas instruções que houver baixado a respeito e nas normas técnicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.'

30.4. No parágrafo primeiro supracitado normativo, é facultado ao Incra a possibilidade de atribuir a técnicos não integrantes do seu quadro de pessoal a realização dos serviços de vistoria e avaliação, respeitada a habilitação profissional legalmente exigida para a prática dos respectivos atos e procedimentos.

30.5. Dessa forma, entendemos não caber responsabilidade aos peritos do Incra notificados pelo conteúdo da avaliação das benfeitorias que fogem às suas especialidades, senhores Ismael Sandoval Abrahão, Samuel de Campos Widal, Celso Benedito Torres de Souza e Maria Rita Jacinto Rodrigues, motivo pelo qual acatamos as razões de justificativas apresentadas afastando a responsabilidade pelos fatos descritos no item 287.4.13 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 29 desta instrução.

30.6. Quanto ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, entretanto, entendemos que os esclarecimentos trazidos pelo ex-gestor não foram suficientes para atender ao questionamento feito pelos auditores quanto à variação de 74,77% no preço de aquisição de 27 pivôs centrais no período de aquisição entre a Gleba I (11/8/2004) e a Gleba II (4/5/2001).

30.7. Observamos que o ex-gestor limitou-se a trazer esclarecimentos de que havia amparo legal para a contratação da empresa Pivotec, o que não está em discussão. Mas quanto aos critérios utilizados na avaliação dos pivôs centrais quando da aquisição da Gleba I (Itamarati II) resultando numa variação de 74,77 % no preço, quando comparado à aquisição realizada em 2001, não houve esclarecimento pelo ex-gestor.

30.8. Sendo assim, entendemos que as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS não foram suficientes para afastar a irregularidade descrita no item 287.4.13 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 29 desta instrução, pelo que apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU ao ex-gestor.

287.4.14 – Irregularidade: ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II apesar desse assentamento ter sido implantado há cerca de quatro anos, tendo em vista que o pedido só foi

protocolizado no órgão competente (IMASUL) em 5/9/2007 (depois de recebida diligência relativa ao início dos trabalhos desta fiscalização), e de providências no sentido de conter as invasões e explorações indevidas das áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental.

31. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.14 do RA)

31.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 642/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade supramencionada, constante no item 'n' de sua peça processual (fls. 2.079 e 2.136/2.137), nos seguintes termos:

31.1.1. O ex-gestor alega que a Resolução Conama, a falta de estrutura dos órgãos ambientais assim como a dos órgãos agrários, e a complexa situação do assentamento Itamarati II impossibilitaram que a licença fosse adquirida anteriormente à data mencionada;

31.1.2. Esclarece o notificado que foi necessária negociação junto ao órgão ambiental competente para que se obtivesse a Licença Prévia (LP) para a expedição da LIO;

31.1.3. Finaliza o ex-gestor alegando que somente em 5/9/2007 foi possível requerer a LIO para o Assentamento Itamarati II, mas que não é cabível sua responsabilização, porque ele fez aquilo que estava dentro de seu alcance fazer.

32. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

32.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, constata-se de pronto a sua omissão quanto às providências necessárias à obtenção do licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II. Apesar de o assentamento ter sido realizado há cerca de quatro anos, somente após início dos trabalhos de fiscalização do TCU foi que o gestor adotou providências que se faziam necessárias desde o início do Plano de Desenvolvimento do Assentamento.

32.2. Diante de sua inércia, o gestor ainda tenta se justificar socorrendo-se à Teoria do Possível: não se pode cobrar do administrador aquilo que está além de suas possibilidades.

32.3. Entretanto, não se observou em período anterior ao da fiscalização nenhuma providência adotada pelo gestor no sentido de tornar possível aquilo que cabia a este realizar. Argumentar impossibilidade de realização de determinada obrigação pelo administrador sem a apresentação de nenhuma tentativa em realizá-la, nada mais é do que injustificada omissão administrativa.

32.4. Quanto às providências adotadas pelo ex-gestor no sentido de conter as invasões e explorações indevidas em áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental, não houve apresentação de nenhuma justificativa sobre o assunto.

32.5. Assim, entendemos caber responsabilização ao gestor pela sua omissão na providência do Licenciamento Ambiental do Assentamento Itamarati II, assim como pela ausência de providências no sentido de conter as invasões e explorações indevidas das áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental.

32.6. Diante do exposto, apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, pelos fatos apresentados no item 287.4.14 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 31 desta instrução, com determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS adote medidas efetivas de zelar pela preservação das áreas destinadas à reserva legal e de preservação ambiental existentes em seus Projetos de Assentamento, bem como, abstenha-se de implantar novos assentamentos sem o devido licenciamento ambiental.

32.7. Ainda, apresentamos proposta de que seja feita a comunicação ao órgão de controle ambiental no Estado do Mato Grosso do Sul sobre as invasões e explorações indevidas nas áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental existentes no Assentamento Itamarati II, para a adoção das providências que se fizerem necessárias.

'287.4.15 – Irregularidade: Não cumprimento do percentual mínimo de vinte por cento de área de reserva legal do Assentamento do Itamarati I, que alcança tão somente 16,73%, e da área do Assentamento Itamarati II, ainda não recomposta apesar de sua implantação há cerca de quatro anos.'

33. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.15 do RA)

33.1. Atendendo à notificação contida no Ofício nº 641/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade supramencionada, constante no item 'm' de sua peça processual (fls. 2.079 e 2.135/2.136), nos seguintes termos:

33.1.1. O notificado alega que a aquisição da área do Assentamento Itamarati I ocorreu anteriormente a sua gestão, e que desde aquela época teria sido isolada a área de reserva legal faltante;

33.1.2. O ex-gestor reconhece que quando ocorreu a aquisição da Gleba II, onde foi implantado o PA Itamarati I, este não contava com a devida área de reserva legal, entretanto, a recomposição da área faltante foi determinada desde aquela época, o que pode ser comprovado pela Licença Ambiental de Instalação e Operação (LIO) concedida ao Assentamento, sendo esta licença somente emitida com a aprovação de Relatório de Viabilidade ambiental;

33.1.3. Alega o notificado que apresenta nos autos o mapa da área para comprovar o isolamento da área de recomposição da reserva legal;

33.1.4. Quanto ao Itamarati II, esclarece o notificado que a demarcação da área de reserva legal foi feita em 2007, conforme mapa anexado aos autos;

33.1.5. Sobre o atraso na demarcação das áreas, o ex-gestor atribuiu tal ocorrência à conjuntura instalada para o cumprimento das exigências de regularização ambiental dos inúmeros assentamentos no âmbito da Superintendência Regional/MS, que impossibilitou a realização de análise prévia da questão ambiental no Assentamento Itamarati II;

33.1.6. Finalizando, argumenta o notificado que a situação criada pela Resolução Conama nº 289/2001 resultou em uma crise na estrutura do Incra no que se refere ao setor de questões ambientais, sendo necessária uma reestruturação no Incra, tornando impossível a adoção de medidas imediatas no Assentamento Itamarati II, só se tornando possível a regularização com a edição da Resolução Conama nº 387/2006, que facilitou o processo, tornando possível sua regularização.

33.2. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 780/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas descrita no item 'a' de sua peça processual (fls. 2.950 e 2.985), fundamentada nos seguintes argumentos:

33.2.1. De acordo com o ex-gestor, quando houve a aquisição da Gleba II, onde foi implantado o Assentamento Itamarati I a destinação da área que seria para a reserva legal não estava completa, mas alega que houve a recomposição da área faltante logo em seguida, desde aquela época;

33.2.2. Argumenta que a Licença Ambiental de Instalação e Operação - LIO do Assentamento não teria sido concedida, caso não houvesse uma aprovação de um Programa ambiental regular, e que a área de recomposição consta no mapa do assentamento anexado aos autos;

33.2.3. Finalizando, o ex-gestor afirma que não há descumprimento do percentual mínimo de reserva legal no Assentamento Itamarati I, e caso haja no Itamarati II, esse fato não pode lhe ser imputado, pois não era mais o gestor do Incra.

34. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

34.1. Analisadas as razões de justificativas do Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS, percebemos mais uma vez a tentativa do ex-gestor em justificar sua omissão na tomada de providências relativas ao Assentamento Itamarati, socorrendo-se à Teoria do Possível.

34.2. Argumenta o ex-gestor que trouxe aos autos mapas que comprovam o isolamento da área relativa à reserva legal. Entretanto, essa não foi a situação encontrada pela equipe de auditoria in loco: os mapas que foram apresentados aos autos são iguais àqueles apresentados à equipe de auditoria à época da realização dos trabalhos.

34.3. A tentativa de transferir a responsabilidade pela omissão de providências quanto à demarcação das áreas de reserva legal à conjuntura instalada para o cumprimento da regularização

ambiental dos assentamentos no âmbito da Superintendência Regional/MS é afirmar que houve uma falha no Plano de Desenvolvimento do Assentamento, e este fora realizado pelo próprio gestor.

34.4. Houvesse feito um bom planejamento, ainda mais por se tratar de um assentamento nas proporções do Itamarati, com o devido acompanhamento de sua execução para todos os pormenores envolvidos, certamente evitaria grande parte das irregularidades apontadas na auditoria realizada.

34.5. Diante do exposto, entendemos que as razões de justificativas apresentadas pelo ex-gestor não foram suficientes para afastar a sua responsabilidade sobre os atos de gestão relatados no item 287.4.15 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 33 desta instrução, motivo pelo qual apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS.

34.6. Ainda, entendemos necessária determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS adote medidas mais efetivas de controle e fiscalização com o objetivo de zelar pela preservação das áreas destinadas à reserva legal e de preservação ambiental existentes em seus Projetos de Assentamento, a fim de se evitarem ocorrências tais como as relatadas neste item do Relatório de Auditoria.

34.7. Por último, propomos que seja feita comunicação ao órgão de controle ambiental no Estado do Mato Grosso do Sul a respeito do descumprimento do percentual mínimo de 20% destinado à área de reserva legal verificada no Assentamento Itamarati I, e da área não recomposta para fins de reserva legal no Assentamento Itamarati II.

34.8. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra/MS, entendemos serem procedentes suas argumentações, uma vez que os fatos ocorridos se deram fora do período de sua gestão, relativos ao Assentamento Itamarati II, motivo pelo qual acatamos suas justificativas e afastamos sua responsabilidade quanto ao descrito no parágrafo 33 desta instrução.

287.4.16 – Irregularidade: Instituição da Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI (CNPJ 07.932.357/0001-57), em 24/3/2006, para representar os grupos de assentados dos movimentos sociais do Assentamento Itamarati II (com diferentes ideologias – MST, CUT, Fetagri, FAF, Fafi) e gerir a infra-estrutura em comum com o Assentamento Itamarati I, a exemplo do parque de armazenamento, sem participação de representantes das 1.145 famílias desse assentamento, inviabilizando a concretização dos objetivos comuns previstos nos PDA's, em especial os esforços no sentido de tornar competitivos os produtos agropecuários e agroindustriais de ambos os assentamentos.

35. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.16 do RA)

35.1. Em resposta à audiência contida no Ofício nº 664/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre o item acima citado (item da peça 'x'), fundamentada nos seguintes esclarecimentos (fls. 2.080 e 2.124/2.126):

35.1.1. Inicialmente, alega o ex-gestor não possuir nenhuma relação com a instituição denominada AAFI; que essa instituição não se demonstra imposição sua, muito menos uma exigência, sendo que o que de fato aconteceu foi a decisão dos assentados em constituir uma associação, e que o notificado não teve participação nessa decisão;

35.1.2. Alega o notificado que o fato de a associação ser composta por representantes de diferentes ideologias constitui-se a melhor forma de se representar um assentamento heterogêneo, como é o caso do PA Itamarati, pois assim é qualquer tipo de representação democrática;

35.1.3. Dando continuidade, o notificado esclarece que a intenção dos assentados através da associação era gerir o assentamento e as diversas benfeitorias existentes da forma mais democrática possível;

35.1.4. Entende ser infundada a afirmação dos auditores de que não havia representante das famílias nos grupos constituídos, pois as famílias assentadas fazem parte desses grupos ideológicos presentes no assentamento;

35.1.5. Argumenta o ex-gestor que foram os assentados quem instituíram a associação, e que isso nada tem a ver com o signatário, sendo essa a forma de representação dos assentados;

35.1.6. Finalizando, o notificado esclarece que a violação ao art. 41 do Estatuto da Terra não existiu, pois tal dispositivo refere-se às antigas Delegacias Regionais do Instituto Brasileiro da Reforma Agrária (IBRA), não possuindo qualquer pertinência o referido artigo com o que foi alegado na notificação.

36. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

36.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, assim como os documentos apresentados nos autos, entendemos que nesse caso, não houve participação do gestor que pudesse responsabilizá-lo pelos fatos descritos no item 287.4.16 do Relatório de Auditoria, transcrito no parágrafo 35 supramencionado.

36.2. Conforme esclareceu o gestor, a iniciativa de se constituir uma associação para a administração dos imóveis que foram beneficiados pela reforma agrária partiu dos próprios assentados, embora participantes de diferentes grupos sociais e ideológicos. Mas essa é uma decisão coletiva que foge aos limites do gestor do Incra.

36.3. O que deve ser observado e acompanhado pelo Incra é se, com essa administração associativa, está sendo possível a consecução dos objetivos propostos pelo Projeto de Assentamento.

36.4. Sendo assim, acatamos as justificativas apresentadas pelo gestor no tocante a este item do relatório de auditoria, afastando sua responsabilidade quanto às irregularidades apontadas neste item.

287.4.17 – Irregularidade: Ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II, a exemplo dos casos verificados com os parceleiros: Sr. Oscar Rodas, Sra. Valdinéia de Jesus Brito, Sr. Pedro Bento da Silva, Sr. Edcel Perez Pimenta e Sr. Hélio Ribeiro Pinheiro, e não substituição, pelos novos modelos, dos contratos dos assentados do Assentamento Itamarati I, fatos ocorridos nos casos dos contratos dos senhores Jorge Adão de Carvalho e Lourival Costa Aguiar.'

37. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.17 do RA)

37.1. Atendendo à notificação contida no Ofício nº 656/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas constantes no item 'v' de sua peça processual nos seguintes termos (fls. 2.080 e 2.115/2.117):

37.1.1. De acordo com as alegações do ex-gestor, ainda que fossem comprovadas as irregularidades acima mencionadas, ele não teria qualquer relação com estas irregularidades, pois não incumbe ao Superintendente Regional do Incra a instrução do processo, mas apenas a responsabilidade pela assinatura do Contrato de Concessão de Uso (CCU);

37.1.2. Argumenta o notificado que por não ser onisciente, só é capaz de ter conhecimento daquilo que lhe é informado ou daquilo que ele mesmo possa constatar. Assim, se faltavam CCUs referentes a alguns lotes, nada podia fazer se isso não lhe fosse informado;

37.1.3. Novamente o gestor conclama o princípio da reserva do possível, argumentando que a nem Administração Pública, tampouco o gestor representante desta, podem ser obrigados a fazer o impossível;

37.1.4. Contando com aproximadamente 30.000 lotes no Estado do Mato Grosso do Sul, o notificado argumenta não haver estrutura para se detectar toda e qualquer falha nos milhares de processos de lotes existentes. Essa falta de estrutura se refere tanto a recursos humanos como a financeiros;

37.1.5. De acordo com o notificado, a ausência de Contratos de Concessão de Uso – CCU, dá-se por falha no sistema do Sipra – Sistema de informações de Projetos de Reforma Agrária, e que isso perdurou mesmo depois da exoneração do signatário do cargo;

37.1.6. Quanto à falta de substituição de contratos pelos novos modelos, o ex-gestor argumenta ser importante o regime jurídico a que estão submetidos os CCUs, não sendo relevante o modelo adotado ou o nome do documento, e a exigência para que os contratos sejam substituídos por mera formalidade é providência que foge dos limites da razoabilidade e da proporcionalidade.

38. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

38.1. *Analizadas as justificativas apresentadas pelo gestor, verificamos que suas alegações consistem basicamente na busca de transferência de responsabilidade e na tentativa de atribuir todas as irregularidades apontadas na auditoria à falta de estrutura do órgão, cujo gestor era ele próprio.*

38.2. *Alega não ser o responsável pela instrução do processo de CCU, cabendo-lhe a responsabilidade apenas pela sua assinatura. Ora, pode não ser o gestor responsável diretamente pela realização do processo, mas isso é uma tarefa inerente à Superintendência Regional do Incra/MS, cujo representante é o Superintendente Regional. Ademais, o notificado não trouxe aos autos delegação de competência atribuída a outrem para tal ato, o que poderia excluir sua responsabilidade direta.*

38.3. *Alega não ser onisciente e que somente pode ter conhecimento daquilo que lhe é informado. Exatamente por não ser onisciente é que se faz necessário o acompanhamento, fiscalização e supervisão dos trabalhos que estão sob a responsabilidade da Superintendência Regional em MS. Sendo assim, a ausência de Contrato de Concessão de Uso detectada em alguns lotes demonstra a fragilidade do órgão no acompanhamento e cumprimento da legislação quanto à regularização das terras públicas que são concedidas aos beneficiários da Reforma Agrária.*

38.4. *Alega o gestor não ter estrutura para detectar falhar em milhares de lotes, cerca de 30.000 em Mato Grosso do Sul. Esta é uma situação realmente preocupante, pois demonstra a fragilidade de controle sobre os bens públicos que são transferidos para fins de assentamento. Mas é importante trazer para reflexão que a criação de projetos de assentamento de reforma agrária é uma competência específica do Superintendente Regional, de acordo com o Regimento Interno do Incra.*

38.5. *Se o Superintendente Regional não tem estrutura operacional para a realização de determinada atividade, no caso, os assentamentos, não deveria então criar projetos para sua realização, se não é capaz de concluí-los. Isso demonstra que houve falha na criação dos projetos de assentamento apresentados, especificamente em seu Planejamento, o que possui relação direta com atividades sob a responsabilidade do Superintendente Regional do Incra.*

38.6. *Sendo assim, resta caracterizada a irregularidade e sua relação com o Superintendente Regional do Incra/MS, Sr. Luiz Carlos Bonelli, e não sendo possível afastá-la através de suas razões de justificativas, apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU.*

38.7. *Diante das inúmeras alegações de restrições orçamentárias e de pessoal trazidas pelo gestor, e considerando que no Estado do Mato Grosso do Sul não há terras improdutivas para desapropriação, necessitando de se realizar aquisições de terras para futuros projetos de assentamentos, e ainda, levando em conta a quantidade de projetos de assentamentos apresentados pela Superintendência Regional/MS – SR-16, entendemos necessária determinação ao Incra Nacional para que realize estudos mais criteriosos quando da apresentação de projetos por esta Superintendência Regional /MS, a fim de se verificar a capacidade operacional e a conveniência de implementação desses projetos.*

287.4.18 – Irregularidade: Ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, dos assentados do Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desse Assentamentos (PDA's), em especial a profissionalização e aumento da renda dos assentados.'

39. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.18 do RA)

39.1. *Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 652/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas constantes no item 'r' de sua peça processual (fls.2.079 e 2.131/2.132), nos seguintes termos:*

39.1.1. *Argumenta o gestor que o controle da produção, de custos e de resultados financeiros da produção agropecuária e agroindustrial dos Assentamentos Itamarati I e II não é tarefa que compete ao Superintendente Regional do Incra, cabendo esse acompanhamento às*

empresas de ATES contratadas para tal finalidade, especialmente aos Núcleos Operacionais destas empresas;

39.1.2. Dando continuidade, esclarece que para esse fim, foi celebrado convênio com o Idaterra (atual Agraer) para a elaboração do PDA do Assentamento Itamarati I, e para o Assentamento Itamarati II foi contratada a Fundação Cândido Rondon;

39.1.3. Finalizando, argumenta o notificado ter feito o que lhe competia fazer, ou seja, adotar providências no sentido de contratar as empresas de ATES que seriam responsáveis pela elaboração dos PDAs.

39.2. Atendendo à notificação contida no Ofício nº 782/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade apresentada no parágrafo 39, constante no item 'c' de sua peça processual (fls. 2.950 e 2.979/2.981), sob os seguintes argumentos:

39.2.1. Quanto ao Assentamento Itamarati II, mais uma vez o gestor lembra que este só ocorreu após a sua gestão;

39.2.2. Continuando, esclarece que no período referente à sua gestão, Itamarati I, o controle de produção, custos e resultados do PA ficaram a cargo do Estado de Mato Grosso do Sul, nos termos do convênio celebrado entre este e o Incra, escapando esse assunto às atribuições do Superintendente Regional do Incra;

39.2.3. Alega o gestor que, para se falar em controle de produção, custos e resultados é preciso existir o objeto a ser controlado, e nesse caso, o objeto (a primeira safra do assentamento Itamarati I) só ocorreu em 2003/2004, posterior à sua gestão. Assim, não havia safra a ser controlada em sua gestão;

39.2.4. Finalizando, esclarece que a documentação referente ao controle da produção e o relatório de todo o acompanhamento da implantação do PDA desse assentamento já consta dos autos (fls. 355 e seguintes), não cabendo se falar em ausência de dados no tocante ao Itamarati I.

40. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

40.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, entendemos não caber razões às suas justificativas, tendo em vista que este ficou adstrito a transferir sua tarefa de supervisão às empresas de ATES contratadas com a finalidade de execução dos Projetos de Assentamento Itamarati I e II, respectivamente, Idaterra e FCR.

40.2. É certo que o gestor providenciou contratação das empresas de ATES, cujas responsabilidades seriam a elaboração dos PDAs, dentre outras, mas isso não afasta a responsabilidade do gestor na tarefa de supervisão e fiscalização sobre os serviços contratados.

40.3. Para que fique bem caracterizada a responsabilidade do gestor, é importante abordar o conteúdo de determinadas cláusulas contratuais referentes às responsabilidades dos partícipes e da fiscalização no convênio firmado entre o Incra/MS e o Estado do Mato Grosso do Sul:

'(...) No âmbito de suas competências, designar pessoal técnico qualificado para, em conjunto e harmonicamente, promoverem as atividades necessárias à obtenção do imóvel Fazenda Itamarati, bem como fomentar o desenvolvimento sustentável do projeto de assentamento a ser criado naquele imóvel (...) II – Obrigações do Concedente: (...) h) acompanhar, supervisionar e fiscalizar as atividades deste Convênio (...). (...) Cláusula Sexta – Da Execução: Ficam designados como executores deste Convênio, o Secretário da Seprodes, como representante do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e o Superintendente Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul como representante desta Autarquia (...).'

40.4. Como se observa, não há dúvida de a fiscalização dos serviços para os quais as empresas foram contratadas era de responsabilidade do Superintendente Regional do Incra/MS, devendo observar o cumprimento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desses Assentamentos (PDA's), principalmente no que diz respeito à profissionalização dos assentados.

40.5. Diante do exposto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo gestor não são suficientes para afastar as irregularidades demonstradas no item 287.4.18 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 39 desta instrução, motivo pelo qual apresentamos proposta de

aplicação de multa ao Sr. Luiz Carlos Bonelli prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU.

40.6. Analisando as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, observamos que no período em que ocorreu a sua gestão, entre 27/3/2000 a 13/2/2003, não havia produção no assentamento Itamarati I, haja vista a primeira safra ter ocorrido no período 2003/2004, após a sua exoneração.

40.7. Enquanto esteve à frente do Incra, no período pré-safra, o ex-gestor implementou as atividades de controle e de acompanhamento de implantação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, conforme constam nos autos (folhas 355 e seguintes).

40.8. Sendo assim, entendemos caber razões às justificativas apresentadas pelo gestor, Sr. Celso Cestari Pinheiro, motivo pelo qual afastamos a responsabilidade a ele atribuída no tocante a este item.

'287.4.19 – Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar as benfeitorias, em estado regular e bom de conservação, arroladas pela comissão de servidores do Incra/MS, designada pela Ordem de Serviço/Incra/SR-16/GAB/Nº 112/06 de 20/11/2006, dentre as quais se encontravam, precisando de reparos, as edificações e infra-estruturas decorrentes da aquisição da Gleba II da Fazenda Itamarati, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e da aquisição da Gleba I dessa fazenda, avaliadas em R\$ 541.347,02'

41. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.19 do RA)

41.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 622/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade acima mencionada, constante no item 'e' de sua peça processual (fls. 2.078 e 2.137/2.138), nos seguintes termos:

41.1.1. Argumenta o notificado que o termo 'providências efetivas' não é suficiente para esclarecer o que realmente se pretende com o termo, e que os próprios auditores admitem no relatório que foram adotadas as providências de conservação das benfeitorias (fls. 831);

41.1.2. Prossegue o notificado com alegações de que a Comissão instaurada se constitui uma providência adotada pelo gestor, objetivando a manutenção das benfeitorias;

41.1.3. Esclarece que a segunda Comissão instaurada, visando à destinação dos bens da autarquia foi constituída pela OS/Incra/SR-16/GAB/Nº 44/2007, cujo trabalho fora realizado já no final de sua gestão. Alguns bens que necessitavam de manutenção foram destinados a finalidades diversas;

41.1.4. Admite o ex-gestor que essas providências podem não ter sido as mais perfeitas, ou as mais efetivas, mas que foram as providências admissíveis diante do orçamento à disposição da autarquia.

42. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

42.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, verificamos que o gestor adotou algumas providências no sentido de resguardar a manutenção das benfeitorias, entretanto, estas não se demonstraram suficientes para sua finalidade.

42.2. De acordo com o gestor, ele instaurou Comissão objetivando a manutenção das benfeitorias e destinação de bens da autarquia para outros órgãos públicos, tais como o Ministério da Aeronáutica, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Federal, dentre outros. Entretanto, o gestor não demonstrou o resultado alcançado por esta comissão quanto à efetividade de suas ações no atendimento às necessidades de manutenção das benfeitorias.

42.3. Assim, a resposta ao questionamento feito pela equipe de auditoria quanto à ausência de providências efetivas para manter, conservar e reparar as benfeitorias em estado regular e bom ficou restrita à informação de que o gestor constituiu Comissão para tal finalidade, mas não se demonstrou quais as ações adotadas por esta Comissão para a consecução dos objetivos para que fora constituída.

42.4. Sendo assim, entendemos que as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli não foram suficientes para afastar sua responsabilidade pelas ocorrências descritas no

item 287.4.19 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 41 desta instrução, motivo pelo qual apresentamos proposta de aplicação de multa ao gestor prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU.

287.4.20 – Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati, cujas idades médias aproximavam de vinte anos (vida útil ultrapassada, segundo a lógica de depreciação de bens), apesar de os estudos realizados pelo extinto Idaterra para aumentar suas vidas úteis (serviços de trocas de peças, reformas e adaptações) com um custo médio por pivôs no valor de R\$ 189.000,00.'

43. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.20 do RA).

43.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 637/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade acima citada, constante no item 'j' de sua peça processual (fls. 2.079 e 2.138/2.140), nos seguintes termos:

43.1.1. O notificado esclarece que a suposta irregularidade refere-se à manutenção dos pivôs centrais do Assentamento Itamarati I, e que no Itamarati II os pivôs encontravam-se em plena atividade, sendo desnecessária a recuperação;

43.1.2. Dando continuidade, esclarece que as providências de reparação mencionadas foram na conclusão do PDA do Assentamento Itamarati I, em Jun/2003, anterior à sua administração. Mesmo assim, informa o ex-gestor que na administração antecessora estava vigente o convênio com o Idaterra, através do qual foram tomadas providências no sentido de recuperação daqueles pivôs, desembolsando valores superiores a R\$ 189.000,00 previstos no PDA. Anexa prestação de contas aprovada pelo Tribunal de Contas do Estado;

43.1.3. Argumenta o ex-gestor que seria ilógico e antieconômico realizar nova manutenção em junho de 2003 (conclusão do PDA), quando recentemente já havia sido procedida a manutenção pelo Idaterra;

43.1.4. Alega o notificado que os comentários dos auditores sobre a estrutura dos pivôs centrais, ferrugens das estruturas, desalinhamento e pneus ressecados é completamente infundada, pois os auditores não são peritos da área para emitirem esta opinião;

43.1.5. Finalizando, argumenta o ex-gestor que o orçamento disponível não possibilitou novas providências no sentido de dar novas manutenções nos pivôs centrais, restando ao gestor fazer aquilo que estava dentro de suas possibilidades.

43.2. Em atendimento à audiência contida no Ofício de nº 787-TCU/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas constantes na folha nº 2.994 dos autos, explicitado na letra 'i' de sua peça processual, com os seguintes argumentos:

43.2.1. Esclarece o gestor que o referido estudo apresentado no PDA da Itamarati I a respeito das providências de reparação dos pivôs ocorreu em Jun/2003, posteriormente à sua exoneração;

43.2.2. Continua dizendo que em sua administração, durante a vigência do contrato com o Idaterra foram tomadas as providências no sentido de recuperação dos pivôs, desembolsando valores superiores a R\$ 189.000,00 mencionados no PDA, informação que consta na prestação de contas aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, anexada aos autos;

43.2.3. Argumenta o notificado que não cabe aos auditores do TCU fazerem referências sobre a estrutura dos pivôs centrais, tais como ferrugens, desalinhamento e pneus ressecados, pois eles não são peritos na área;

43.2.4. Alega que a estrutura e os recursos destinados ao Incra não são suficientes para que os objetivos da Reforma Agrária sejam plenamente cumpridos;

43.2.5. Finalizando, argumenta o ex-gestor que a eficiência almejada na implementação de assentamentos e na sua condução nem sempre é a mais expressiva porque é impossível à Autarquia responsável pela Reforma Agrária atingir a todo o tempo todos os objetivos que a lei lhe impõe. Reconhece que a Autarquia se omite no seu dever de agir porque não pode fazê-lo, o que nesse caso deve ser reconhecida a teoria da reserva do possível.

44. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

44.1. *Analizadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, verificamos que as providências quanto à manutenção foram tomadas mediante o convênio com o Idaterra, estando os documentos presentes na prestação de contas juntada aos autos, a exemplo de notas fiscais de manutenção dos referidos equipamentos.*

44.2. *Entretanto, até mesmo o gestor reconhece que o orçamento disponível não lhe possibilitava providências no sentido de dar a devida manutenção nos pivôs.*

44.3. *Importante lembrar o valor gasto pela administração com a compra desses equipamentos: R\$ 6.390.218,21, pela compra de 63 pivôs por ocasião do Assentamento Itamarati I e R\$ 4.786.506,51, referentes aos 27 pivôs do Assentamento Itamarati II, totalizado um gasto público de R\$ 11.176.724,72 (onze milhões, cento e setenta e seis mil, setecentos e vinte e quatro reais e setenta e dois centavos) com a aquisição dos 90 pivôs de irrigação. Evidentemente, demonstra-se um valor considerável desembolsado pelos cofres públicos na aquisição dos referidos bens, cuja destinação seja a inutilidade, sujeitos à ação do tempo, sem a manutenção devida e sem destinação específica.*

44.4. *Improcedente se faz o argumento do gestor sobre, não sendo os auditores peritos, não poderiam tecer comentários a respeito da estrutura dos pivôs centrais, estes apresentando ferrugens, desalinhamento e pneus ressecados. Isto porque, a constatação da presença desses elementos em determinado bem pode facilmente ser observada, até mesmo por um leigo.*

44.5. *Demonstra-se desarrazoado o Incra realizar essa aquisição prevista num projeto de Assentamento e agora, sob a justificativa de não possuir orçamento para manutenção, permitir que estes fiquem se deteriorando, sem destinação específica.*

44.6. *Sendo assim, entendemos que as justificativas apresentadas pelo gestor não são suficientes para afastar as irregularidades apresentadas, motivo pelo qual apresentamos proposta para a aplicação de multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c artigo nº 268, inciso II do RITCU.*

44.7. *E ainda, pelo fato de serem necessárias providências para a destinação desses bens, entendemos necessária determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS adote providências no sentido de garantir a manutenção e a boa conservação dos 90 equipamentos de irrigação denominados 'pivot central' adquiridos para os Assentamentos Itamarati I e II, ou então, caso os mesmos não estejam sendo necessários às atividades dos assentados, que a Autarquia adote providências para realizar a doação destes equipamentos, nos termos da Lei nº 5.954, de 03 de 1973.*

44.8. *Analizadas as justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro no parágrafo 43.2 supra, entendemos caber razões às suas justificativas, afastando sua responsabilidade pelas irregularidades apresentadas. Isto porque parte das irregularidades ocorreram em período posterior à sua gestão, ficando demonstrado que durante a sua administração foram adotadas providências no sentido de garantir a manutenção desses equipamentos, conforme contrato realizado com o Idaterra, anexado aos autos.*

287.4.21 – Irregularidade: Atraso na liberação de recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf – Grupo 'A', para as safras de 2006/2007, aos parceiros do Assentamento Itamarati II, em razão da intempestividade na conclusão do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, na demora da escolha, pelos próprios movimentos sociais dos assentados, da entidade de prestação de serviço de assistência técnica e por atraso na conclusão de moradias, principalmente para os assentados do Movimento dos Sem Terra – MST, e da Federação dos Agricultores Familiares – FAF.'

45. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.21 do RA)

45.1. *Atendendo à audiência constante no Ofício nº 625/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade supracitada, constante no item 'f' de sua peça processual (fls. 2078 e 2143/2144), nos seguintes termos:*

45.1.1. *Esclarece o notificado que o suposto atraso na liberação dos recursos do Pronaf aos parceiros do Itamarati II não se deu pela intempestividade na conclusão do PDA, pois este não é requisito para a liberação do crédito em comento. Tais créditos não foram liberados porque não havia como cumprir alguns requisitos para a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), dentre*

eles, a comprovação da correta aplicação de créditos, vez que as moradias não estavam concluídas, a residência efetiva nos lotes, e a regularização das questões ambientais;

45.1.2. Prosseguindo, argumenta que os próprios assentados estavam indecisos sobre a escolha da instituição de assistência técnica que seria responsável pela elaboração do projeto para a liberação dos créditos, não cabendo ao signatário fazer a escolha, nem ser responsabilizado por isto;

45.1.3. Sendo assim, argumenta o ex-gestor que se tornava impossível a emissão do DAP, inviabilizando a liberação dos créditos, pois estes devem ser liberados quando há condição de que os assentados iniciem a produção; se não havia condições para tanto, não se justifica liberar créditos do Pronaf;

45.1.4. Finalizando, alega o notificado que sua atitude teve o objetivo de resguardar o erário de equivocados investimentos com os recursos do Pronaf, e que o atraso na liberação do crédito para a safra 2006/2007 foi de fato, falta de condição comprovada para implantação dessa safra, não podendo ser os créditos liberados, não cabendo responsabilização ao signatário por este motivo.

46. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

46.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo gestor, não vislumbramos elementos que possam responsabilizá-lo pelos fatos acima elencados, isto porque, como apontado pela própria equipe de auditoria, houve demora na escolha da entidade de prestação de serviços de assistência técnica pelos próprios movimentos sociais dos assentados, em especial pelos assentados do MST e FAF.

46.2. Dessa forma, as razões que ensejaram o atraso na liberação dos recursos dos Pronaf estavam além das possibilidades de solução pelo gestor do Incra. Além disso, a cautela adotada pelo gestor na emissão do DAP teve como objetivo resguardar o erário para que os recursos destinados ao Pronaf não fossem liberados antes de comprovada a condição para que pudesse ser implementada a safra, evitando a utilização dos recursos para finalidades diversas.

46.3. Pelo exposto, caber razões às justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, afastando a responsabilidade a ele imputada quanto a este item, pois não ficou evidenciada ação ou omissão que possa acarretar sua responsabilização.

'287.4.22 – Irregularidade: Atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (718 ainda estavam pendentes de conclusão em Nov/2007), fazendo com que as famílias dos assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, e inadequado acabamento das efetivamente construídas, a exemplo da ausência de instalação de portas, de peças sanitárias e de pisos e azulejos, fatos encontrados nas residências dos parceiros do Grupo Nova Esperança da Central Única dos Trabalhadores – CUT.'

47. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.22 do RA)

47.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 639/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade supracitada, constante no item 'I' de sua peça processual (fls. 2.079 e 2.135/2.136), nos seguintes termos:

47.1.1. Esclarece o gestor que por ocasião da liberação e aplicação dos créditos de implantação no Projeto de Assentamento Itamarati II, a Superintendência Regional estava incluindo aproximadamente 4.185 famílias de trabalhadores ao Programa de Reforma Agrária;

47.1.2. Prosseguindo, afirma que essas famílias eram, simultaneamente, instaladas em 16 assentamentos, adicionando-se a isso a complexidade da implantação de um assentamento nas proporções do PA Itamarati II, dada as suas especificidades e particularidades, agregando diferentes movimentos sociais, a saber: MST, Fetagri, CUT, FAF e ex-funcionários, dificultando o processo de instalação das famílias;

47.1.3. De acordo com o ex-gestor, o alto número de famílias assentadas foi objetivado pela Superintendência Regional, atendendo ao clamor da sociedade há mais de cinco anos, por assentamentos, havendo uma demanda de aproximadamente 18.000 famílias;

47.1.4. Na oportunidade, segundo o gestor, havia em torno de 140 Projetos de Assentamentos criados ou reconhecidos pela SR-16. Em 114 desse total de projetos foram construídas 15.913 moradias particulares adequadas ao padrão habitacional rural, sendo a utilizada a

metodologia de autoconstrução, com a participação efetiva dos beneficiários e a supervisão do Incra. As famílias se organizavam dentro dos assentamentos e selecionavam equipes de construção para trabalharem na construção de suas próprias casas;

47.1.5. Acrescenta que foi assinado Acordo de Parceria entre o Incra e a Caixa Econômica Federal para a construção de aproximadamente 11.000 unidades habitacionais, sendo que em março de 2006, avaliou-se a necessidade de o Incra firmar parcerias também com a Agência Estadual de Habitação Popular (Agehab) para a confecção dos projetos técnicos, visando a garantia da qualidade do padrão construtivo e a segurança habitacional futura das famílias moradoras, e firmar também parceria com Movimentos Sociais, a fim de aperfeiçoar a metodologia de construção, incorporando, então, a autoconstrução assistida;

47.1.6. A partir de então, esclarece o gestor, as entidades dos movimentos sociais seriam as mesmas organizadoras dos empreendimentos de construção e ampliação, contando com assessoria técnica adicional dos profissionais da área de engenharia e arquitetura selecionados de acordo com a experiência na execução de projetos similares, bem como com a capacitação técnica.

47.1.7. Dando continuidade aos argumentos, o notificado informa que diante da conjuntura acima exposta, demonstra-se a gravidade do problema da construção de moradias para os assentados. Ciente disso, o gestor priorizou as medidas para a solução do problema, entretanto, a Superintendência Regional do Incra não dispunha de estrutura e recursos necessários para atender à demanda do Estado. Assim, buscou-se parcerias com a CEF, Agehab, objetivando o interesse dos assentados;

47.1.8. Finaliza o notificado esclarecendo que a não conclusão das moradias só se deu porque era materialmente impossível que o gestor a realizasse dentro de sua administração, e que a afirmação dos auditores de que houve inadequado acabamento das moradias efetivamente construídas é ilegítimo, pois carece de parâmetros técnicos referentes à engenharia civil das casas construídas, sendo necessária a realização de perícia para fiel averiguação da qualidade das moradias.

48. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

48.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, entendemos que estas não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas pela equipe de auditoria, isto porque as alegações do gestor fundamentam-se nos seguintes argumentos: a impossibilidade de conclusão das moradias ocorreu porque o Incra não tinha condições de atender a quantidade de Assentamentos criados ou reconhecidos pela Superintendência Regional em MS; a ausência de capacidade de atendimento de famílias incluídas no Programa de Reforma Agrária.

48.2. Adicionado a esses fundamentos, o gestor alega que a Superintendência Regional do Incra não dispunha de estrutura e recursos necessários para atender à demanda criada no Estado.

48.3. Conforme citamos em parágrafos anteriores, compete ao Superintendente Regional do Incra a apresentação de projetos de assentamentos. Na realização desses projetos, há de se ter uma programação sobre o número de famílias que se pretende atingir, assim como os recursos que serão necessários para o atendimento do objetivo proposto, além da verificação da capacidade operacional do órgão.

48.4. Se houve a apresentação de projetos de assentamentos de determinado número de famílias e não se conseguiu alcançar tais objetivos, conclui-se que o planejamento prévio, caso tenha ocorrido, foi mal elaborado, tornando prejudicada a efetividade do projeto de assentamento.

48.5. A alegação de falta de estrutura e recursos necessários também não prospera, pois tais demandas deveriam estar previstas no PDA, em especial na parte orçamentária necessária à conclusão do assentamento.

48.6. Entendemos não ser razoável o argumento sobre a carência de parâmetros técnicos referentes à engenharia civil das casas construídas, necessitando de realização de perícia para a averiguação da qualidade das moradias, isto porque não há necessidade de ser especialista em engenharia de construção para se ter conhecimento de que uma casa para se considerar acabada necessita, no mínimo, de instalação de portas, de peças sanitárias e de pisos e azulejos. São aspectos

de acabamento que podem ser detectados por qualquer leigo, não carecendo de perícia para tal conclusão.

48.7. Diante do exposto, entendemos insuficientes as razões e justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, motivo pelo qual apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU, com proposta de determinação para que o Incra Nacional realize estudos mais criteriosos quando da apresentação de projetos de assentamentos pela Superintendência Regional do Incra/MS, a fim de se verificar a capacidade operacional e orçamentária para a consecução desses projetos.

'287.4.23 – Irregularidade: Conclusão intempestiva dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos do Itamarati I e II – PDA's, elaborados, respectivamente, em junho de 2003, pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – Idaterra (atual Agraer), e em abril de 2006, pela Fundação Cândido Rondon – FCR, impossibilitando contribuírem para a implantação e formação desses assentamentos, haja vista que cerca de dois anos antes de serem concluídos esses assentamentos já haviam sido implantados um novo modelo de reforma agrária adotada pelo Incra/MS, em que há divisão da área da parcela do assentado em parte relativa ao sítio familiar e em parte denominada área societária.'

49. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.23 do RA)

49.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 653/2008- TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas no item 's' a respeito das irregularidades acima descritas (fls. 2.079 e 2.126/2.131):

49.1.1. Quanto à intempestividade da conclusão dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) Itamarati I e II, o gestor esclarece o conteúdo da Norma de Execução-Incra de nº 2, de 28/3/2001; revogada pela NE de nº 39 de 30/3/2004, esta, revogada pela NE nº 60 de 7/5/2007 e mais recentemente, revogada pela NE nº 71 de 12/05/2008. De acordo com o notificado, da leitura destas normas (fls. 2.127/2.129) conclui-se que não compete ao Superintendente do Incra a elaboração de PDAs, cabendo a este a designação de comissões ou grupos que devem realizar estes trabalhos e a celebração de convênios e subsidiá-los para que as empresas de assistência técnica elaborem e acompanhem os PDAs;

49.1.2. O notificado alega não haver prazo para conclusão dos PDAs, sendo, portanto, incorreto se falar em intempestividade na conclusão desses planos. Acrescenta que nas normas acima citadas há apenas a menção a dois prazos: para que a empresa contratada terminasse a elaboração do PDA em três meses; para que as empresas contratadas para Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATEs realizassem os PDAs em seis meses; porém essa Norma de Execução só passou a vigorar após a exoneração do gestor;

49.1.3. Finalizando, esclarece o notificado que mesmo existindo esses prazos, estes não deveriam ser cumpridos pelo Superintendente Regional, mas pelas empresas contratadas responsáveis pela elaboração dos PDAs.

49.2. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 785/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Celso Cestari Pinheiro apresentou suas razões de justificativas sobre a supramencionada irregularidade, constante no item 'g' de sua peça processual (fls. 2.950 e 2.977/2.979), nos seguintes termos:

49.2.1. Preliminarmente, esclarece o notificado que não há como responsabilizá-lo por irregularidades apresentadas no Assentamento Itamarati II, porque os fatos ocorreram após a sua gestão;

49.2.2. Prossegue com esclarecimentos de que o PDA do Itamarati I foi concluído após sua exoneração, não cabendo sua responsabilização;

49.2.3. Acrescenta o notificado que a Norma de Execução do Incra nº 2, de 23/3/2001 confere à Comissão de Fiscalização, esta designada pelo Superintendente do Incra, a aprovação do PDA, após a concordância prévia dos assentados em assembléia, registrada em ata. Desta forma, a responsabilidade do Superintendente Regional seria apenas em designar a Comissão e de celebrar convênios e subsidiá-los para que as empresas de assistência técnica elaborassem e acompanhassem os PDAs, não sendo o Superintendente Regional responsável pela sua conclusão;

49.2.4. Argumenta que cabia às empresas contratadas a responsabilidade pela elaboração do PDA, no prazo máximo de três meses, a contar da data de contratação dos serviços, mas que esse prazo era imposto à empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATES), responsável pela elaboração do PDA, e não ao Superintendente Regional;

49.2.5. Esclarece o gestor que tomou as providências necessárias, celebrando convênio em 8/11/2000 entre o Incra, com a interveniência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Estado do Mato Grosso do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado da Produção (Seprod) cujo objetivo seria a aquisição do imóvel destinado ao Assentamento, sua incorporação ao Programa Estadual de Reforma Agrária e ainda, caberia ao Estado do Mato Grosso do Sul a responsabilidade pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos planos idealizados para o Assentamento Itamarati I;

49.2.6. Alega que o PDA faz parte do processo de implantação do assentamento e nessa medida contribui com esse processo, tratando-se de um complexo procedimento que envolve assistência técnica e os diferentes grupos de assentados, e que se torna ainda mais complexo diante da extensão e realidade da Fazenda Itamarati;

49.2.7. Finalizando, argumenta o gestor que para fins de responsabilização, deve ser considerado o período a partir da implantação do assentamento, e não da aquisição da área, como fora considerado pelos auditores.

50. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

50.1. As razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli fundamentam-se na inexistência de prazos estabelecidos para a conclusão dos PDAs e no fato de sua responsabilidade limitar-se em designar comissões ou grupos para a realização dos trabalhos, a celebração de convênios e subsidiá-los para que as empresas de assistência técnica elaborassem e acompanhassem o PDA.

50.2. Demonstrando-se totalmente infundadas tais alegações, podemos compreender o motivo pelo qual ocorreram outras falhas no Projeto de Assentamento Itamarati, tais como as apresentadas em itens anteriores, que por ausência de Planejamento, não se tem a efetividade que se espera do Projeto de assentamento.

50.3. Isso porque todo trabalho, em especial aqueles de maior complexidade, necessita de um planejamento prévio. Não é diferente nos Projetos de Reforma Agrária. A partir do momento em que o gestor entende que sua responsabilidade limita-se a contratar terceiros e a formar comissões para atuarem na consecução desse projeto, sem haver um acompanhamento e fiscalização por parte do Representante Regional do Órgão contratante, neste caso, o Superintendente, fica prejudicada a conclusão de determinado projeto.

50.4. A ausência de elaboração prévia de um PDA prejudica a conclusão dos objetivos do Projeto de Assentamento, bem como os objetivos primeiros da reforma agrária.

50.5. A alegação de ausência de responsabilidade na elaboração do PDA, porque essa tarefa seria contratada por terceiros não prospera, pois deveria ter ocorrido acompanhamento e fiscalização pelo representante do órgão contratante na consecução do objeto contratado. A propósito, consta na Cláusula referente à execução do convênio realizado com a Fundação Cândido Rondon que o Superintendente Regional do Incra ficaria designado executor de referido Convênio.

50.6. Diante do exposto, entendemos não caber razões às justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, mantendo a irregularidade apresentada no parágrafo 49 acima, pelo que apresentamos proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. 268, inciso II do RITCU.

50.7. Analisadas as justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, em síntese, nos mesmos termos daquela apresentada pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, consideramos serem insuficientes para que possam afastar as irregularidades verificadas pela equipe de auditoria, cabendo aqui os comentários elaborados nos parágrafos 50.1 e seguintes.

50.8. Sendo assim, entendemos mantidas as irregularidades com proposta de aplicação de multa ao Sr. Celso Cestari Pinheiro, prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. nº 268, inciso II do RITCU.

'287.4.24 – Irregularidade: Aquisição de bens desnecessários às necessidades dos Assentamentos Itamarati I e II, caracterizada pela tentativa de cessão de uso dos imóveis a diversos órgãos públicos (Base Aérea de Campo Grande/MS, à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, à Superintendente da Polícia Federal no Estado de Mato Grosso do Sul e ao Ministério do Exército – 11º Regimento de Cavalaria Mecanizada): hangar, lava avião, central de rádio farol, posto de abastecimento e pista de aeroporto 46 (fls. 899).'

51. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.24 do RA)

51.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 670/2008-TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade supramencionada, constante no item 'b' de sua peça processual (fls. 2.080 e 2.150), nos seguintes termos:

51.1.1. Alega o gestor que os referidos bens são de imóveis incorporados à Fazenda Itamarati, e que não havia uma forma de retirá-los do imóvel;

51.1.2. Esclarece que para situações como estas existe a Lei nº 5.954, de 1973 que autoriza o Incra a doar bens remanescentes dos assentamentos rurais, sendo previsível que nem tudo que é adquirido em um imóvel antes explorado individualmente, será aproveitado para a exploração coletiva de inúmeras famílias;

51.1.3. Alega o notificado que não havia alternativa senão adquirir a Fazenda e depois, tentar dar destinação adequada às benfeitorias desnecessárias;

51.1.4. Finalizando, argumenta que a aquisição dos bens foi aprovada pelo Conselho de Diretores do Incra e não pelo Superintendente Regional, não sendo cabível sua responsabilização.

52. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

52.1. Analisadas as razões de justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos serem procedentes, haja vista os esclarecimentos trazidos pelo notificado sobre a autorização para a doação de bens remanescentes dos projetos de assentamentos, concedida através da Lei nº 5.954, de 1973.

52.2. Consta também nos autos o cumprimento dos requisitos impostos por referida Lei para que fosse efetivada a doação: a comunicação prévia aos órgãos da administração pública que poderiam receber os determinados bens.

52.3. Além disso, conforme destacado pelo gestor, a aquisição dos bens fora aprovada pelo Conselho de Diretores do Incra, não sendo admissível recair tal responsabilização sobre o Superintendente Regional do órgão.

52.4. Assim, entendemos acatadas as razões de justificativas apresentadas pelo gestor, afastando sua responsabilidade quanto ao item 287.4.24 do Relatório de Auditoria transcrito no parágrafo 51 desta instrução.

'287.4.25 – Irregularidade: Alienação ilegal à AAFI – Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Itamarati II, por falta de autorização da Presidência da República, autorização legislativa, avaliação prévia e de licitação, de 85 hectares de eucaliptos que estavam incorporados ao patrimônio adquirido da Fazenda Itamarati.'

53. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item 287.4.25 do RA)

53.1. Em resposta à audiência contida no Ofício nº 654/2008-TCU/Secex/MS, o senhor Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas sobre a irregularidade acima descrita, de acordo com os termos descritos no item 't' (folhas 2.080 e 2.122):

53.1.1. A respeito da necessidade de autorização da Presidência da República e de autorização legislativa para doação de imóveis incorporados ao patrimônio do Incra, esclarece o gestor ser essa questão já superada em comentários trazidos sobre o item 287.4.1 do Relatório de Auditoria, transcrito no parágrafo 5 desta instrução;

53.1.2. Dando continuidade, esclarece o gestor que a extração de madeira significa o exercício do direito dos assentados em gozar dos frutos que o lote proporciona a cada assentado. Sendo assim, os eucaliptos encontrados na área pertencem aos assentados, não sendo necessária

qualquer formalização de contrato de doação para a transferência de propriedade do material aos beneficiários. Uma vez extraídos, os eucaliptos são dos assentados, constituindo-se fruto dos lotes cujo uso lhes foi concedido.

54. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

54.1. Após análise das razões de justificativas trazidas aos autos pelo gestor, entendemos caber-lhe razão. No primeiro ponto, é bom lembrar os comentários já apresentados quanto à desnecessidade de autorização da Presidência da República e autorização legislativa constantes no item 287.4.1, parágrafo 5 desta instrução.

54.2. Os bens em comento, quais sejam, os 85 hectares de eucaliptos, foram avaliados na compra do imóvel objeto do assentamento rural, incorporados ao patrimônio da Fazenda Itamarati. A doação realizada pelo Incra à AAFI, associação incumbida de administrar os bens do assentamento, significa dar prosseguimento ao objetivo proposto pelo projeto de assentamento.

54.3. Conforme esclareceu o gestor, a extração dos eucaliptos significa o direito de os assentados usufruírem dos frutos que o lote proporciona a cada proprietário.

54.4. Esclarecidos estes pontos, entendemos acatadas as razões e justificativas apresentadas pelo gestor, afastando-lhe a responsabilidade apurada no item 287.4.25 do Relatório de Auditoria, transcrito no parágrafo 53 desta instrução.

'b.1) Irregularidade: aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Convênio CRT/MS nº 8000/2005, celebrado entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, Convênio nº CRT/MS nº 20/2005-19 – celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, Convênio CRT/MS nº 23/2005-19 – celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, sem a realização de procedimento licitatório, ainda que revestidos sob a forma de convênios e contratos de repasses, caracterizando burla aos comandos legais (fls. 921).'

55. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item b.1 do RA – fl. 921)

55.1. Em atendimento à audiência contida no Ofício nº 645/2008- TCU/Secex/MS, o Sr. Luiz Carlos Bonelli apresentou suas razões de justificativas no item 'o' a respeito das irregularidades acima descritas (fls. 2.079 e 2.144/2.147):

55.1.1. Alega o gestor que a licitação é dispensada no presente caso, com fulcro no art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666, de 1993, incluído pela Lei nº 11.107, de 06 e abril de 2005;

55.1.2. Prosseguindo, argumenta que a dispensa também é prevista na Norma de Execução do Incra nº 6/2001, onde estabelece que é dispensada a licitação para a celebração de convênio com a Administração Pública;

55.1.3. Alega o gestor ser improcedente a afirmação de ter ocorrido uma contratação de aquisição de serviços travestido sob a forma de convênio, pois o Estatuto da Fundação Cândido Rondon tem por finalidade promover o desenvolvimento científico, tecnológico, e institucional, bem como a transferência de conhecimento no campo de ensino, da pesquisa, extensão, assistência técnica e social, especialmente aqueles voltados para o desenvolvimento da área de Ciências Sociais Aplicadas públicas e privadas;

55.1.4. Acrescenta que as finalidades da Fundação são consonantes com as finalidades do Incra, especificamente quanto aos convênios realizados, na área de assistência técnica;

55.1.5. Finalizando, o gestor esclarece que houve uma parceria, uma conjugação de vontades com um mesmo objetivo, acrescentando-se que a Fundação em apreço não tem finalidade lucrativa, não havendo como vislumbrar vontades recíprocas, próprias aos contratos, sendo irrefutável a natureza jurídica de convênio no negócio jurídico realizado.

56. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

56.1. As razões de justificativas apresentadas pelo gestor residem na alegação de que a contratação da FCR estaria dispensada de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XXVI da Lei nº 8.666, de 1993, sendo a dispensa também prevista em Norma de Execução interna nº 6/2001.

56.2. Ao mesmo tempo em que tenta justificar a dispensa de licitação para a contratação, o gestor se contradiz ao afirmar que houve a realização de um convênio e não uma contratação de serviços, valendo-se do objetivo previsto no Estatuto Social da Fundação Cândido Rondon e

acrescentando que esta instituição possui finalidades convergentes com as do Incra, especificamente na área de assistência técnica.

56.3. Pela análise dos documentos constantes nos autos e pelas justificativas apresentadas, fica evidenciada a contratação de serviços travestidos sob a forma de convênio, isto porque a Lei nº 8.666, de 1993 considera contrato, para seus fins, todo e qualquer ajuste entre órgãos e entidades da Administração Pública e particulares, desde que haja acordo de vontades para a formação do vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (art. 2º, parágrafo único). Verifica-se que o acordo de vontades e a estipulação de obrigações recíprocas estão presentes nos instrumentos contratuais realizado entre o Incra e a FCR.

56.4. A justificativa de que tal contratação estaria dispensada com fulcro no art. 24, inciso XXVI da Lei nº 8.666, de 1993 também não se fundamenta, porque tal inciso refere-se à contratação de consórcios públicos, incluído pela Lei nº 11.107, de 2005, que trata da matéria, assim, não alcança a contratação em comento.

56.5. A Norma de Execução do Incra nº 6/2001 estabelece a dispensa de licitação para a celebração de convênio com a Administração Pública, o que não alcança a FCR, posto que esta se constitui uma Fundação Privada, embora sem finalidade lucrativa. Portanto, não se enquadra dentro do conceito de Administração Pública.

56.6. Ademais, existe jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a transferência de recursos a fundação de apoio deve estar vinculada a projeto específico, com prazo determinado, previamente aprovado e voltado a ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento científico, tecnológico ou institucional, a ser aferido mediante efetiva melhoria de desempenho da universidade (Acórdão 160/2008-TCU-2ª Câmara).

56.7. Não se demonstra inoportuno lembrar que a regra Constitucional é licitar, sendo as excepcionalidades previstas em lei, o que no presente caso, não se encontra amparado por nenhuma dessas exceções.

56.8. Diante do exposto, entendemos mantida a irregularidade apresentada no parágrafo 55 desta instrução, apresentando proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. 268, inciso II do RITCU ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, com determinação para que a Superintendência Regional do Incra/MS – SR16 se abstenha de realizar novos contratos travestidos sob a forma de convênios, com objetivo de simular a desnecessidade de licitação.

b.2) Irregularidade: aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Contrato de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA – celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal e a Fundação Cândido Rondon; Contrato de Repasse nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA – celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal e a Fundação Cândido Rondon (fl. 921).

57. DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS (item b.2 do RA, fl. 921)

57.1. Atendendo à audiência contida no Ofício nº 671/2008 – TCU/Secex/MS, o Sr. Reinaldo Pena Lopes, Coordenador-Geral de Apoio à Infra-Estrutura e Serviços do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, expediu ofício de nº 1.478/2008-SDT/MDA, contendo o seguinte teor (fls. 1.895/1.1991 – vl. 9):

57.1.1. Esclarece que os mencionados contratos tiveram suas prestações de contas analisadas e aprovadas, e que a documentação física relacionada aos processos administrativos encontra-se junto à Caixa Econômica Federal, entidade que operacionaliza os convênios do MDA, na qualidade de mandatária da União;

57.1.2. Dando continuidade, informa que de acordo com os registros do Ministério do Desenvolvimento e da Reforma Agrária-MDA não se verificou qualquer irregularidade na execução dos mencionados contratos;

57.1.3. Finalizando, o notificado esclarece que anexa aos autos documentação referente aos planos de trabalho, projetos de atividade – PAT e relatórios de execução – REA dos mencionados contratos, assim como os estudos propositivos relacionados ao contrato 169805-82.

58. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS

58.1. O notificado encaminhou a esta Secretaria do TCU os documentos referentes aos dois Contratos de Repasse, quais sejam, o de nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA – celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal e a Fundação Cândido Rondon e Contrato de Repasse nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA – celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal e a Fundação Cândido Rondon.

58.2. Verificados os documentos trazidos aos autos, constatamos prejudicada a análise das razões de justificativas apresentadas, uma vez que não restou devidamente evidenciada no Ofício de Notificação emitido por esta Unidade Técnica (fls. 1.065/1.066) a suposta irregularidade sobre a qual deveria o gestor se manifestar. Sendo assim, para não haver cerceamento ao direito de defesa do notificado, entendemos que deve ser afastada a responsabilidade atribuída ao gestor.

59. CONCLUSÃO

59.1. O presente processo foi motivado por Solicitação do Congresso Nacional, através de sua Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, cujo resultado se deu na determinação de se realizar auditoria de conformidade na Superintendência Regional do Incra/MS para a verificação da regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II localizados no município de Ponta Porã/MS.

59.2. Foram realizadas audiências que após análise de mérito, resultaram em proposta de aplicação de multa, determinações e comunicação ao órgão de controle ambiental, que são submetidas à consideração superior nesta peça instrutória.

59.3. Ficaram evidenciadas irregularidades especialmente quanto à omissão do gestor em sua obrigação de acompanhar e fiscalizar as ações necessárias à implantação do Projeto de Assentamento, cuja responsabilidade fora atribuída ao Superintendente Regional do Incra/MS, pois a este cabia a competência para tais ações. As razões de justificativas apresentadas constituíram-se nos seguintes argumentos:

Arguição quanto à falta de menção das datas referentes às supostas irregularidades

59.4. Argumento vencido pelo fato de existir marco temporal quanto ao período de gestão dos ex-superintendentes Regionais do Incra e a data de realização dos assentamentos: O Assentamento Itamarati I ocorreu durante a gestão do Sr. Celso Cestari Pinheiro (15/6/2000 a 14/3/2003) no período de 8/11/2000 a 31/12/2002, durante a vigência do convênio firmado com o Governo do Estado do Mato Grosso do Sul para essa finalidade.

59.5. O Assentamento Itamarati II ocorreu durante a gestão do Sr. Luiz Carlos Bonelli (15/3/2003 a 12/3/2008) no período de 11/5/2005 a 5/3/2006, durante a vigência do convênio firmado com a Fundação Cândido Rondon para esse objetivo. Constatamos irregularidades cuja responsabilização fora atribuída ao Sr. Luiz Carlos Bonelli porque ocorridas durante o período do assentamento Itamarati II e aquelas evidenciadas após a implantação do Assentamento Itamarati I, ocorridas após o término da gestão do seu antecessor.

Arguição quanto à prescritibilidade da ação punitiva do Estado

59.6. Argumento superado mediante os esclarecimentos de que não existe, na atuação do TCU, lei específica que trate de prazos prescricionais relativos a atos de que resultem dano ao erário, ou ensejem a penalização de responsáveis, de modo que a jurisprudência deste Tribunal tem buscado harmonizar a aplicação subsidiária das disposições legais ordinárias com o preceito constitucional contido no art. 37, § 5º da Constituição da República.

59.7. No que diz respeito às ações objetivando o ressarcimento ao erário, é pacífico o entendimento neste Tribunal, já consagrado pelo Supremo Tribunal Federal através do julgamento do MS nº 26.210, que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis.

Arguição quanto à competência do Superintendente Regional do Incra/MS

59.8. Demonstrado nos autos, através do Estatuto do Incra e de algumas Instruções Normativas que a responsabilidade pela criação de projetos de assentamento, sua supervisão e fiscalização, assim como as providências no sentido de contemplar ações para a efetivação desses

projetos é atribuída ao Superintendente Regional do Incra. Nesse sentido, cabe a ele providências relativas à contratação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental – ATES, elaboração de Plano de Desenvolvimento de Assentamento – PDA, assim como adotar as medidas que se fizerem necessárias para a conclusão do projeto de Assentamento.

59.9. Ainda, de maneira expressa, foi delegada ao Superintendente Regional do Incra a responsabilidade direta pela aplicação e fiscalização dos recursos públicos destinados ao programa de reforma agrária, cumprindo-lhes o dever de apurar as responsabilidades administrativas, civis e representar nas penais, quando ocorrer desvio de finalidade ou má aplicação de recursos públicos.

59.10. Assim, não resta dúvida quanto à responsabilidade do Superintendente Regional do Incra nos atos irregulares verificados por ação ou omissão nos Projetos de Assentamento Itamarati I e II.

Irregularidades onde não se constatou responsabilidade, omissão ou qualquer outro procedimento que houvesse nexos entre o fato descrito e a ação/omissão do gestor

59.11. Nessas supostas irregularidades apontadas inicialmente no Relatório de Auditoria, após a análise das razões de justificativas apresentadas pelos notificados, acatamos suas justificativas, afastando a responsabilidade a eles atribuída, conforme se verifica nos parágrafos nº: 4.5.16 (item 287.3. 'a' e 'b' do RA); 6.8 (item 287.4.1 do RA); 8.9 (item 287.4.2 do RA); 10.4 (item 287.4.3 do RA); 14.4 (item 287.4.5 do RA); 26.1 (item 287.4.11 do RA); 28.17 (item 287.4.12 do RA); 36.4 (item 287.4.16 do RA); 46.3 (item 287.4.21 do RA); 52.4 (item 287.4.24 do RA); 54.4 (item 287.4.25 do RA) e 58.2 (item b.2 do RA).

59.12. Para esses casos, além de entender acatadas as justificativas, apresentamos proposta de determinação à Superintendência Regional do Incra/MS para a adoção de medidas preventivas e/ou corretivas, objetivando um melhor resultado nos futuros projetos de assentamentos, e melhor acompanhamento nos assentamentos já existentes.

Irregularidade onde restou caracterizada a ação omissiva ou comissiva do gestor

59.13. Para os casos onde restou caracterizada a atuação direta do gestor, quer por ação ou omissão, especialmente quanto ao seu dever-poder de fiscalização, mantivemos a irregularidade apresentada no Relatório de Auditoria, com proposta de aplicação de multa ao gestor prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. 268, inciso II do RITCU, após a verificação de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar.

59.14. Em alguns casos, propusemos determinação no sentido de melhorar os procedimentos já existentes ou de implementar condições para sua prática, sempre no sentido de preservar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, seguidos da devida fiscalização.

59.15. Em situações que envolveram descumprimento de normas ambientais, apresentamos proposta de comunicação ao Órgão de Controle Ambiental Estadual sobre tais ocorrências, a exemplo de inobservância de Licenciamento ambiental Prévio, descumprimento de percentual mínimo de 20% destinado a área de Reserva Legal e utilização de área de Reserva Ambiental.

59.16. No decorrer do relatório, as propostas de aplicação de multa aplicada ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-superintendente Regional do Incra/MS constam nos parágrafos nº 45.5.15 (item 287.3. 'a' e 'b' do RA); 12.8 (item 287.4.4 do RA); 16.7 (item 287.4.6 do RA); 18.1 (item 287.4.7 do RA); 20.4 (item 287.4.8 do RA); 22.7 (item 287.4.9 do RA); 24.2 (item 287.4.10 do RA); 30.8 (item 287.4.13 do RA); 32.6 (item 287.4.14 do RA); 34.5 (item 287.4.15 do RA); 38.6 (item 287.4.17 do RA); 42.4 (item 287.4.19 do RA); 44.6 (item 287.4.20 do RA); 48.7 (item 287.4.22 do RA); 50.6 (item 287.4.23 do RA) e 56.8 (item 'b.1' - fl. 921 do RA); ao Sr. Celso Cestari Pinheiro, ex-superintendente Regional do Incra/MS consta no parágrafo 50.6 (item 287.4.23 do RA).

59.17. As propostas de determinação constam nos parágrafos nº 45.5.17 (item 287.3. 'a' e 'b' do RA); 8.9 (item 287.4.2 do RA); 10.4 (item 287.4.3 do RA); 12.8 (item 287.4.4 do RA); 14.4 (item 287.4.5 do RA); 16.7 (item 287.4.6 do RA); 18.1 (item 287.4.7 do RA); 20.5 (item 287.4.8 do RA); 22.7 (item 287.4.9 do RA); 24.2 (item 287.4.10 do RA); 28.15 (item 287.4.12 do RA); 32.6 (item 287.4.14

do RA); 34.6 (item 287.4.15 do RA); 38.7 (item 287.4.17 do RA); 44.7 (item 287.4.20 do RA); 48.7 (item 287.4.22 do RA) e 56.8 (item 'b.1' – fl. 921 do RA).

59.18. Finalmente, as propostas de comunicação ao órgão de controle ambiental no Estado do Mato Grosso do Sul constam nos parágrafos nº 24.2 (item 287.4.10 do RA), 32.7 (item 287.4.14 do RA) e 34.7 (item 287.4.15 do RA).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart, CPF nº 266.471.760-04, Presidente do Incra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

b) aproveitar em favor do Sr. Marcelo Resende de Souza, CPF nº 640.804.476-04, ex-Presidente do Incra, as razões de justificativas apresentadas pelos demais gestores, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

c) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sebastião Azevedo, CPF nº 025.414.243-53, ex-presidente do Incra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

d) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Orlando Costa Muniz, CPF nº 146.588.443-20, ex-presidente do Incra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

e) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. José Antônio Felício, CPF nº 032.186.278-34, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

f) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ivan de Oliveira Santos, CPF nº 031.413.688-64, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

g) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Joatan Loureiro da Silva, CPF nº 798.738.128-49, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

h) acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sandro César Fantini, CPF nº 353.559.059-00, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

i) aproveitar em favor do Sr. Valteci Ribeiro de Castro Júnior, CPF nº 434.019.269-15, ex-Diretor Presidente do Idaterra, as razões de justificativas apresentadas pelos demais gestores, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

j) aproveitar em favor do Sr. Humberto de Mello Pereira, CPF nº 373.843.331-72, ex-Diretor Presidente do Idaterra, as razões de justificativas apresentadas pelos demais gestores, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria;

k) acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ismael Sandoval Abrahão, CPF nº 164.164.061-87, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria;

l) acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Samuel de Campos Widal, CPF nº 108.938.901-97, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria;

m) acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Benedito Torres de Souza, CPF nº 287.385.436-72, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria;

n) acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sra. Maria Rita Jacinto Rodrigues, CPF nº 967.443.401-15, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria;

o) acatar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, CPF nº 078.656.431-87, ex-superintendente Regional do Incra, com proposta de aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. 268, inciso II do RITCU, pela prática de atos de gestão enquanto Superintendente Regional do Incra/MS, conforme constante abaixo:

287.4.23 – irregularidade: Conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento do Itamarati I – PDA's, elaborado, em junho de 2003, pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – Idaterra (atual Agaer), impossibilitando contribuir para a implantação e formação do assentamento.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

p) acatar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, CPF nº 328.797.849-72, ex-superintendente Regional do Incra, com proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 1992 c/c art. 268, inciso II do RITCU, pela prática de atos de gestão enquanto Superintendente Regional do Incra/MS, conforme relacionados:

287.3.a) irregularidade: Constituição de uma fazenda coletiva ou societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar (art. 189 da CF/88 e art. 25 da Lei nº 4.504, de 1964), denominada Grupo de Resistência Eldorado dos Carajás (Grupo 17 – MST – Itamarati I), com área de 162,2954 ha, decorrente da união dos Lotes de nº 73 a 91 e 101, cujas áreas individuais não foram identificadas nos respectivos mapas desse grupo de parceiros do Assentamento Itamarati I e nos documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), para impossibilitar a demarcação oficial dos lotes e suas localizações pelos próprios parceiros beneficiários que, em Nov/2007, somavam 16 assentados dos 19 previstos inicialmente, sendo que apenas 12 dedicavam-se às atividades agropecuárias dessa fazenda societária.

287.3.b) irregularidade: Distribuição, concessão de uso e posse dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar, caracterizada pela não identificação da parte do lote relativa à área societária nos respectivos mapas dos grupos de parceiros e documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), visando impossibilitar sua demarcação oficial e localização, a exemplo do ocorrido com os vinte lotes dos assentados do Grupo Deodápolis (CUT – Itamarati I), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 18,0 ha (14,0 ha de área societária não identificada); com os noventa lotes do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 12,0 ha (8,0 ha de área societária não identificada); com os cento e cinquenta lotes do Grupo Único da FAF (FAF – Itamarati II), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (5,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 16,0 ha (11,0 ha de área societária não identificada).

Dispositivos violados:

Art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira;

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 25 da Lei nº 4.504, de 1964.

287.4.4 – Irregularidade: Cessão ilegal por direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia, termo ou contrato e licitação, à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, de 7 residências e do Parque de Armazenagem, avaliado em R\$ 22.472.936,87, contendo os itens mencionados no Relatório de Auditoria (fls. 890/891).

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 18, §§ 3º, 5º e 6º da Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998 e alterações posteriores.

287.4.6 – Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, quando os parceiros sucessores formalizam declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores, relativas aos recursos do Pronaf de produção (Pronaf 'A'), do 'Crédito Apoio à Instalação' e do 'Crédito Instalação Mat. Construção', a exemplo dos casos verificados no processo nº 54.293/01797/2002 – lote nº 20 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), processo nº 54.293/020/2002 – lote nº 244 (Grupo FETAGRI – Itamarati I), Processo nº 54.293/02367/2002 – lote nº 145 (Grupo AMFFI – Itamarati I) e Processo nº 54.293/02455/2002 – Lote nº 070 (Grupo MST – Itamarati I).

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/2/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.7 - irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00), a exemplo do constatado com os assentados sucessores do lote nº 19 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), lote nº 738 (Grupo FAF – Itamarati II) e lotes nº 309, 310 e 311 (Grupo Nova Esperança – CUT – Itamarati II).

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.8 – irregularidade: Insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos grupos de assentados, mesmo sendo feita pelos movimentos sociais (CUT: COAMS – Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul; Fetagri: Crescer – Associação Criança, Esporte, Cultura, Educação e Recreação; Fafi: Agraer – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural; e MST: Aesca – Associação Estadual de Cooperação Agrícola) a sua escolha das entidades prestadoras desses serviços, contratadas pelos parceiros para ter acesso aos recursos do Pronaf.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade e da Eficiência);

Art. 73, inciso I, e 75 da Lei nº 4.504, 1964 (Estatuto da Terra).

287.4.9 – irregularidade: Arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros dos assentamentos Itamarati I e II a empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene - Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69), pelos representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais, a exemplo do que ocorre com a área societária do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II).

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 94 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

287.4.10 – irregularidade: Ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, abandono do lote, como nos casos dos lotes nº 712, 717, 658, 700, 738, 634, 702 e 625, do Grupo FAF (Federação da Agricultura Familiar – Itamarati II), apontados no relatório de vistoria de 22/1/2007, do Sr. Antônio Batista dos Santos (técnico em Agropecuária).

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 189, caput, da Constituição Federal/88;

Art. 94 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra);

Art. 5º e 6º da Resolução/Incrá/CD/nº 2, de 24/2/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incrá nº 30, de 24/2/2006.

287.4.13 irregularidade: Aquisição, em 11/8/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 27 (vinte e sete) pivôs centrais com valor unitário médio (R\$ 177.278,02) superior a 74,77% (setenta e quatro vírgula setenta e sete por cento) ao valor médio (R\$ 101.432,03) dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 04/05/2001, época em que a depreciação era maior.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

287.4.14 – irregularidade: ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II apesar desse assentamento ter sido implantado há cerca de quatro anos, tendo em vista que o pedido só foi protocolizado no órgão competente (Imasul) em 5/9/2007 (depois de recebida diligência relativa ao início dos trabalhos desta fiscalização), e de providências no sentido de conter as invasões e explorações indevidas das áreas referentes à reservas legais e de preservação ambiental.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 225, IV, da Constituição Federal/88;

Art. 10 da lei nº 6.938/1981, com nova redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989; e Resolução Conama nº 237/97.

287.4.15 – Irregularidade: Não cumprimento do percentual mínimo de vinte por cento de área de reserva legal do Assentamento do Itamarati I, que alcança tão somente 16,73%, e da área do Assentamento Itamarati II, ainda não recomposta apesar de sua implantação há cerca de quatro anos.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 225, IV, da Constituição Federal/88; e

Art. 16, § 2º da Lei nº 7.803, de 1989.

287.4.17 – Irregularidade: Ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II, a exemplo dos casos verificados com os parceiros: Sr. Oscar Rodas, Sra. Valdinéia de Jesus Brito, Sr. Pedro Bento da Silva, Sr. Edcel Perez Pimenta e Sr. Hélio Ribeiro Pinheiro, e não substituição, pelos novos modelos, dos contratos dos assentados do Assentamento Itamarati I, fatos ocorridos nos casos dos contratos dos senhores Jorge Adão de Carvalho e Lourival Costa Aguiar.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra);

Art. 2º, 5º e 6º da Resolução/Incra/CD/nº 2, de 24/2/2006; e

Art. 7º da Norma de Execução/Incra nº 45/2005.

287.4.18 – Irregularidade: Ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, dos assentados dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desse Assentamentos (PDA's), em especial a profissionalização e aumento da renda dos assentados.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II.

287.4.19 – Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar as benfeitorias, em estado regular e bom de conservação, arroladas pela comissão de servidores do Incra/MS, designada pela Ordem de Serviço/Incra/SR-16/GAB/nº 112/06 de 20/11/2006, dentre as quais se encontravam, precisando de reparos, as edificações e infra-estruturas decorrentes da aquisição da Gleba II da Fazenda Itamarati, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e da aquisição da Gleba I dessa fazenda, avaliadas em R\$ 541.347,02.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.20 – Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati, cujas idades médias aproximavam de vinte anos (vida útil ultrapassada, segundo a lógica de depreciação de bens), apesar de os estudos realizados pelo extinto Idaterra para aumentar suas vidas úteis (serviços de trocas de peças, reformas e adaptações) com um custo médio por pivôs no valor de R\$ 189.000,00.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra).

287.4.22 – Irregularidade: Atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (718 ainda estavam pendentes de conclusão em Nov/2007), fazendo com que as famílias dos assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, e inadequado acabamento das efetivamente construídas, a exemplo da ausência de instalação de portas, de peças sanitárias e de pisos e azulejos, fatos encontrados nas residências dos parceiros do Grupo Nova Esperança da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 1964 (Estatuto da Terra); e

Art. 10, § 2º, V e VI, da Norma de Execução/Incra/CD/nº 63, de 14/9/2007.

287.4.23 – Irregularidade: Conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento do Itamarati II – PDA's, elaborado em abril de 2006 pela Fundação Cândido Rondon – FCR, impossibilitando contribuir para a implantação e formação do assentamento.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

b.1) Irregularidade (fl. 921): aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Convênio CRT/MS nº 8000/2005, celebrado entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, Convênio nº CRT/MS nº 20/2005-19 – celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, Convênio CRT/MS nº 23/2005-19 – celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a Fundação Cândido

Rondon, sem a realização de procedimento licitatório, ainda que revestidos sob a forma de convênios e contratos de repasses, caracterizando burla aos comandos legais.

Dispositivos violados:

Art. 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal;

Art. 2º da Lei nº 8.666, de 1993; e

AC-TCU nº 0160/2008 – 2ª Câmara.

q) afastar a responsabilidade atribuída ao Sr. José Humberto de Oliveira, CPF nº 171.052.265-87, Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário pelo item b.2 do Relatório de Auditoria (fl. 921);

r) determinar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul:

r.1) providencie a adequação do modelo de Programa de Assentamento Rural denominado Terravida – Sistema Sócio-proprietário de Assentamento às diretrizes estabelecidas no art. 189 da Constituição Federal/88 e ao art. 16 da Lei nº 8.629/93, de modo a permitir que a distribuição dos lotes aos assentados seja feita de forma individualizada e com a devida identificação da área correspondente nos Contratos de Concessão de Uso celebrados com os beneficiários pelo projeto de assentamento, com o objetivo de coibir as ocorrências identificadas no Relatório de Auditoria, itens 287.3 'a' e 'b' e 287.4.8;

r.2) promova a abertura de procedimento administrativo para a doação de imóveis remanescentes do Projeto de Assentamento Itamarati I e II que tiverem perdido a vocação agrícola ou que se destinem à utilização urbana, passíveis de doação e sem finalidade em atendimento à Lei nº 5.954, de 1973 e a Norma de Execução Incra nº 33/2003 do Incra para os imóveis passíveis de doações que se encontrem em situação semelhante, conforme item 287.4.2 e 287.4.3 do Relatório e Auditoria;

r.3) adote os procedimentos necessários à regularização dos imóveis relacionados no item 287.4.4 do Relatório de Auditoria, que estão cedidos a título precário à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, providenciando a elaboração dos respectivos Contratos de Concessão de Uso;

r.4) adote procedimentos de fiscalização para garantir a efetiva manutenção prevista nos contratos realizados com os arrendatários do complexo de armazenagem cedido pelo Incra/MS à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, a fim de se evitar que ocorram degradações destes imóveis, ou de futuros desembolsos a serem suportados pelo Incra em virtude dessas degradações, conforme verificado no item 287.4.5 do Relatório de Auditoria;

r.5) adote os procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos quanto aos beneficiários de imóveis objeto de Reforma Agrária que descumpram a cláusula contratual de inalienabilidade previstas nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, a fim de se evitarem as ocorrências relatadas nos itens 287.4.6 e 287.4.7 do Relatório de Auditoria;

r.6) adote os procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos quanto aos beneficiários de imóveis objeto de Reforma Agrária de forma a garantir a sua exploração direta e pessoalmente, em cumprimento ao art. 21 da Lei nº 8.629, de 1993, evitando-se as ocorrências relatadas nos itens 287.4.9 e 287.4.10 do Relatório de Auditoria;

r.7) adote as medidas efetivas de controle e fiscalização com o objetivo de zelar pela preservação das áreas destinadas à reserva legal e de preservação ambiental existentes em seus Projetos de Assentamento, bem como, abstenha-se de implantar novos assentamentos sem o devido licenciamento ambiental, a fim de se evitarem ocorrências tais como as relatadas no item 287.4.14 e 287.4.15 do Relatório de Auditoria;

r.8) adote as providências no sentido de garantir a manutenção e a boa conservação dos 90 equipamentos de irrigação denominados 'pivot central' adquiridos para os Assentamentos Itamarati I e II, ou então, caso os mesmos não estejam sendo necessários às atividades agrícolas desenvolvidas pelos assentados ou tenham perdido a vocação agrícola, que se adote providências

para realizar a doação destes equipamentos, nos termos da Lei nº 5.954, de 1973, a fim de se evitarem ocorrências conforme as relatadas no item 287.4.20 do Relatório de Auditoria;

r.9) *abstenha-se de realizar novos contratos travestidos sob a forma de convênios, com objetivo simular a desnecessidade de licitação, conforme verificado no item 'b.1' do Relatório de Auditoria (fl. 921);*

s) *determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (Nacional):*

s.1) *reveja suas normas internas referentes aos procedimentos utilizados nas avaliações de imóveis que serão objeto de aquisição para fins de reforma agrária, no tocante à homogeneidade de áreas que serão utilizadas como parâmetros de avaliação serem mais objetivos, evitando-se disparidades nos valores eleitos como amostra, em especial, para que se utilize como amostra somente negócios efetivamente realizados, de forma a minimizar a subjetividade, assim como a seleção de amostras viciadas, resultando num preço final mais oneroso para os cofres públicos, conforme verificado no item 287.4.12 do Relatório de Auditoria;*

s.2) *realize estudos mais criteriosos quando da apresentação de projetos de Assentamento propostos pela Superintendência Regional do Incra/MS, a fim de se verificar a capacidade operacional e orçamentária necessárias à implementação desses projetos de assentamento, conforme verificado nos itens 287.4.17 e 287.4.22 do Relatório de Auditoria;*

t) *comunicar ao Órgão de Controle Ambiental no Estado do Mato Grosso do Sul, a fim de que este adote as providências que entender necessárias quanto às irregularidades abaixo relatadas:*

t.1) *uso irregular de área destinada à reserva legal, verificada durante auditoria realizada no Assentamento Itamarati II, conforme descrito no item 287.4.10 do Relatório de Auditoria;*

t.2) *invasões e explorações indevidas nas áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental ocorridas no Assentamento Itamarati II, conforme descrito no item 287.4.14 do Relatório de Auditoria;*

t.3) *descumprimento do percentual mínimo de 20% de área de reserva legal no Assentamento Itamarati I (atualmente com apenas 16,73%) e área não recomposta para fins de reserva legal no Assentamento Itamarati II, apesar de sua implantação ter ocorrido há cerca de 4 anos, conforme descrito no item 287.4.15 do Relatório de Auditoria.*

u) *com fundamento no art. 250, § 2º do RITCU, encaminhar cópias do Relatório de Auditoria, desta Instrução e da Decisão que vier a ser proferida nos autos para apensamento nas contas referentes ao exercício de 2006 da Superintendência Regional do Incra/MS (TC 021.359/2007-3) para exame em conjunto e em confronto.*

v) *com fulcro no art. 206, § 1º do RITCU, encaminhar ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas: cópias do Relatório de Auditoria, desta Instrução e da Decisão que vier a ser proferida nos autos, haja vista os processos de contas da Superintendência Regional do Incra referentes ao exercício de 2003 (TC 008.963/2004-9) e 2004 (TC 009.751/2005-0) já se encontrarem encerrados.*

x) *encaminhar cópia da Decisão que vier a ser proferida nos autos ao Congresso Nacional - Comissão Mista de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados – CMFFC/CD.”*

8. Os dirigentes da Secex/MS anuíram à proposta formulada pela auditora, conforme despachos de fls. 4.974/4.975 (vol. 23).

9. Ao compulsar os autos, porém, constatei que havia falhas na caracterização da responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-Superintendente Regional do Incra/MS, o que impedia o pronto julgamento do feito.

10. Diante disso, mediante despacho às fls. 4.981/4.982 (vol. 23), determinei a sua restituição à Secex/MS, para que efetuasse nova audiência desse gestor, em razão da omissão no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II no Estado do Mato Grosso do Sul, o que se caracterizou pela ocorrência das seguintes irregularidades, apuradas nesta fiscalização:

a) comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, quando os parceiros sucessores formalizam declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores, relativas aos recursos do Pronaf de produção (Pronaf A), do Crédito Apoio à Instalação e do Crédito Instalação Mat. Construção, a exemplo dos casos verificados no processo nº 54.293/01797/2002 – lote nº 20 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), processo nº 54.293/020/2002 – lote nº 244 (Grupo FETAGRI – Itamarati I), Processo nº 54.293/02367/2002 – lote nº 145 (Grupo AMFFI – Itamarati I) e Processo nº 54.293/02455/2002 – Lote nº 070 (Grupo MST – Itamarati I);

b) comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00), a exemplo do constatado com os assentados sucessores do lote nº 19 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), lote nº 738 (Grupo FAF – Itamarati II) e lotes nº 309, 310 e 311 (Grupo Nova Esperança – CUT – Itamarati II);

c) arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros dos assentamentos Itamarati I e II a empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene - Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69), pelos representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais, a exemplo do que ocorre com a área societária do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II);

d) ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, abandono do lote, como nos casos dos lotes nº 712, 717, 658, 700, 738, 634, 702 e 625, do Grupo FAF (Federação da Agricultura Familiar – Itamarati II), apontados no relatório de vistoria de 22/01/2007, do Sr. Antônio Batista dos Santos (técnico em Agropecuária);

e) ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, dos assentados do Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desse Assentamentos (PDAs), em especial a profissionalização e aumento da renda dos assentados;

f) insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos grupos de assentados, mesmo sendo feita pelos movimentos sociais (CUT: COAMS – Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul; FETAGRI: CRESCER – Associação Criança, Esporte, Cultura, Educação e Recreação; FAFI: AGRAER – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural; e MST: AESCA – Associação Estadual de Cooperação Agrícola) a sua escolha das entidades prestadoras desses serviços, contratadas pelos parceiros para ter acesso aos recursos do Pronaf.”

11. Além disso, diante da ocorrência de falha na comunicação processual feita mediante o Ofício nº 671/2008-TCU/Secex-MS, determinei que fosse renovada a audiência do Sr. José Humberto Oliveira, “em razão da aquisição de serviços formalizados mediante os Contratos de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA e nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA, ambos celebrados em 17/12/2004 entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon, o que pode ter caracterizado fuga ao procedimento licitatório, em afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

12. Após renovar as comunicações processuais, o auditor da Secex/MS formulou a proposta de mérito que consta da instrução de fls. 5.042/5.076 (vol. 23), vazada nos seguintes termos:

“03. Dando cumprimento à determinação do Relator, foram expedidos os ofícios de audiência de fls. 4.985/87 – Principal – Vol. 23, e de fls. 4.988/89 – Principal – Vol. 23, respectivamente aos senhores Luiz Carlos Bonelli, ex-Superintendente Regional do Incra/MS, e José Humberto Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Ambos os responsáveis receberam seus ofícios, conforme AR-Correios (fls. 4.990/90 – Principal – Vol. 23) e 2ª (segunda) via do ofício, devidamente assinada (fls. 4.992/93 – Principal –

Vol. 23). Em resposta, o aludido secretário do MDA protocolizou suas razões de justificativa de f. 4.994 – Principal – Vol. 23, acompanhadas dos documentos de fls. 4.995/5.012 – Principal – Vol. 23, e de um CD/impressos do MDR, juntados no Anexo 5 destes autos. Já o referido ex-Superintendente do Incra/MS, após solicitar prorrogação de prazo para atendimento da audiência (fls. 5.013/017 – Principal – Vol. 23), autorizado pelo Titular desta Secretaria (fls. 5.018/020 – Principal – Vol. 23), protocolizou suas razões de fls. 5.021/5.040 – Principal – Vol. 23, sem acompanhamento de documentos. Ao examinarmos essa documentação em confronto com o que foi solicitado nos ofícios das audiências, constatamos os fatos constantes desta instrução, como segue.

II – AUDIÊNCIA DO SR. JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA

04. Nova audiência. Ao Sr. José Humberto Oliveira foram solicitadas razões de justificativa sobre a 'aquisição de serviços formalizados mediante os Contratos de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA e nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA, ambos celebrados em 17/12/2004 entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon, o que pode ter caracterizado fuga ao procedimento licitatório, em afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e art. 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993', conforme Ofício de f. 4.992 – Principal – Vol. 23, que reproduz os termos da determinação do Ministro-Substituto Relator. Em resposta, foram protocolizadas as razões de justificativa de f. 4.994 – Principal – Vol. 23, acompanhadas dos documentos de fls. 4.995/5.012 – Principal – Vol. 23, e de um CD e impressos do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (Anexo 5 destes autos).

05. Informa o responsável que 'a política de desenvolvimento dos Territórios Rurais é realizada em conjunto com os setores sociais locais, não sendo passível de contratação por meio de contratos administrativos' – f. 4.994 – Principal – Vol. 23. Para comprovação dessa informação, junta aos autos 02 (dois) guias de planejamento territorial por entender ser a base conceitual para a elaboração dos PTDRS – Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esses guias, juntados aos autos no Anexo 5, foram elaborados/divulgados pelo MDA, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, 'como estratégia de divulgação, de discussão e de consolidação da política de desenvolvimento territorial junto aos parceiros e colaboradores' (item Apresentação dos guias). Além disso, o responsável informa que envia 'os planos de trabalho originais dos mencionados contratos de repasse, contendo as atividades pactuadas bem como CD contendo os PTDRS dos territórios Portal do Amazonas e Grande Dourados, elaborados pela Fundação Cândido Rondon' (f. 4.994 – Principal – Vol. 23). Nesses planos (fls. 4.997/5.012 – Principal – Vol. 23), constam as metas, estimativas de custos, cronogramas de desembolsos e quantitativo de famílias a ser beneficiada no exercício de 2004. Por último, informa que envia um 'CD', juntado ao Anexo 5 dos autos, que contém o 'Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território da Grande Dourados – MS' e o 'Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – Território Portal da Amazônia – MT', ambos elaborados em nov/2006.

06. Contextualização das audiências desse responsável. Para reexaminar essa questão (Contratos de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA e nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA), há necessidade de tecer alguns comentários sobre o apontado pela equipe da fiscalização (Relatório de Auditoria de fls. 776/800 – Principal – Vol. 3, e fls. 803/900 – Principal – Vol. 4) e o que contém o parecer e o despacho desta Unidade (fls. 918/925 – Principal – Vol. 4), ambos embasados em documentos solicitados pelo então Titular desta Unidade (fls. 901/917 – Principal – Vol. 4, e fls. 926/934 – Principal – Vol. 4), via diligência, após a realização dos trabalhos da equipe da auditoria. É necessário, ainda, tratar do teor da instrução de fls. 4.910/4.973 – Principal – Vol. 23, que afastou a responsabilidade do Sr. José Humberto de Oliveira, nos termos da proposta indicada na alínea 'q' (f. 4.971 – Principal – Vol. 23), questionada pelo Relator nessa nova audiência. Logo, o que se relata nesta instrução também decorre de exame em confronto com as informações e documentos encaminhados anteriormente pelo responsável, no caso as razões de f. 1.895 – Principal – Vol. 9, acompanhadas dos documentos de fls. 1.896/1993 – Principal – Vol. 9, em face à outra audiência promovida por esta Unidade do Tribunal (fls. 1.065/1.066 – Principal – Vol. 4).

07. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a primeira proposta de audiência desse responsável não decorreu dos trabalhos de fiscalização da equipe da auditoria, conforme se verifica na proposta de encaminhamento de fls. 887/900 – Principal – Vol. 4. Acontece que o Contrato Administrativo nº 006/2004 (fls. 904/917 e 927/934 – Principal – Vol. 4), pactuado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e a Caixa Econômica Federal – CEF, para que esta atuasse 'como mandatária da União na execução orçamentária e financeira das ações integrantes dos programas desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, mediante o repasse de recursos consignados no Orçamento Geral da União', não estava no escopo da auditoria ('verificar a regularidade dos recursos federais aplicados na operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II'), nos termos do Acórdão nº 897/2007 – TCU – Plenário, de 16/05/2007, juntado à f. 01 – Vol. Principal.

08. Como a equipe de fiscalização limitou seus trabalhos aos contratos que envolviam diretamente os referidos assentamentos, contratações com objetos genéricos, a exemplo da prevista no aludido contrato administrativo, não foram examinadas. Caso fossem analisados esses tipos de contratos, os esforços e tempo da equipe seriam maiores que os previstos para a fiscalização, já que haveria necessidade de se calcular os custos proporcionais e analisar a relevância em cada assentamento envolvido, inclusive a dos Assentamentos Itamarati I e II. Além disso, era preciso examinar, em cada assentamento, os contratos decorrentes, a exemplo dos pactuados com as empresas fornecedoras dos materiais de construção das moradias e das contratadas para fiscalizar as obras nos assentamentos. Tudo isso praticamente exigiria uma nova fiscalização por parte desta Unidade.

09. No entanto, o então Titular dessa Unidade, à época dos fatos, solicitou, via diligência à Caixa Econômica Federal (Ofício à f. 902 – Principal – Vol. 4), 'cópia do Contrato de Prestação de Serviços celebrado entre a CAIXA e o Ministério de Desenvolvimento Agrário, visando à celebração dos contratos de repasses, abrangendo o período de dezembro/2004'. Em resposta, o MDA enviou à CEF cópia do Contrato Administrativo nº 006/2004, posteriormente encaminhado a esta Unidade do Tribunal, primeiro via fax (fls. 903/917 – Principal – Vol. 4), e depois os originais pertinentes (fls. 926/934 – Principal – Vol. 4). Esse contrato administrativo e os Contratos de Repasses nºs 169805-82/2004/MDA/CAIXA e 169973/2004/MDA/CAIXA, esses últimos mencionados pela equipe da auditoria (relatório à f. 819 – Principal – Vol. 4) com o propósito único de relatar os valores dos contratos pactuados para implantar os Assentamentos Itamarati I e II (cópias às fls. 2.210/2.224 – Anexo 3 – Vol. 11), foram analisados isoladamente do contexto e do escopo da auditoria pela então Diretora Técnica desta Unidade (fls. 919/920 – Principal – Vol. 4). Esta entendeu que se tratava de 'meios utilizados para fugir ao comando do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da legalidade, aos quais estão sujeitos todos os gestores públicos' (f. 920 – Principal – Vol. 4). Quanto à responsabilidade dos envolvidos, a conclusão da então Diretora Técnica desta Unidade foi no sentido de que somente o Titular da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Sr. José Humberto Oliveira, fosse ouvido porque 'o Superintendente da Caixa Econômica atua como representante do MDA relativamente à formalização dos repasses financeiros, consoante contrato de prestação de serviços' (f. 920 – Principal – Vol. 4), nos termos do Contrato Administrativo nº 006/2004, juntado às fls. 904/917 – Principal – Vol. 4. Por isso foi sugerida a referida audiência desse responsável (f. 921 – Principal – Vol. 4), efetivada por esta Unidade, nos termos do ofício de fls. 1.065/1.066 – Principal – Vol. 4.

10. Instrução anterior desta Unidade. Autorizada a audiência do referido ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, foi-lhe solicitado apresentação de justificativas sobre a 'aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Contrato de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA – celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon; Contrato de Repasse nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA, celebrado em 17/12/2004 entre o MDA, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon' (fls. 1.065/1.066 – Principal – Vol. 4). Em

resposta, o responsável, por intermédio de seu Coordenador-Geral de Apoio à Infra-Estrutura e Serviços da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do então Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA, apresentou as razões de f. 1.895 – Principal – Vol. 9, acompanhadas dos documentos de fls. 1.896/1993 – Principal – Vol. 9. Naquela oportunidade informou que os 'mencionados contratos tiveram suas prestações de contas analisadas e aprovadas. A documentação física relacionada aos processos administrativos encontra-se junto à Caixa Econômica Federal, entidade que operacionaliza os convênios deste Ministério do Desenvolvimento Agrário na qualidade de mandatária da União' (f. 1.895 – Principal – Vol. 9). Adiantou-se, ainda, que nenhuma irregularidade foi verificada na execução dos mencionados contratos. Para comprovação das informações, foram anexados às razões os planos de trabalho, projetos e atividades e, ainda, 'relatórios de execução dos mencionados contratos, bem como os estudos propositivos relacionados ao contrato 169805-82' (f. 1.895 – Principal – Vol. 9), documentação essa juntada aos autos (fls. 1.896/1993 – Principal – Vol. 9).

11. No exame dessas razões de justificativa, a Auditora Informante da instrução de fls. 4.910/4.973 – Principal – Vol. 23, afastou a responsabilidade atribuída ao Sr. José Humberto de Oliveira, conforme proposta contida na alínea 'q' - f. 4.971 – Principal – Vol. 23. Na época entendeu-se que ficou 'prejudicada a análise das razões de justificativa apresentadas, uma vez que não restou devidamente evidenciada no Ofício de Notificação emitido por esta Unidade Técnica (fls. 1.065/1.066) a suposta irregularidade sobre a qual deveria o gestor se manifestar. Sendo assim, para não haver cerceamento ao direito de defesa do notificado, entendemos que deve ser afastada a responsabilidade atribuída ao gestor' (f. 4.963 – Principal – Vol. 23). Essa exclusão de responsabilidade foi questionada pelo Ministro-Substituto, Relator destes autos, conforme despacho de fls. 4.981/4.982 – Principal – Vol. 23, reproduzido no parágrafo 02 desta instrução, fato que levou à nova audiência desse responsável.

12. Exame da nova audiência. Após a contextualização das audiências desse responsável, podemos analisar as razões de justificativa apresentadas em decorrência dessa nova audiência (Ofício de f. 4.992 – Principal - Vol. 23), que resumimos nos parágrafos 04 e 05 desta instrução, ou seja, de que 'a política de desenvolvimento dos Territórios Rurais é realizada em conjunto com os setores sociais locais, não sendo passível de contratação por meio de contratos administrativos' (f. 4.994 – Principal – Vol. 23). Ressalta-se, preliminarmente, que os Contratos de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA e nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA, objetos dessa audiência, ambos celebrados em 17/12/2004 (cópias às fls. 2.210/2.224 – Anexo 3 – Vol. 11), entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon, são decorrentes dos termos do Contrato Administrativo nº 006/2004, pactuado em 01/04/2004 (cópias às fls. 927/932 – Principal – Vol. 4).

13. Por conseguinte, para se examinar a legalidade dos referidos contratos de repasses há necessidade de comentar, primeiramente, esse contrato administrativo. Seu objeto ('prestação de serviços pela CONTRATADA, para atuar como mandatária da União na execução orçamentária e financeira das Ações integrantes dos Programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, mediante o repasse de recursos consignados no Orçamento Geral da União'), por ser genérico, abrange vários assentamentos do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul. Logo, não se trata de contrato específico para os Assentamentos Itamarati I e II, objetos desta fiscalização. Também, em princípio, havia dispositivos legais que permitiam à União celebrar esse tipo de contrato, via Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a Caixa Econômica Federal. Inclusive esses dispositivos foram indicados no próprio contrato (Cláusula Segunda – f. 927 – Vol. 4), ou seja, os arts. 24, VIII, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993 (aquisição de serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública) e art. 51 da Lei nº 10.707, de 30/07/2003 (transferências voluntárias feitas por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que atuarão como mandatárias da União para execução e fiscalização).

14. Nestes autos, não há possibilidade de conhecimento apenas dos motivos, consequências e cabal legalidade dessa contratação (Contrato Administrativo nº 006/2004), até porque, além da ausência da completa documentação, trata-se de um contrato com objeto genérico, conforme antes comentado. Porém, é certo que o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e o Incra não tem estrutura e pessoal para realizar atividades de elaboração e acompanhamento de execução de planos de desenvolvimento dos proprietários de assentamentos rurais, geralmente ligados aos movimentos sociais, a exemplo do MST, CUT, Fetagri e FAF, conforme apontado no relatório da auditoria às fls. 803/814 - Principal - Vol. 4, e informa o dirigente ouvido: 'a política de desenvolvimento dos Territórios Rurais é realizada em conjunto com os setores sociais locais, não sendo passível de contratação por meio de contratos administrativos' (f. 4.994-Principal-Vol. 23).

15. Ademais, os referidos órgãos (MDA e o Incra) não tem estrutura para executar e acompanhar as obras civis de assentamentos rurais, como as construções das moradias dos proprietários desses assentamentos, normalmente realizadas pelo sistema de mutirões (enquanto a Caixa/MDA/Incra fornece os recursos financeiros para a compra dos materiais, os próprios assentados fornecem a mão de obra para a construção de suas residências). São diversas ações que, por requerer tratamentos específicos, precisam de contratos com outras empresas, entidades/órgãos públicos especializados em implantação, acompanhamento e fiscalização de assentamentos rurais, que não os próprios responsáveis pelas diretrizes gerais (MDA e Incra). Por isso, cada vez mais esses órgãos têm recorridos a contratações terceirizadas.

16. Contratos de Repasses da CEF. Após os comentários feitos sobre o Contrato Administrativo nº 006/2004, básico para a assinatura dos Contratos de Repasse nºs 169805-82/2004/MDA/CAIXA e 169973-82/2004/MDA/CAIXA (cópias às fls. 2.210/2.224 - Anexo 3 - Vol. 11), passamos a examinar esses contratos que foram os objetos da nova audiência do Sr. José Humberto de Oliveira. A CEF assinou com a Fundação Cândido Rondon - FCR o Contrato de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA (fls. 2.210/2.216 - Anexo 3 - Vol. 11), em 17/12/2004, prevendo 'a transferência de recursos financeiros da União para a execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos Estados da Região Centro Oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal)' - f. 2.210 - Anexo 3 - Vol. 11. Na mesma data assinou, também com a FCR, o Contrato de Repasse nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA (fls. 2.217/2.223 - Anexo 3 - Vol. 11), cujo objeto previa 'a transferência de recursos financeiros da União para a execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, no Município de Campo Grande' (f. 2.217 - Anexo 3 - Vol. 11). Esses contratos permitiram que fossem realizadas as ações de elaboração e implantação dos planos de desenvolvimento nos Assentamentos Itamarati I e II, estes objetos da auditoria dos presentes autos.

17. Ressalta-se, mais uma vez, que o objeto do Contrato Administrativo nº 006/2004, básico para a assinatura desses contratos de repasses, era a 'prestação de serviços pela CONTRATADA, para atuar como mandatária da União na execução orçamentária e financeira das ações integrantes dos programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, mediante o repasse de recursos consignados no Orçamento Geral da União' (f. 927 - Principal - Vol. 4), e que o mesmo, além de ter sido mencionado nos preâmbulos dos contratos de repasses em exame, previa que a CEF deveria 'promover a execução orçamentário-financeira relativa aos contratos de repasse, de acordo com as diretrizes, critérios, procedimentos e rotinas estabelecidas nas Normas edificadas pelo CONTRATANTE, observada a legislação pertinente à matéria, em especial a IN nº 01/97 e a IN nº 01/01, ambas expedidas pela STN/MF' (f. 929 - Principal - Vol. 4). Assim, caso tenha havido ilegalidades nesses contratos de repasses, a exemplo de 'fuga ao procedimento licitatório, em afronta ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, e art. 2º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993' (f. 4.992 - Principal - Vol. 23), nos termos da audiência ao ex-dirigente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Sr. José Humberto Oliveira, em princípio, não seria tão somente de inteira responsabilidade desse dirigente.

18. Esses contratos de repasses da CEF, por possuírem natureza convencional (é tanto que o próprio Contrato Administrativo nº 006/2004 previa que a execução orçamentária-financeira prevista poderia ser pactuada por meio de contratos de repasses, observando-se as diretrizes, critérios e procedimentos da IN/STN nº 01/1997, esta específica de convênios e congêneres), não precisam serem amparados em procedimentos licitatórios para serem pactuados. Segundo o Ministro Adylson Motta, no Voto condutor do Acórdão nº 1.470/2007 – Plenário, 'convênio é ato de colaboração entre as partes' nas palavras do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ou seja, é a conjunção de esforços entre dois entes públicos ou tendo um ente privado como uma das partes, visando à consecução de um bem comum ou a realização de objetivos de interesse comum. Já os contratos têm interesses opostos e contraditórios, vontades antagônicas, não se adicionam, ou seja, diferem dos convênios por não terem a mesma finalidade, não se somam com o intuito de atingir ao mesmo objetivo de interesse público, estando presente em uma das partes envolvidas interesses comerciais'.

19. Assim considerados, ou seja, de natureza convencional, os aludidos contratos, para que fossem pactuados, teriam que ter, como requisitos básicos, interesses comuns entre os contratantes (execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável em assentamentos rurais), geralmente verificados em seus estatutos sociais. No caso da CEF (entidade pública), o Contrato Administrativo nº 006/2004 (Cláusula Terceira – Item II, alíneas 'b' e 'd' – f. 906 – Principal – Vol. 4), pactuado com o MDA, já autorizava a contratação por meio desses instrumentos (contratos de repasses) para a execução orçamentário-financeira das ações integrantes dos programas desenvolvidos por esse Ministério, conforme anteriormente exposto. Assim, resta-nos apenas examinar se o estatuto da Fundação Cândido Rondon – FCR previa a possibilidade desse tipo de serviço (execução de planos territoriais de desenvolvimento rural em assentamentos), o que certificaria a vinculação dos interesses comuns necessários aos contratantes.

20. De acordo com o parecer do Sr. Procurador Federal do Incra/MS, Dr. Adão Francisco Novais (fls. 2.230/2.235 – Anexo 3 – Vol. 11), os aludidos serviços (geodésia para implantação e georreferenciamento em projetos de assentamentos), enquadravam-se nos dispostos dos artigos 1º e 4º do estatuto da FCR, que assim especificam:

'Art. 1º - A Fundação de Apoio ao Desenvolvimento das Ciências Sociais Aplicadas da UFMS é uma Instituição de caráter científico, cultural e tecnológico com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída por escritura pública, regendo-se pelo presente Estatuto e pela legislação pertinente.

Art. 4º - A Fundação Cândido Rondon tem por objetivo promover o desenvolvimento científico, tecnológico e institucional, bem como a transferência de conhecimento no campo da pesquisa, extensão e assistência técnica, especialmente aquelas voltadas para o desenvolvimento da área de Ciências Sociais Aplicadas públicas e privadas.'

21. Por isso a manifestação do referido procurador foi no sentido de que 'a Fundação Cândido Rondon detém condições técnicas para fornecer, acompanhar e executar serviços de demarcação topográfica e de georreferenciamento' (f. 2.234 - Anexo 3 – Vol. 11), serviços esses previstos nos contratos de repasses em exame. Além desses dispositivos estatutários, em seu artigo 3º assim está previsto:

'Art. 3º - A Fundação Cândido Rondon tem por finalidade promover o desenvolvimento científico, tecnológico, e institucional, bem como a transferência de conhecimento no campo do ensino, da pesquisa, extensão, assistência técnica e social, especialmente aqueles voltados para o desenvolvimento da área de Ciências Sociais Aplicadas públicas e privadas.

Parágrafo único. Para a execução de suas finalidades, a Fundação pode desenvolver as seguintes atividades:

1. propiciar à UFMS recursos financeiros, econômicos, humanos e materiais;
2. promover o aprimoramento de recursos humanos, por meio de treinamento, curso ou capacitação;
3. incentivar, promover e desenvolver junto à UFMS e demais instituições por quaisquer formas, o ensino, a pesquisa e extensão, bem como a adequada utilização de seus recursos humanos e materiais para atendimento das necessidades econômicas, sociais e culturais da comunidade em geral;

4. administrar, promover, organizar ou coordenar, cursos, eventos, simpósios, seminários, conferências, congressos, convenções e concursos em instituições públicas ou privadas no País e no Exterior, que objetivem a melhoria da qualidade de ensino e a maior capacitação e assistência técnica da comunidade;

5. divulgar conhecimentos por meio de publicações e outros meios adequados;

6. promover a intermediação entre a UFMS e entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, por meio de convênios ou contratos, objetivando a transferência de recursos financeiros, materiais, humanos e de equipamentos científicos ou tecnológicos, de forma a propiciar o desenvolvimento da UFMS e da 'Fundação Cândido Rondon';

7. obter recursos através da prestação de serviços remunerados e da execução de atividades afins para pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Público ou Privado, bem como da industrialização, da produção e da comercialização de bens, a fim de complementar o adequado suporte financeiro ao melhor desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão dos cursos da UFMS e demais Instituições.

8. realizar, em parceria com a UFMS ou com as demais Instituições de Ensino do País, cursos de Pós-graduação lato sensu presenciais ou à distância destinados ao aperfeiçoamento contínuo de profissionais da comunidade, em todas as áreas do conhecimento;

9. promover a realização de pesquisa, assessoria, consultoria e assistência técnica, junto a Organizações Públicas e Privada em atendimento aos diversos segmentos da comunidade, tanto no meio urbano quanto no meio rural, em todas as áreas do conhecimento. 10. conceder bolsas de estudo e de pesquisa em nível de graduação, pós-graduação e atividades vinculadas às finalidades estatutárias;

11. promover a integração entre Universidades-Empresas-Governo, por meio de programas de estágio;

12. promover outras atividades relacionadas com sua finalidade básica.'

22. Entendemos que esse item 12 ('outras atividades relacionadas com sua finalidade básica') do estatuto da FCR abrange projetos de planos de desenvolvimento territoriais e agrários. Nessa condição, tendo a FCR objetivo estatutário que guarda relação com o objeto dos referidos contratos de repasses, de fato, não há que se falar em 'fuga ao procedimento licitatório', haja vista a existência de conjunção de esforços de ambos os partícipes (MDA, representado pela Caixa, e FCR) em prol de um objetivo comum. Logo, não houve fuga à licitação, haja vista o interesse recíproco entre o MDA, representado pela CEF, e a FCR no objeto dos contratos de repasse firmados. Outrossim, o Sr. José Humberto Oliveira, ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, dirigente ouvido nessa última audiência, sequer assinou os Contratos de Repasse n°s 169805-82/2004/MDA/CAIXA e 169973-82/2004/MDA/CAIXA (cópias às fls. 2.210/2.224 – Anexo 3 – Vol. 11), pois o signatário desses instrumentos foi o Sr. Maurício Antônio Quarezemin, Agente Operador da CEF. Nesse caso, a audiência deveria ter sido a este dirigida e não ao aludido ex-secretário do MDA. Por isso, a nosso ver, a responsabilidade do Sr. José Humberto Oliveira, ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, deve ser excluída, haja vista não ter sido o signatário dos referidos contratos.

III – AUDIÊNCIA DO SR. LUIZ CARLOS BONELLI

23. Nova Audiência. Ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-Superintendente do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, foram solicitadas, nessa nova audiência, razões de justificativa sobre a 'omissão no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos assentamentos Itamarati I e II no Estado do Mato Grosso do Sul, o que se caracterizou pela ocorrência das seguintes irregularidades apuradas' (Ofício de fls. 4.985/4.987 – Principal – Vol. 23), no caso as indicadas nas letras 'a' a 'f' do parágrafo 02 desta instrução (reprodução integral do despacho do Relator). Após apresentar pedido de prorrogação de prazo para atendimento desta audiência, devidamente autorizado pelo Titular desta Unidade (fls. 5.018/5.024 – Principal – Vol. 23), o responsável protocolizou suas justificativas, juntadas às fls. 5.021/5.040 – Principal – Vol. 23, sem acompanhamento de documentos. Nessas razões, solicita sejam consideradas 'as primeiras razões de justificativa apresentadas às fls. 2.077-2.154, das quais a presente manifestação deve ser considerada como parte integrante' (f. 5.027 – Principal – Vol. 23), aquelas acompanhadas de documentos. Pede, ainda, que sejam consideradas, para os demais itens da audiência anterior que não constam desta nova audiência, as razões de justificativa já apresentadas,

'principalmente em relação às defesas cujo acolhimento não foi recomendado pela ilustre auditora federal' – f. 5.027 – Principal – Vol. 23.

24. Contextualização das audiências desse responsável. Tal como exposto no exame da audiência do Sr. José Humberto de Oliveira (parágrafo 06 desta instrução), há necessidade de contextualizar, resumidamente, as audiências (anteriores e novas) desse responsável (Sr. Luiz Carlos Bonelli) para depois analisar suas razões de justificativa. Assim, para fundamentar nossas conclusões, houve necessidade de examinar as irregularidades atribuídas a esse responsável, apontadas pela equipe de fiscalização (Relatório de Auditoria de fls. 776/800 – Principal – Vol. 3 e fls. 803/900 – Principal – Vol. 4), os dados contidos no parecer e despacho desta Unidade (fls. 918/925 – Principal – Vol. 4) emitidos com base nas informações dos documentos juntados aos autos posteriormente aos trabalhos da equipe da auditoria (fls. 901/917 e 926/934 – Principal – Vol. 4), e, ainda, o teor da instrução de fls. 4.910/4.973 – Principal – Vol. 23, que, ao acatar parcialmente as razões de justificativa do responsável, sugeriu-lhe aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, conforme proposta de fls. 4.967/4.971 – Principal – Vol. 23, esta questionada pelo Relator destes autos. Logo, o que se relata nesta instrução também decorre do exame em conjunto e em confronto com as informações encaminhadas pelo responsável, no caso as razões de justificativa de fls. 2.077/2.154 – Principal – Vol. 9, acompanhadas dos documentos constantes dos Volumes nºs 10, 11, 12 e 13 (Principal), decorrentes das anteriores audiências promovidas por esta Unidade (fls. 939/943, 948/949, 957/958, 965/966, 971/972, 982/983, 986/987, 990/995/ 999/1.002, 1.007/1.010, 1.013/1.014, 1.020/1.029, 1.044/1.047, 1.050/1.051, 1.055/1.056 e 1.059/1.064 – Principal – Vol. 4), documentação essa já examinada na instrução de fls. 4.910/4.973 – Principal – Vol. 23.

1 - Letras 'a', 'b' e 'd' do Ofício de fls. 4.985/87 – Principal - Vol. 23.

25. Em relação ao contido no ofício da nova audiência desse responsável - letra 'a' ('comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS'), letra 'b' ('comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis') e letra 'd' ('ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, abandono do lote'), cujos inteiros teores dessas irregularidades foram reproduzidos no parágrafo 02 desta instrução, o responsável decidiu apresentar suas razões de justificativa em conjunto (fls. 5.027/5.030 – Principal – Vol. 23).

26. Instrução anterior. Alega que na primeira oportunidade de sua defesa procurou explicar que os assentados não podem alienar os lotes que lhes são concedidos, sendo que isso consta do 'Contrato de Concessão de Uso, conforme decorre dos arts. 21 e 22, da lei nº 8.629/1993, que regulamenta o art. 189 da Constituição' (f. 5.028 – Principal – Vol. 23), e que a seleção dos candidatos é feita com base na Norma de Execução nº 45/2005 e IN/Incra nº 22/2005, atualmente revogada pela IN/Incra nº 47/2008. Informou, ainda, que 'os lotes de Reforma Agrária são concedidos mediante contrato de concessão de uso, que repassa aos assentados o 'poder de gestão dominial' dos lotes' (f. 5.028 – Principal – Vol. 23) e que os parceleiros, quando da celebração dos Contratos de Concessão de Uso – CCU, são cientificados das regras a que estão submetidos. Por isso, procurou deixar claro que 'não poderia ser responsabilizado por atos de terceiros (assentados)', ou seja, 'pelo descumprimento de normas perpetrado tão-somente pelos assentados' (f. 5.028 – Principal – Vol. 23).

27. Essas justificativas realmente foram apresentadas na audiência anterior, conforme fls. 2.110/2.119 – Principal – Vol. 9, sendo que nesta nova audiência o responsável apenas procurou ressaltá-las. Na instrução de fls. 4.910/4.973 – Principal – Vol. 23, foram cabalmente analisadas por esta Unidade do Tribunal. O exame da comercialização dos lotes entre os assentados (letras 'a' e 'b' do ofício da audiência) consta das fls. 4.930/4.934 – Principal – Vol. 23, quando se concluiu pelo não acatamento das mesmas porque o responsável não adotou, à época dos fatos, procedimentos mais efetivos de controle e fiscalização dos beneficiários/ocupantes dos lotes. Já a análise das razões referentes às ocupações irregulares de lotes por assentados (letra 'd' do ofício da audiência), consta

das fls. 4.937/4.938 – Principal – Vol. 23, concluindo-se que houve falta de controle e fiscalização dos lotes da reforma agrária, cedidos aos beneficiários/ocupantes, sob a responsabilidade do Incra/MS. Por tudo isso a Auditora Informante sugeriu o acatamento parcial das razões de justificativa e, ainda, aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, conforme fls. 4.967/4.969, letra 'p' (itens 287.4.6, 287.4.7 e 287.4.10), e determinações de melhores controles por parte do Incra/MS (f. 4.972, letras 'r.5' e 'r.6' - Principal – Vol. 23).

28. Ratificamos essas propostas anteriores desta Unidade do Tribunal. Cabe destacar que o responsável, nessas justificativas, apenas discorreu ou reproduziu indicações das normas abstratas que deveriam ser observadas pelo Incra/MS quando os fatos efetivos eram totalmente diferentes. Conforme apontado no relatório da equipe da auditoria, ao responder a questão: 'Quais as medidas que estão sendo adotadas para verificação de lotes em situação irregular, para o combate à comercialização e ao arrendamento dos lotes pelos assentados?' (relatório às fls. 856/863 – Principal – Vol. 4), os Contratos de Concessão dos parceleiros do Assentamento Itamarati II, até a data dos trabalhos 'in loco' da auditoria, não haviam sido assinados. 'Sequer tinham processos específicos formalizados e Contrato de Concessão de Uso – CCU devidamente assinados para a garantia de acesso à área do imóvel, nos termos do art. 9º da Norma de Execução nº 45, de 25/08/2005. Portanto, após cerca de 02 (dois) anos, os dados e documentos de cada assentado ainda estavam numa pasta suspensa existentes nos arquivos da Gerência avançada do Incra no Itamarati. Esses documentos se resumiam no requerimento do assentado dirigido ao Superintendente do Incra/MS, declaração feita pelo próprio assentado de que não possuía imóvel.... Entretanto, os beneficiários estavam assentados nos respectivos lotes desde 2005' (f. 859 – Principal – Vol. 4).

29. Dessa forma, como não havia contratos assinados, apesar de passados aproximadamente 02 (dois) anos de implantação desse assentamento quando dos trabalhos da auditoria, nenhum dos parceleiros do Assentamento Itamarati II havia sido cientificado de que deveria observar as normas proibitivas de comercialização de lotes, como quer convencer o ex-dirigente do Incra/MS. Ressalta-se que fato semelhante também foi observado pela equipe no Assentamento Itamarati I (f. 859 – Principal – Vol. 4 – relatório da auditoria), porque o Incra/MS não deu cumprimento às normas relativas à substituição dos contratos antigos por novos. Por isso, como bem destacou a Auditora Informante na proposta de encaminhamento de fls. 4.967/4.969 – Principal – Vol. 23, essas justificativas do responsável não devem ser acatadas pelo Tribunal, com a consequente aplicação de multa ao mesmo e determinações ao órgão, conforme apontamos no parágrafo 27 desta instrução.

30. Exame da nova audiência (letras 'a', 'b' e 'd' do ofício). Dando sequência ao relato das razões de justificativa (f. 5.029 – Principal – Vol. 23), ainda sobre o contido nas letras 'a', 'b' e 'd' do ofício da audiência, o responsável comenta a instrução anterior desta Unidade, parte que trata dessas comercializações e ocupações irregulares de lotes nos Assentamentos Itamarati I e II (fls. 4.930/4.934 e 4.937/4.938 - Principal – Vol. 23). A referida instrução, conforme anteriormente relatado (parágrafo 27), concluiu haver falta de controle e fiscalização dos lotes da reforma agrária, cedidos aos beneficiários/ocupantes, sob a responsabilidade do Incra/MS, sendo, por isso, sugerido aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, e determinações de melhores controles por parte do Incra/MS, conforme proposta de encaminhamento de fls. 4.967/4.969, letra 'p' (itens 287.4.6, 287.4.7 e 287.4.10), e de f. 4.972, letras 'r.5' e 'r.6', todas do Principal – Vol. 23.

31. Em seus comentários (f. 5.029 – Principal – Vol. 23), o responsável tenta desqualificar a instrução anterior desta Unidade quando afirma ser equivocado o entendimento de que houve descumprimento do art. 22 da Lei nº 8.629/1993, vez que não teria feito constar nos Contratos de Concessão de Uso cláusulas obrigatórias de rescisão, no caso de haver alienação, arrendamento ou hipoteca dos lotes. Para comprovar a existência dessa previsão nos contratos dos assentados, indica a Cláusula Quinta do contrato tido como exemplo, juntado às fls. 3.061/3.062 – Principal – Vol. 14. Comenta, ainda, que houve equívoco da Auditora Informante de que 'o ora justificante não teria

tomado atitude alguma para a regularização dos lotes em questão' (f. 5.029 – Principal – Vol. 23), quando a identificação dos lotes tomados como exemplos dessas irregularidades pelos auditores só foi possível 'porque o requerente determinou que fossem fiscalizados' – f. 5.029 – Principal – Vol. 23. Além disso, afirma que 'constam dos autos inúmeras ações reintegratórias de posse ajuizadas pela gestão do ora justificante (fls. 2.473 e seguintes do presente processo)' – f. 5.029 – Principal – Vol. 23, no intuito de regularizar a situação dos que se encontravam irregulares.

32. A nosso ver, a Auditora Informante apenas tentou reforçar as causas da falta de controle da situação dos lotes dos beneficiários dos Assentamentos Itamarati I e II, quando tratou das cláusulas obrigatórias dos Contratos de Concessão de Uso – CCU, a exemplo das resolutivas previstas no art. 22 da Lei nº 8.629/1993 (f. 4.932 – Principal – Vol. 23). As informações prestadas pelo responsável dirimiram as dúvidas suscitadas sobre essa questão. Contudo, conforme já relatado no parágrafo 28 desta instrução, efetivamente não havia Contrato de Concessão de Uso – CCU assinado pelos beneficiários dos lotes do Assentamento Itamarati II. Por isso, mesmo existindo as aludidas cláusulas nos contratos dos parceiros do Itamarati I, a exemplo do apresentado pelo responsável (destaca-se que não possui data de assinatura), não procedem às informações quando se trata dos assentados do Itamarati II porque esses contratos não foram assinados pelos beneficiários desse assentamento.

33. No caso das ações do Incra/MS para sanear os problemas de comercialização e de ocupação irregular de lotes dos Assentamentos Itamarati I e II, observamos que em nenhum momento a Auditora Informante, na parte de sua instrução, que trata dessa questão (fls. 4.930/4.934 e 4.937/4.938 – Principal – Vol. 23), relatou que o responsável não havia 'tomado atitude alguma para a regularização dos lotes em questão'. Ao contrário, conforme f. 4.932 – Principal – Vol. 23, informou que 'dentro dos limites legais estabelecidos, o gestor adotou alguns procedimentos frente à comercialização de lotes pelos assentados, adotando providências mais significativas quanto à garantia do adimplemento da dívida assumida pelos credores junto ao PRONAF' (f. 4.932 – Principal – Vol. 23). Assim, o que ficou devidamente esclarecido é que esse ex-dirigente do Incra/MS estava ciente da comercialização dos lotes e tomou providências pouco eficientes, em especial pela falta de fiscalização efetiva dos ocupantes dos lotes, descumprindo instruções normativas do Incra, principalmente a IN/Incra nº 02, de 20/03/2001, e a IN/Incra nº 15, de 30/03/2004. Por isso não são procedentes esses comentários do responsável ouvido.

34. Por último, a questão principal desta nova audiência (omissão por falta de acompanhamento e fiscalização do Incra/MS dos lotes dos assentados), tratada nessas justificativas do responsável, em resposta ao contido nas letras 'a', 'b' e 'd' do ofício da audiência, o ex-dirigente do Incra/MS apresenta suas razões de f. 5.030 – Principal – Vol. 23. Procura generalizar a situação responsabilizando os próprios assentados, 'desprovidos da adequada educação – que não é dever do Incra fornecer, diga-se de passagem –, muitas vezes, não compreendem os objetivos da Reforma Agrária e se iludem com a possibilidade de 'dinheiro fácil', advinda da comercialização irregular de lotes, sem saber que, juridicamente, estes não lhes pertencem' (f. 5.030 – Principal – Vol. 23). Adianta, ainda, que 'como qualquer leigo, os beneficiários da reforma agrária confundem posse com propriedade' (f. 5.030 – Principal – Vol. 23). Após entender que tomou as providências de acompanhamento e fiscalização dos lotes dos assentados do Itamarati I e II, ratifica as razões anteriormente encaminhadas referentes às irregularidades apontadas nessas alíneas da audiência – Ofício 1.661/2010 (fls. 4.985/4.987 – Principal – Vol. 23).

35. Conclusão dos exames. A nosso ver, tal como foi relatado pela equipe da auditoria e pela Auditora Informante da instrução anterior desta Unidade, não havia, por parte do Incra/MS, fiscalização dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II para verificar os efetivos ocupantes e, por conseguinte, inibir as ocupações irregulares e comercializações dos lotes. Na época da auditoria sequer havia Contratos de Concessão de Uso – CCU formalizados com os parceiros do Itamarati II, apesar desse assentamento ter sido implantado aproximadamente 02 (dois) anos antes dos trabalhos da equipe de fiscalização desta Corte de Contas. Por isso, as razões de justificativa ora apresentadas

não acrescentam fatos novos que possam modificar ou alterar o entendimento anterior desta Unidade sobre essas questões (comercialização e ocupação irregular de lotes dos Assentamentos Itamarati I e II), analisadas na instrução anterior (fls. 4.930/4.934 e 4.937/4.938 - Principal - Vol. 23). Assim, conforme já exposto nos parágrafos 27 e 28 desta instrução, ratificamos o inteiro teor da proposta de encaminhamento anterior: aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, e determinações de melhores controles por parte do Incra/MS, conforme sugerido às fls. 4.967/4.969, letra 'p' (itens 287.4.6, 287.4.7 e 287.4.10), e de f. 4.972, letras 'r.5' e 'r.6', todas do Principal - Vol. 23.

2 - Letra 'c' do Ofício de fls. 4.985/87 - Principal - Vol. 23.

36. Em relação ao contido no ofício da audiência - letra 'c' ('arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II a empresas agropecuárias'), cujo inteiro teor desta irregularidade foi reproduzido no parágrafo 02 desta instrução, o responsável apresenta as razões de justificativa de fls. 5.030/5.034 - Principal - Vol. 23.

37. Instrução anterior - arrendamento. Alega que na primeira oportunidade de sua defesa, arguiu que não poderia ser responsabilizado por atos de terceiros e que 'houve discussão a respeito da legalidade de arrendamento de lotes quando não há outra forma de dar cumprimento à função social da propriedade, anexando parecer da Procuradoria Regional nesse sentido (o parecer encontra-se às fls. 2.732-56)' - f. 5.031 - Principal - Vol. 23. Por isso entende que 'a atitude tida como irregular pelos auditores do TCU, na verdade, encontrava respaldo em parecer da Procuradoria Regional, o que é suficiente para afastar qualquer tipo de dolo ou culpa do manifestante na ocorrência dos alegados arrendamentos' (f. 5.031 - Principal - Vol. 23).

38. Conforme mencionado, essas razões de justificativas foram apresentadas na primeira audiência, conforme fls. 2.122/2.124 - Principal - Vol. 9, sendo apenas ressaltadas nesta nova. Na instrução anterior desta Unidade (fls. 4.936/4.937 - Principal - Vol. 23), foram cabalmente analisadas, quando se concluiu que o arrendamento dessas áreas societárias a empresas agropecuárias não era a finalidade da reforma agrária. Por isso, foi sugerido que o Tribunal não acatasse essas justificativas, haja vista ser o objetivo da reforma agrária 'a distribuição da terra e a exploração pessoal do beneficiário, senão vejamos: A Lei nº 8.629/93 admite a exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista da área destinada aos beneficiários pela reforma agrária (artigo 16). Além disso, estabelece que os beneficiários assumirão obrigatoriamente o compromisso de cultivar o imóvel 'direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas'. Também ficam obrigados os beneficiários a não ceder o uso do imóvel a terceiro, a qualquer título, pelo prazo de dez anos. (artigo 21 da Lei nº 8.629/93)' (f. 4.937 - Principal - Vol. 23). Além disso, foi sugerido que se mantivesse o inteiro teor das irregularidades apontadas pela equipe (reproduzida às fls. 4.967/4.968 - Principal - Vol. 23), e que, também, aplicasse multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8.443/92 (fls. 4.967 e 4.969, letra 'p' - item 287.4.9), e que fizesse determinações de melhores controles por parte do Incra/MS (f. 4.972, letra 'r.6' - Principal - Vol. 23).

39. A nosso ver, essas razões de justificativa não poderiam ter sido examinadas isoladamente dos demais fatos apontados no relatório da equipe de fiscalização porque envolvem a forma de distribuição dos lotes dos beneficiários dos Assentamentos Itamarati I e II com divisão da área do lote em partes individual e coletiva. Essa forma de distribuição de terras, por parte do Incra/MS, utilizada nos assentamentos objetos desta auditoria, deve ser destacada porque é a origem dos aludidos arrendamentos, ou seja, arrendam-se as áreas societárias de cada lote, que, por não serem demarcadas pelo Incra, geram grandes fazendas agropecuárias, agora objetos dos questionados arrendamentos às empresas agropecuárias. Apesar disso, pactuamos das propostas anteriores, sem prejuízo de acréscimos em face às novas razões de justificativas do responsável, que também tratam dessa forma de distribuição de terras. Ressalta-se, de pronto, que o mencionado Parecer da Procuradoria Federal do Incra consta da Informação Incra/SR-16/J/Nº 040/2008, de 02/04/2008 (fls. 2.732/2.756 - Principal - Vol. 12), que foi assinada pelo Procurador Federal do

Incra/MS, Dr. Celso Cestari Pinheiro, posteriormente aos trabalhos in loco da equipe da auditoria (período de 17/10/2007 a 16/11/2007). Logo, esse parecer não é fundamento 'suficiente para afastar qualquer tipo de dolo ou culpa do manifestante na ocorrência dos alegados arrendamentos', como deseja o ex-dirigente do Incra/MS.

40. Instrução anterior - divisão da área do lote. Seguindo nessa linha de raciocínio, observamos que na questão referente à divisão da área dos lotes aos beneficiários dos Assentamentos Itamarati I e II (área total do lote do assentado dividida em uma parte individual e outra coletiva, mas ambas em nome do beneficiário), o responsável informa que também apresentou manifestação quando de sua primeira audiência (fls. 2.085/2.096 – Principal – Vol. 9). Alega que pontuou que os títulos de domínio e a concessão de uso de que tratam o art. 189 da Constituição Federal, devem ser feitos nos 'termos e condições previstos em lei', no caso a Lei nº 8.629/1993, que 'autorizou a exploração de lotes de reforma agrária pela forma condominial, cooperativa, associativa ou mesmo mista' (f. 5.031 – Principal – Vol. 23). Informou, ainda, que até mesmo o Estatuto da Terra (art. 24, III), possibilita a 'distribuição de terras em forma de glebas que, destinadas à exploração agropecuária, ou mesmo agroindustrial ou até extrativista, sejam concedidas a associações de agricultores' (f. 5.032 – Principal – Vol. 23). Diante dessas normas, procurou esclarecer, também, que 'não é permitido ao beneficiário, tão somente, é que ceda sua área a terceiros' (f. 5.032 – Principal – Vol. 23). 'Deve explorá-la pessoalmente, incluindo-se aí tanto a exploração individual, destinada a atender, em geral, à própria subsistência da família do beneficiário, ou mesmo por outras formas, em que se relaciona com outros beneficiários de forma a melhorar as perspectivas de produtividade de seu lote e, assim, obter uma renda mais próxima da que possibilite uma vida digna' – f. 5.032 – Principal – Vol. 23.

41. Além disso, naquela oportunidade, discorreu 'acerca da natureza jurídica do contrato de concessão de uso e o poder de gestão dominial que é transferido aos assentados' e da 'necessidade de implantação de um sistema societário no Assentamento Itamarati II, a fim de que fossem aproveitadas tecnologias como sistemas de irrigação por meio de pivô central lá disponíveis, impossível de ser realizada nas áreas concedidas individualmente por lotes, por serem demasiado pequenas para cobrirem os custos de tal tecnologia e por demais heterogêneas para possibilitar a operacionalização do sistema' (f. 5.032 – Principal – Vol. 23). 'Acrescentou, também, que, dentro do âmbito da autarquia agrária, há Instrução Normativa específica (IN nº 41/2000, nº 15/2004, nº 30/2006) que regulamenta a transferência de domínio de imóveis rurais em projetos de assentamento de Reforma Agrária' (f. 5.032 – Principal – Vol. 23), comentando, em seguida, algumas dessas normas, com destaque para a IN/Incra nº 30/2006 por entender que 'autoriza expressamente que os CCUs sejam celebrados por meio de fração ideal, isto é, por indicativo, sem necessidade de individualização, de uma proporção de certa área, certamente em alusão à possibilidade de exploração comunitária do assentamento' (f. 5.033 – Principal – Vol. 23).

42. Observamos que realmente essas justificativas foram apresentadas quando da primeira audiência, conforme fls. 2.085/2.096 – Principal – Vol. 9, sendo apenas ressaltadas nesta pelo responsável. Na instrução anterior desta Unidade, essa questão (distribuição dos lotes aos assentados com divisão da área de cada lote em duas parcelas: uma parte em 'área societária' e outra em 'sítio individual') foi amplamente discutida no item 287.3, alíneas 'a' e 'b' (fls. 4.910 a 4.923 – Principal – Vol. 23), ocasião em que se concluiu pelo não acatamento das justificativas do responsável porque há contrariedade ao contido no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, que assim dispõe:

'Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei. (Grifo nosso).'

43. A Auditora Informante da instrução anterior procurou esclarecer, à época, a diferença entre distribuir e explorar terras para fins da reforma agrária, em face à confusão desses conceitos por parte do responsável ouvido, conforme suas razões de justificativa resumidas nos parágrafos 40 e 41 desta instrução. 'O ponto nodal envolvendo a questão gira em torno da diferença entre distribuição

de terras e forma de exploração. A utilização das terras com a finalidade de exploração coletiva é permitida, mas a distribuição das terras deve ser feita de acordo com o que determina a Constituição Federal, ao homem ou à mulher, ou a ambos, ou seja, visando a proteção da unidade familiar. Tanto é assim que o Contrato de Concessão de Uso deve ser feito individualmente, obedecendo este comando Constitucional' (fls. 4.921/4922 – Principal – Vol. 23).

44. E, seguindo em sua análise, trata da regulamentação da aludida norma constitucional, destacando que esta 'delega à lei ordinária a função de sua regulamentação, o que se deu através da edição da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que preceitua nos artigos 16 e seguintes, o regime aplicável às concessões de uso e títulos de domínio, conforme transcrição' a seguir (f. 4.921 – Principal – Vol. 23):

'Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista. (...)'

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

45. Dessa forma, entendeu-se que a distribuição das terras aos assentados, mesmo considerando as normas previstas na Lei nº 8.629, de 25/02/1993, deve ser à unidade familiar. Já no tocante à exploração dos lotes dos assentados, a Auditora Informante concluiu que 'poderá ser individual, condominial, associativa, cooperativa ou mista. A restrição existente diz respeito à cessão de sua área a terceiros, devendo haver a exploração pessoal, mesmo que tal exploração se efetue de forma cooperativa' (f. 4.921 – Principal – Vol. 23). Por isso foi sugerido o não acatamento das justificativas sobre o arrendamento dos lotes a empresas agropecuárias, conforme antes comentado.

46. Ainda em relação à distribuição dos lotes, especificamente quando se tratou da forma realizada nos Assentamentos Itamarati I e II, a Auditora Informante procurou destacar que foi implantado 'um sistema em que parte dos lotes concedidos aos assentados é destinado ao atendimento das necessidades básicas da família do beneficiário, ou seja, concedida individualmente, e a outra parte, destinada à associação societária, por meio de cooperativas, associações etc.' - f. 4.922 – Principal – Vol. 23. (Grifo nosso). 'Sendo assim, o assentado recebe um lote com um determinado número de hectares, formado por uma parcela destinada ao cultivo individual com sua família, e outra parcela do lote ficava destinada à exploração coletiva, de modo a mitigar a sua gestão, o domínio e o uso de determinado bem público que lhe fora concedido para utilização privativa, mediante o Contrato de Concessão de Uso – CCU, derivado do projeto de reforma agrária' (f. 4.922 – Principal – Vol. 23). E completou seu raciocínio em relação a essa distribuição: 'Haja vista ser a área societária indivisa, em alguns casos, o beneficiário sequer tem conhecimento da localização exata da parcela societária a que lhe pertence para uso, domínio e gestão, de acordo com o CCU estabelecido entre o assentado e o Incra' (grifo nosso).

47. Tendo em vista essa forma de distribuição dos lotes nos Assentamentos Itamarati I e II, a Auditora Informante concluiu que o 'objetivo da reforma agrária ficou prejudicado, pois este se define na distribuição de terras para que a produção agrícola seja desconcentrada das camadas mais abastadas da sociedade, permitindo que pessoas desprovidas de capital contribuam para o processo produtivo agrícola do país, atendendo aos anseios e desejos pessoais de cada assentado' - f. 4.922 – Principal – Vol. 23 (grifo nosso). Acrescentou, também, que 'esse processo só pode ser concretizado se os assentados tiverem a oportunidade de gerir sua própria produção, esta fomentada pela assistência técnica e financeira fornecida pelo Estado' (f. 4.922 – Principal – Vol. 23). Por isso, na proposta de encaminhamento, foi sugerido ao Tribunal para não acatar essas justificativas e, ainda, que se mantivesse o inteiro teor das irregularidades apontadas pela equipe (itens 287.3.a e 287.3.b do Relatório de Auditoria), sem prejuízo de aplicar multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei

nº 8.443/92, conforme fls. 4.967/4.968, letra 'p' - itens 287.3. 'a', e 287.3. 'b', e de fazer determinações de melhores controles ao Incra/MS (f. 4.972, letra 'r.1' - Principal - Vol. 23).

48. Ratificamos essa proposta anterior da Unidade, com acréscimos de outras determinações, comentadas a seguir, no sentido de solucionar, em definitivo, essa forma de distribuição inconstitucional das áreas dos lotes dos parcelheiros dos assentamentos objetos desta auditoria (Itamarati I e II). Como a área dos lotes dos assentados foi dividida em parte coletiva (área societária) e individual (sítio familiar), mas ambas em nome do beneficiário, a área societária, por não ter sido demarcada pelo Incra, gerou extensas áreas (grandes fazendas em cada grupo de assentados), permitindo que fossem arrendadas para empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene - Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69). Esses arrendamentos, por não terem sido devidamente esclarecidos na audiência anterior do responsável, foram objeto da nova audiência determinada pelo Relator dos autos.

49. Divisão da área do lote - Relatório da Auditoria. Em primeiro lugar, ressaltamos que no Relatório da Auditoria a divisão da área do lote dos assentados em área societária e em sítio individual, que gerou grandes fazendas para possibilitar os arrendamentos questionados, foi tratada às fls. 874/881 - Principal - Vol. 4, quando se procurou responder a seguinte questão: Se a divisão e distribuição da área parcelada do assentado, em parte relativa ao sítio familiar e à área societária, contrariam dispositivos constitucionais e legais. Por ser a resposta afirmativa da equipe, foi sugerido ao Tribunal, de imediato, assinar prazo de 15 (quinze) dias aos dirigentes do Incra para adotarem 'providências necessárias ao cumprimento do artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e posse dos imóveis rurais dos Assentamentos Itamarati I e II em favor das unidades familiares, uma vez que a área do lote do parceleiro foi dividida em sítio familiar (variável de 15% a 35% da área e de posse do beneficiário) e área societária (área restante da parcela, administrada e de usufruto das lideranças dos grupos de assentados) ou mesmo unida a outras parcelas para constituição de fazenda coletiva (caso do Grupo 17 do MST - Itamarati I)' - f. 887 - Principal - Vol. 4.

50. Além dessa proposta, a equipe da auditoria sugeriu ao Tribunal o encaminhamento imediato de 'cópia integral do presente relatório ao Ministério Público Federal e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, para as providências que entender necessárias' (f. 887 - Principal - Vol. 4), e de audiência aos responsáveis envolvidos, conforme item 287.3. 'a' e 287.3. 'b', às fls. 887/889 - Principal - Vol. 4.

51. No sentido de esclarecer essa forma de distribuição das áreas dos lotes dos beneficiários dos Assentamentos Itamarati I e II (área total de cada lote dividida em parte individual, denominada 'sítio familiar', e em parte coletiva - 'área societária'), ambas em nome do parceleiro, reproduzimos partes do relatório da equipe da auditoria sobre a situação encontrada na gleba do grupo de assentados da CUT, denominado 'Grupo Deodápolis', localizada no Itamarati I (f. 877 - Principal - Vol. 4):

'Em relação ao Grupo Deodápolis (CUT - Itamarati I), com 20 (vinte) assentados (mapa dos grupos da CUT - parágrafo 253.1, 'b', deste relatório), a área da parcela dos beneficiários foi dividida na parte do sítio familiar (Lotes de nºs 01 a 20), com cerca de 4,0 ha cada lote, onde está a residência do assentado (fotografias de fl. 3798, Anexo 3, V. 18), e na parte societária (áreas de cada pivô central e de sequeiro). Por meio dos desenhos dos lotes individuais e memoriais descritivos desse grupo (parágrafo 253.1, 'b', deste relatório), existem informações sobre os limites, confrontações e áreas de cada sítio familiar (ratifica-se que a área de cada lote perfaz 4,0 ha). Assim, apesar de não haver nos referidos documentos informações que tratem dos limites, áreas e confrontações das partes societárias, é possível calcular essas áreas. Como a área total dos lotes dos beneficiários desse grupo, apontada nos processos individuais existentes no Incra/MS, a exemplo do Lote nº 19 e Lote nº 20 (parágrafos 215, 'a', e 237), é, geralmente, de 18,0 ha e a área do sítio familiar de 4,0 ha, subtraindo-se ambas as áreas tem-se a área societária de cada lote, que perfaz, 14,0 ha (quatorze hectares). Logo, não há dúvida sobre a existência de uma área societária em nome do assentado, apesar da não localização e identificação nos mapas e memoriais descritivos desse grupo de

assentados da CUT. Como esse fato vai de encontro do disposto no já referido artigo da Constituição Federal, os responsáveis devem ser ouvidos.'

52. Observa-se que nesse grupo de assentados a área do lote de cada beneficiário soma 18 ha (dezoito hectares). Desse total da área do lote, cada parceleiro tem efetivamente sob seu domínio/posse/gestão somente 4 ha (quatro hectares), pois o restante, ou seja, 14 ha (catorze hectares) estão sob a posse/gestão das lideranças da CUT (Central Única dos Trabalhadores), apesar de todos os 18 ha (dezoito hectares) estarem em nome do assentado.

53. A parcela individual do lote do assentado (a menor parcela da área do lote de cada beneficiário) é demarcada pelo Incra, área essa do lote onde é construída a residência do parceleiro e onde este deve produzir para sua subsistência e de sua família (alguns até plantam mandioca, milho, feijão e criam pequenos animais, como galinhas e porcos). No entanto, como exposto no relatório da auditoria, a maioria dos assentados continua mesmo é em outras atividades das fazendas agropecuárias da região ou em atividades urbanas em Ponta Porã/MS. Utilizam o lote nesses assentamentos 'apenas para ter um endereço', como bem expôs um dos assentados à equipe da auditoria desta Corte de Contas.

54. Já a parcela coletiva do lote de cada beneficiário (a maior parcela da área do lote e não demarcada), também em nome do assentado, está distribuída nos assentamentos em áreas contínuas, sem qualquer demarcação, formando uma grande fazenda coletiva. Por isso, como bem relatou a Auditora Informante da instrução anterior, 'o beneficiário sequer tem conhecimento da localização exata da parcela societária a que lhe pertence para uso, domínio e gestão, de acordo com o CCU estabelecido entre o assentado e o Incra'. De acordo com os mapas juntados aos autos pela equipe da auditoria, a concepção desse tipo de distribuição de terras é mesmo compelir o assentado a associar-se e permanecer associado às lideranças dos grupos, que, por sua vez, estão subordinados às lideranças dos movimentos sociais, a exemplo do MST, CUT, Fetagri, FAFI etc.

55. Divisão da área do lote - Constituição Federal. A Constituição Federal (art. 189, parágrafo único) veda esse tipo de distribuição de lotes da reforma agrária, conforme exposto no relatório da equipe da auditoria e na instrução anterior desta Unidade (partes reproduzidas nesta instrução), ou seja, com divisão da área total do lote em partes coletiva e individual até porque, em princípio, trata-se de um título de propriedade do assentado. Assim, o beneficiário 'tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha' (art. 1.228 do Código Civil), com as limitações impostas pelo Poder Público, principalmente em relação à faculdade de dispor, até a obtenção do título definitivo. De acordo com a referida norma constitucional, 'O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei', ou seja, de forma individual e não coletiva. Ademais, a CF assegura a todos o direito de propriedade (art. 5º, XXII), de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII) e de que ninguém deve ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX), normas essas não obedecidas para esse tipo de distribuição de imóveis rurais, conforme adiante relatado.

56. Por tudo isso, o que efetivamente houve nesses assentamentos foi um total desprezo a essas normas constitucionais quando da distribuição dos lotes aos assentados. Com a justificativa de que se deveria aproveitar a estrutura montada da então Fazenda Itamarati (pivot central, poços artesianos, silos etc.), até então considerada uma das maiores produtoras de soja no Brasil antes de sua venda ao Incra, os idealizadores dos Assentamentos Itamarati I e II desconsideraram essas normas e implantaram um sistema de distribuição de terras coletivas no sentido de obrigar os assentados a associar-se ou a permanecerem associados às lideranças dos grupos de assentados, conforme se verifica no relatório da auditoria. Inclusive, cabe ressaltar que não havia qualquer tipo de associação formal de assentados para gerir as referidas áreas coletivas, conforme relatado pela equipe de auditoria. Tudo ocorria na informalidade e sob a gestão dos líderes de cada grupo de cerca de 20 (vinte) assentados.

57. Acréscimos na proposta anterior - divisão da área do lote. Diante da gravidade desses fatos, acrescentamos à proposta anterior desta Unidade (alínea 's' - f. 4.973 - Principal - Vol. 23),

determinação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra (Nacional), para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, adotar providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e posse dos imóveis rurais dos Assentamentos Itamarati I e II em favor das unidades familiares (ao homem ou à mulher ou a ambos), assegurando-lhes, por conseguinte, o direito ao título de propriedade (art. 5º, XXII - CF), de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e de não serem compelidos a associarem-se ou a permanecerem associados (art. 5º, XX - CF), uma vez que a área do lote de cada parceleiro desses assentamentos foi dividida em 'sítio familiar' (variável de 15% a 35% da área total do lote, devidamente demarcada pelo Incra para posse do beneficiário) e em 'área societária' (parcela restante da área do lote, sem qualquer demarcação para gestão e usufruto das lideranças dos grupos de assentados), com o agravante de que esta 'área societária' do lote foi distribuída, nesses assentamentos, em áreas contínuas para formação de grandes fazendas coletivas e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário.

58. Divisão da área do lote - normas legais infraconstitucionais. Em relação às normas infraconstitucionais mencionadas pelo ex-dirigente do Incra/MS (Lei nº 8.629/1993 e IN-Incra nºs 41/2000, 15/2004 e 30/2006), apontadas nos parágrafos 40 e 41 desta instrução, que tratam da distribuição dos lotes dos parceleiros dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área do lote em partes coletiva e individual, entendemos que cabe ao Tribunal apreciar a constitucionalidade das mesmas, conforme enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal que assim expressa:

O TRIBUNAL DE CONTAS, NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, PODE APRECIAR A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS E DOS ATOS DO PODER PÚBLICO.

59. Essa apreciação, entretanto, somente pode ser exercida pela via concreta, pois o controle em abstrato compete apenas ao Supremo Tribunal Federal. Desse modo, cabe ao TCU considerar inaplicáveis dispositivos de leis ou de atos normativos, que, segundo seu entendimento, estejam em desacordo com a Constituição Federal, ou seja, ao detectar flagrante inconstitucionalidade, o TCU pode considerar como inaplicável a parte do ato normativo que esteja eivado desse defeito jurídico. São nesse sentido os Acórdãos nºs: 1.732/2009 – TCU – Plenário; 5.354/2009 – TCU – 2ª Câmara; 710/2008 – TCU – 1ª Câmara; e 3.807/2007 – TCU – 1ª Câmara.

60. Na Lei nº 8.629/1993, mencionada pelo aludido ex-dirigente do Incra/MS, foram incluídos os §§1º e 2º do artigo 18, por meio da Medida Provisória nº 2.183-56, editada em 2001, com as seguintes redações:

'Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001). (Grifo nosso).

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001). (Grifo nosso).

61. Essas normas contrariam os dispostos no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal porque os títulos de domínio e concessão de uso dos imóveis rurais da reforma agrária passam a ser outorgados aos beneficiários ou parceleiros de forma coletiva e não mais apenas ao homem ou à mulher ou a ambos (unidade familiar). Ou seja, em princípio, são esses os dispositivos legais (§§1º e 2º do artigo 18 da Lei nº 8.629, de 25/02/1993) que tentam dar fundamento jurídico às denominadas 'áreas societárias' (parte da área do assentado não demarcada) e não o artigo 16 da mesma lei, conforme mencionado e comentado pelo responsável em suas anteriores razões de

justificativa (fls. 2.093/2095 – Principal – Vol. 9). Este artigo trata de exploração coletiva, não obrigando nenhum dos assentados a associar-se a qualquer que seja a entidade ou grupos de assentados (art. 5º, XX - CF), ao contrário do verificado nos Assentamentos Itamarati I e II quando a parte dos lotes denominada de 'área societária' está efetivamente sob a posse e usufruto de liderança de grupos de assentados. Além disso, os aludidos dispositivos (§§1º e 2º do artigo 18 da Lei nº 8.629, de 25/02/1993) são contrários ao disposto no artigo 19 dessa mesma lei, que reproduz o teor do já mencionado artigo da CF, como segue: 'Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial' (Grifo nosso).

62. Acréscimos na proposta anterior - divisão da área do lote. Os dispostos nos §§1º e 2º do artigo 18 da Lei nº 8.629/1993, inclusos nessa lei por meio da Medida Provisória nº 2.183-56, editada em 2001, foram os fundamentos jurídicos utilizados pelos dirigentes do Incra/MS para implantarem os Assentamentos Itamarati I e II, com divisão das áreas dos lotes dos assentados em 02 (duas) partes: a denominada 'sítio familiar' (menor parte da área do lote com demarcação) e a 'área societária' (maior parte da área do lote e sem demarcação), sendo que esta parte do lote, em conjunto com vários assentados, formam áreas contínuas para constituição de grandes fazendas coletivas e impedimento de acesso/posse/usufruto dos próprios assentados beneficiários. Por isso, as normas previstas nos §§1º e 2º do artigo 18, da Lei nº 8.629/1993, inclusas por meio da Medida Provisória nº 2.183-56, devem ser consideradas inaplicáveis, nas partes que tratam da forma coletiva de distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária, por contrariar o art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), o direito de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e, ainda, o direito de o assentado não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX - CF).

63. Divisão da área do lote - normas regulamentares do Incra. Quanto às Instruções Normativas do Incra IN/Incrá nºs 41/2000, 15/2004 e 30/2006, mencionadas pelo responsável em suas razões de justificativas, observamos que as duas primeiras não se aplicam ao caso da distribuição dos lotes, com divisão de suas áreas em 'sítio familiar' e 'área societária'. A IN/Incrá nº 41/2000, de 24/05/2000, é anterior à Medida Provisória nº 2.183-56, editada em 2001, que incluiu os §§1º e 2º do artigo 18, da Lei nº 8.629/1993, antes comentados. Por isso não existia, quando da implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, a previsão regulamentar alegada pelo ex-dirigente do Incra/MS para efetuar a referida divisão da área dos lotes dos assentados. Nem mesmo seu artigo 8º, cujo teor foi reproduzido pelo responsável ouvido (f. 2.090 – Principal – Vol. 9), permitia efetuar essa divisão, como quer justificar o ex-dirigente do Incra/MS. Além disso, esse normativo foi revogado, como bem lembrou o próprio responsável, pela IN/Incrá nº 02/2001, de 20/03/2001, que, por sua vez, foi revogada posteriormente pela IN/Incrá nº 15/2004, de 30/03/2004. Essa norma do Incra também não tratou da divisão da área dos lotes de reforma agrária em 'sítio familiar' e 'área societária'.

64. Por conseguinte, nas IN/Incrá nº 41/2000, de 24/05/2000, IN/Incrá nº 02/2001, de 20/03/2001, e IN/Incrá nº 15/2004, de 30/03/2004, mencionadas pelo aludido ex-dirigente do Incra/MS, não há autorização para a divisão inconstitucional das áreas dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II em 02 (duas) partes ('sítio familiar' e 'área societária'). Ou seja, até 2006 (antes da edição da IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006), os §§1º e 2º do art. 18, da Lei nº 8.629/1993, incluídos nessa lei pela Medida Provisória nº 2.183-56 (editada em 2001), não tinham sido regulamentados pelo Incra. As referidas instruções normativas apenas tratam da exploração coletiva (dependente de associações formais dos parceiros) dos lotes e não da distribuição coletiva (grandes fazendas agrícolas informais decorrentes das 'áreas societárias' de cada lote, sem demarcação e distribuídas em áreas contínuas) dos lotes dos assentados. Por isso essas razões de justificativa do responsável (as que tratam das IN/Incrá) não procedem, haja vista que as aludidas normas não lhe asseguravam a divisão da área dos lotes em 02 (duas) partes: 'sítio familiar' e 'área societária', sendo que esta última sem qualquer demarcação entre os assentados.

65. A partir da edição da IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006, o Incra tentou regulamentar os §§1º e 2º do art. 18, da Lei nº 8.629/1993, incluídos nessa lei pela Medida Provisória nº 2.183-56 (editada em 2001). No entanto, essa norma também não foi clara quanto a essa divisão das áreas dos lotes da reforma agrária em 02 (duas) partes: 'sítio familiar' e 'área societária' (esta não demarcada). É o que se observa pelo disposto no art. 3º, §2º, dessa instrução normativa:

'Art. 3º. O CCU será celebrado após a homologação dos beneficiários do projeto, garantindo-lhes o direito ao acesso à área do imóvel e aos demais benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

§ 1º. O CCU será firmado (...).

§ 2º. O CCU será firmado de forma individual, fazendo-se menção à área da parcela ou da fração ideal, no caso de área não demarcada, conforme o tipo de exploração do projeto de assentamento, que define o modelo de documento a ser emitido, conforme Anexo I.' (Grifo nosso).

66. Acréscimos na proposta da instrução anterior - divisão da área do lote. Observa-se que no aludido normativo do Incra (IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006) há previsão para a existência de áreas não demarcadas em nome do assentado, que os dirigentes do Incra/MS entenderam como sendo 'áreas societárias'. Assim, nos Assentamentos Itamarati I e II, essas áreas foram instituídas, contrariando, portanto, o artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra) e ainda, o art. 19 da Lei 8.629/93, que asseguram a redistribuição, demarcação e concessão do uso e posse dos imóveis rurais em favor das unidades familiares (ao homem ou à mulher ou a ambos). A aludida norma do Incra contraria, também, o direito ao título de propriedade dos assentados (art. 5º, XXII - CF), de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e de não serem compelidos a associarem-se ou a permanecerem associados (art. 5º, XX - CF), conforme anteriormente comentamos. Nesse caso, o Tribunal deve considerar inaplicável o disposto no art. 3º, §2º, da IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006, parte referente à fração ideal (área não demarcada dos imóveis rurais pelo Incra), por contrariar o disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), o direito de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e, ainda, o direito de o assentado não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX - CF).

67. Exame da nova audiência (letras 'c' do ofício). O responsável comenta a instrução anterior desta Unidade às fls. 5.033/5.034 - Principal - Vol. 23, quando ratifica o entendimento desta Unidade de que há diferença entre exploração dos lotes dos assentados, que pode ser na forma individual ou coletiva, e distribuição de imóveis rurais, que só pode ser 'ao homem ou à mulher ou a ambos', conforme art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal. No entanto, ao tentar justificar essa diferença trata da formalização do Contrato de Concessão de Uso - CCU, que é celebrado individualmente com os assentados e não 'com qualquer tipo de pessoa jurídica, ou ente coletivo de qualquer espécie' (f. 5.033 - Principal - Vol. 23), não ferindo, no seu entendimento, o disposto no art. 189 da Constituição Federal.

68. Mais adiante até admite que 'no assentamento Itamarati II, parte dos lotes concedidos aos assentados individualmente foi feita por menção a uma fração ideal de uma área de exploração coletiva, em plena conformidade com o que dispõe o §2º do art. 3º da Instrução Normativa do Incra de nº 30/2006.' (f. 5.033 - Principal - Vol. 23) (grifo nosso). Também admite interpretação diferente da sua exposta, ou seja, de que a forma de distribuição dos lotes foi inconstitucional. Porém, entende que agiu conforme disposto na referida instrução normativa do Incra e respaldado no Parecer da Procuradoria desse órgão, razão pela qual entende que não pode ser responsabilizado e nem punido (f. 5.034 - Principal - Vol. 23).

69. Conclusão dos exames da divisão da área do lote. A nosso ver, o responsável, em suas novas razões de justificativa, ratifica a irregularidade de ordem constitucional constatada pela equipe da auditoria, ou seja, a distribuição de lotes aos assentados, dividindo suas áreas em partes individual e coletiva (área societária), contrariando, por conseguinte, o disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal. No entanto, procura se defender da responsabilização por entender que havia normas regulamentares do Incra para esse tipo de distribuição das áreas dos lotes. No entanto, ao

examinarmos essas normas, observamos que a IN/Incrá nº 41/2000, de 24/05/2000, a IN/Incrá nº 02/2001, de 20/03/2001, e a IN/Incrá nº 15/2004, de 30/03/2004, mencionadas pelo aludido ex-dirigente do Incra/MS, não permitiam a divisão inconstitucional das áreas dos lotes nos Assentamentos Itamarati I e II (parte denominada 'sítio familiar' e a outra 'área societária'). A IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006, em seu art. 3º, §2º, até que permitia a divisão alegada. No entanto, essa norma, editada em 24/02/2006, é posterior à implantação dos aludidos assentamentos. A Gleba II da então Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati I) foi adquirida pelo Incra em 04/05/2001, conforme exposto no Relatório da Auditoria (f. 787 – Vol. 3). Inclusive a execução do PDA desse assentamento teve início em dez/2002 e foi concluída em jun/2003 (Relatório de Auditoria à f. 803 – Vol. 4). Logo, essa norma não poderia ser fundamento para a referida divisão das áreas desse assentamento, como quer alegar o ex-dirigente do Incra/MS. Da mesma forma, a Gleba I da então Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II) foi adquirida pelo Incra antes da edição da aludida norma (IN/Incrá nº 30/2006), ou seja, em 11/08/2004 (Relatório de Auditoria – f. 792 – Vol. 3). A execução do PDA desse assentamento teve início em jun/2005, conforme Relatório de Auditoria à f. 808 – Vol. 4. Logo, a IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006, também não poderia ter sido fundamento para a referida divisão das áreas dos lotes nesse assentamento, como alega o aludido ex-dirigente do Incra/MS. Mesmo o parecer jurídico dos procuradores do próprio Incra/MS (Informação Incra/SR-16/J/Nº 040/2008, de 02/04/2008 - fls. 2.732/2.756 – Principal – Vol. 12), apontados pelo retromencionado ex-dirigente, não são fundamentos para essa divisão dos lotes porque foram editados posteriormente à implantação desses assentamentos, conforme exposto no parágrafo 39 desta instrução, para se eximir das responsabilidades a ele imputadas. Por isso, suas razões de justificativa não devem ser acatadas pelo Tribunal, que, ainda, deve aplicar-lhe as multas cabíveis sem prejuízo de se fazer as determinações pertinentes, antes mencionadas, e com os acréscimos relatados.

70. Conclusão dos exames referente aos arrendamentos das áreas societárias. Nos parágrafos 38 e 39 desta instrução, ratificamos a conclusão da anterior instrução desta Unidade de que os arrendamentos das áreas societárias dos lotes dos assentados a empresas agropecuárias não é a finalidade da reforma agrária. Por isso e tendo em vista que o objetivo da reforma agrária 'é a distribuição da terra e a exploração pessoal do beneficiário', na ocasião foi sugerido ao Tribunal que não acatasse as justificativas do gestor, e, ainda, aplicasse multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8.443/92 (fls. 4.967 e 4.969, letra 'p' - item 287.4.9), sem prejuízo de se fazer determinações de melhores controles por parte do Incra/MS (f. 4.972, letra 'r.6' - Principal – Vol. 23). Os acréscimos a essas propostas, anteriormente relatados (parágrafos 62 e 66 desta instrução), ou seja, considerar inaplicáveis as normas previstas nos §§1º e 2º do artigo 18, da Lei nº 8.629/1993, inclusas por meio da Medida Provisória nº 2.183-56 (partes que tratam da forma coletiva de distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária), e no art. 3º, §2º, da IN/Incrá nº 30/2006, de 24/02/2006 (parte referente à fração ideal - área não demarcada dos imóveis rurais pelo Incra), por contrariarem o art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), o direito de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e, ainda, o direito de o assentado não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX - CF), visam à tomada de decisão definitiva do Tribunal sobre a matéria tratada nesse item desta instrução.

3 - Letras 'e' e 'f' do Ofício de fls. 4.985/4.987 – Principal – Vol. 23.

71. Em relação ao contido no ofício da audiência - letra 'e' ('ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, dos assentados dos Assentamentos Itamarati I e II'), e letra 'f' ('insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda'), com inteiros teores reproduzidos no parágrafo 02 desta instrução, o responsável apresenta suas razões de justificativa às fls. 5.034/5.037 – Principal – Vol. 23. Assim, da mesma forma que relatado em itens anteriores desta instrução, o ex-gestor reporta, primeiramente, às razões de justificativas apresentadas por ocasião da primeira audiência desta Unidade para só após responder aos fatos objetos desta nova audiência.

72. Alega que na primeira oportunidade de sua defesa, informou que 'não compete ao Superintendente Regional do Incra o controle da produção dos assentamentos sob sua administração, conforme preconizam a Norma de Execução do Incra de nº 2/2001' (f. 5.035 – Principal – Vol. 23), posteriormente revogada por outras normas, sendo vigente a de nº 71/2008. Em face a essas normas regulamentares, foi que se pactuaram convênios com outras entidades, a exemplo do Idaterra e da Fundação Cândido Rondon para prestação de serviços de assistência técnica. Também, naquela oportunidade, procurou esclarecer que não houve ausência de controle de produção, haja vista o relatório de todo o acompanhamento da implantação do PDA no Assentamento Itamarati I, com cópias juntadas aos autos, que entende não ter sido examinado pelos auditores do TCU à época da auditoria. Já quanto ao controle de produção do Itamarati II, alega que foi 'exonerado de seu cargo em 2008 e não teve conhecimento, desde então (até por não ser mais de sua alçada), se o controle foi ou não apresentado' (f. 5.035 – Principal – Vol. 23).

73. Especificamente sobre a alegada ausência de assistência técnica, também informou, na época da primeira audiência, que as referidas normas 'impõem que seja contratada empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATES). No Itamarati I, era o Idaterra e, posteriormente, a AGRAER a empresa responsável pela assistência técnica. No Itamarati II, era a Fundação Cândido Rondon, conforme os convênios realizados e amplamente comprovados neste processo.' (f. 5.036 – Principal – Vol. 23). Inclusive sobre a prioridade dada às áreas societárias em detrimento às dos sítios familiares, 'afirmou-se que não há nenhuma irregularidade em conferir prioridade às parcelas que mais precisam de assistência técnica – aliás, isto até era o esperado' (f. 5.036 – Principal – Vol. 23).

74. Observamos que realmente essas justificativas foram apresentadas quando da primeira audiência, conforme fls. 2.131/2.134 – Principal – Vol. 9, sendo apenas ressaltadas nesta pelo responsável. Na instrução anterior desta Unidade, a questão da insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II foi amplamente analisada no item 287.4.8 (fls. 4.934/4.936 – Principal – Vol. 23) e a da ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial no item 287.4.18 (fls. 4.951/4.952 – Principal Vol. 23). Concluiu-se, à época, pelo não acatamento dessas justificativas porque a insuficiência de assistência técnica aos parceiros impossibilita a profissionalização e aumento da renda dos mesmos, haja vista a concentração existente nas atividades de assistência técnica nas denominadas áreas coletivas, em detrimento às áreas individuais, contrariando os dispostos nos artigos 37, caput, da Constituição Federal (princípio da legalidade), e art. 73, I, e art. 75 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), conforme alínea 'p' – subitem 287.4.8, da proposta de encaminhamento (fls. 4.967 e 4.969 – Principal – Vol. 23).

75. Da mesma forma, não se acataram as razões de justificativa referentes à ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, porque esse fato não permite o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA's), em especial a profissionalização e aumento da renda dos assentados, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal (princípio da legalidade), art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra) e Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II, nos termos da alínea 'p' – subitem 287.4.18, da proposta de encaminhamento (fls. 4.967 e 4.979 – Principal – Vol. 23). Além disso, foi proposta aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 58, II, da Lei nº 8.443/92, alínea 'p', da proposta de encaminhamento (f. 4.967 – Principal – Vol. 23), sem prejuízo de fazer determinações ao Incra/MS (f. 4.972, letra 'r.1' – Principal – Vol. 23).

76. Ratificamos essas propostas anteriores desta Unidade do Tribunal. A equipe da auditoria relatou a falta de controle da produção ao responder a questão: 'Quais os resultados financeiros da produção agropecuária dos Assentamentos Itamarati I e II' (fls. 863/867 – Principal – Vol. 4). Assim foram solicitados relatórios do Incra ou das aludidas entidades conveniadas sobre a produção agropecuária e sobre resultados financeiros nesses 02 (dois) assentamentos. De posse dos dados e informações, constatou-se que 'o Incra/MS efetivamente não tem controle sobre a produção e

resultados financeiros, principalmente vendas, dos Assentamentos Itamarati I e II' (f. 866 – Principal – Vol. 4). Havia por parte das entidades conveniadas do Incra/MS, principalmente da AGRAER, somente alguns relatórios de produção de poucas áreas dos assentamentos, sem visar maiores objetivos que não fossem o próprio relato da produção. Por isso foi sugerida a audiência do responsável. Esse controle está intimamente ligado à assistência técnica, que é de competência do Incra, ao contrário do exposto pelo responsável ouvido. As aludidas normas apontadas especificam que o Incra, por não ter pessoal capacitado para esse fim, pode pactuar convênio, o que tem sido feito. No entanto, são da competência do Incra/MS a assistência técnica e o controle de produção, como previstos nos PDA's.

77 Especificamente sobre a insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, a equipe constatou essa irregularidade ao responder a questão: Por que os recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), necessários à produção agropecuária de 2006, seriam liberados aos assentados somente no exercício de 2007. Verificou-se que os recursos do Pronaf são geridos pelos próprios movimentos sociais – MST, CUT, FETAGRI, por meio de suas entidades de assistência técnica (AESCA, COAMS, CRESCER), beneficiando os mais poderosos, ou seja, as áreas coletivas dos assentamentos em detrimento aos sítios familiares, como bem procurou ressaltar o próprio ex-dirigente do Incra/MS, que não vê irregularidade nesse fato. Acontece que, conforme consta do relatório da auditoria, somente as lideranças dos grupos de assentados tem acesso a essas áreas coletivas, inclusive sua produção. Por isso ratificamos as propostas anteriores desta Unidade.

78 O que se destaca mesmo nessa nova audiência é o fato de o responsável tentar se eximir de sua responsabilização sobre essas irregularidades. Entende-se que até a equipe admitiu a adoção de algumas providências referentes à assistência técnica, o que seria 'suficiente para afastar qualquer tipo de omissão na conduta do justificante' (f. 5.037 – Principal – Vol. 23). Entende-se, ainda, que não há que se falar em omissão do requerente porque a assistência técnica depende de liberação dos recursos e de circunstâncias completamente alheias à vontade do requerente. A equipe foi muito clara sobre assistência técnica quando especificou sua insuficiência e, em relação à produção, sua total falta de controle, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda dos assentados, que são objetivos dos PDA's e de qualquer assentamento de reforma agrária. Nesse caso não há dúvida nenhuma sobre a responsabilização do ex-dirigente do Incra/MS ora ouvido. Por isso, as propostas anteriores de aplicação de multas ao responsável são coerentes com os fatos apontados.

4 - Multa do artigo 58 da Lei Orgânica do TCU (fls. 5.038/39 – Principal - Vol. 23).

79. Após responder as questões objetos da audiência, o responsável abre esse item em suas razões de justificativa para tratar da suposta inaplicabilidade desse dispositivo legal para aplicação de multas ao responsável ouvido. Entende que há 03 (três) hipóteses para aplicação de multas, fundamentadas nesse artigo: a) caso de contas irregulares sem débito, nos termos do parágrafo único do art. 19; b) ato praticado com grave infração à lei; e c) ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário. Entende que a segunda hipótese deve ser descartada porque não houve grave infração à norma legal. 'Os atos executados no PA Itamarati I e II foram todos alicerçados na lei, como já ampla e repetidamente exposto.' (f. 5.038 – Principal – Vol. 23). Em seguida, trata dos elementos subjetivos da conduta do gestor para que se possa enquadrá-lo nesse dispositivo legal, o que não seria o caso em tela porque 'não se vislumbrou qualquer tipo de dolo na conduta do notificado'. Quanto à terceira hipótese prevista no art. 58 entende ser completamente inadequada ao caso, por não ter havido ato de gestão ilegítimo ou antieconômico. Aliás, entende que 'o dinheiro público foi empregado da forma mais econômica que poderia, sem qualquer lesão ao erário'. Por último, entende que a primeira hipótese (alínea 'a' desse artigo) é para o julgamento de contas irregulares, o que não seria o presente caso. Por isso entende ser inaplicável a referida multa ao responsável, admitindo essa apenas para fins de argumentação, aplicando-se o mínimo previsto.

80. O artigo 43, II, e parágrafo único da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) dispõem que, não elididos os fundamentos das impugnações indicadas nas audiências sobre atos irregulares quanto à legitimidade ou antieconomicidade, 'o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso III do art. 58 desta lei'. O dirigente apresentou as razões de justificativa sobre várias irregularidades ocorridas no período de sua gestão como Superintendente do Incra/MS, portanto, responsável pelos atos nos Assentamentos Itamarati I e II, objetos da auditoria realizada. Não conseguiu apresentar justificativas plausíveis até porque as irregularidades apontadas são injustificáveis. Só por infringir dispositivos constitucionais, a exemplo do disposto no artigo 189, parágrafo único, com a implantação de assentamentos rurais com divisão das áreas dos lotes dos assentados em 02 (duas) partes: 'sítio familiar' e 'área societária', esta que gera grandes fazendas coletivas objeto de arrendamentos a empresas agropecuárias, fatos também ocorridos em sua gestão, tudo em detrimento às famílias despossuídas e paupérrimas desses assentamentos, poderia ser punido exemplarmente com as mais altas multas previstas na legislação federal. Inclusive os custos ao erário de um eventual desfazimento das consequências desses inconstitucionais atos de divisão das áreas dos lotes dos assentamentos objetos desta auditoria, sendo que a 'área societária' é até desconhecida dos assentados por falta de demarcação, poderiam até ser de responsabilidade desse gestor, caso existissem normas aplicáveis.

81. Por conseguinte, aplicar ao aludido responsável apenas à multa prevista no artigo 58 da Lei Orgânica do Tribunal seria tornar irrelevantes os graves prejuízos que causou aos assentados humildes (não detentores de lideranças) dos 02 (dois) assentamentos objetos desta fiscalização. Dessa forma, além dessa multa, em seu valor máximo (Portaria/TCU nº 41, de 08/02/2011), sugerimos, também, seja-lhe aplicada a penalidade prevista no art. 60 da Lei 8.443/92 – inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um período de 8 (oito) anos, a contar da deliberação do Tribunal.

IV - CONCLUSÃO

82. O presente processo de fiscalização tem origem na Solicitação do Congresso Nacional - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, objeto do Ofício nº 116/2006/CFFC-P, de 23/11/2006, protocolizado nesta Corte de Contas, em 28/01/2006, com informação de que o requerimento do Sr. Deputado Federal Geraldo Resende, solicitando 'auditoria contábil-financeira acerca dos recursos federais destinados pelo Governo Federal aos Assentamentos Itamarati I e II em Mato Grosso do Sul', no Município de Ponta Porã, havia sido aprovado. Constituído o processo de Solicitação do Congresso Nacional (TC-027.521/2006-6) e realizada a fiscalização solicitada (Relatório juntado às fls. 761/800 – Principal – Vol. 3, e fls. 803/900 – Principal – Vol. 4), o então Relator – Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, determinou a constituição de 'processo apartado, de natureza fiscalizatória, mediante o desentranhamento destes autos de toda a documentação relativa à auditoria realizada, por força do Acórdão n. 897/2007 – TCU – Plenário' (Despacho de f. 935 – Principal – Vol. 4), decisão essa que gerou os presentes autos.

83. Na mesma oportunidade, em razão da determinação contida nesse mesmo despacho, foram realizadas as audiências dos responsáveis em face às ocorrências indicadas na proposta de encaminhamento do relatório da auditoria (fls. 887/900 - Principal – Vol. 4), complementadas e alteradas nos termos do parecer/despacho desta Unidade (fls. 918/921 – Principal – Vol. 4). Após a apresentação das razões de justificativa dos responsáveis ouvidos e feitos os respectivos exames (fls. 4.910/4.975 – Principal – Vol. 23), sugeriram-se o julgamento de mérito do processo com aplicação de multas aos responsáveis e determinações a diversos órgãos, nos termos da proposta de encaminhamento de fls. 4.966/4.973 – Principal – Vol. 23. No entanto, por encontrar falhas a serem sanadas na caracterização da responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Bonelli, ex-Superintendente Regional do Incra/MS, o atual Relator, Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, determinou a realização de novas audiências, cujo teor de seu despacho foi reproduzido no parágrafo 02 desta instrução.

84. Realizadas as novas audiências dos Srs. Luiz Carlos Bonelli, ex-Superintendente Regional do Incra/MS, e José Humberto Oliveira, ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, esses apresentaram suas razões de justificativa, que ora examinamos. Não elididos os fundamentos da maioria das impugnações (a responsabilidade do Sr. José Humberto Oliveira, ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, está sendo excluída por outros motivos e não devido às suas razões de justificativa), restaram comprovadas irregularidades na gestão dos recursos federais aplicados pelo aludido ex-superintendente do Incra/MS e de outros responsáveis arrolados nos autos, principalmente quanto à divisão das áreas dos lotes dos assentados em 02 (duas) partes ('sítio familiar' e 'área societária'), e, ainda, falta de acompanhamento e fiscalização das ações necessárias à implantação dos assentamentos rurais objetos desta auditoria – Itamarati I e II.

85. Sendo assim, ratificamos a maioria das propostas anteriores de mérito desta Unidade (aplicação de multa aos envolvidos, determinações e comunicações a órgãos e entidades), antes encaminhadas ao Relator (fls. 4.966/4.973 – Principal – Vol. 23), que trataram de irregularidades objetos desta última audiência, com acréscimos de outras providências (determinação de correção dos atos irregulares, com prazos fixados, e considerar inaplicáveis as normas indicadas, nos termos da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal – STF), devido à existência de normas legais (dispositivos de medidas provisórias) e regulamentares (instruções normativas do Incra), referentes à distribuição de terras para fins de reforma agrária, que contrariam o disposto no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal.

86. Em relação às medidas indicadas na proposta anterior desta Unidade (fls. 4.966/4.973 – Principal – Vol. 23) que não foram objetos de reexame nesta instrução por não haver determinação para esse procedimento, apenas reproduzimos, nesta nova proposta de encaminhamento, em itálico, o que havia sido sugerido no sentido de melhor entendimento do contexto que esta Unidade está sugerindo de julgamento de mérito para os presentes autos.

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

87. Ante todo o exposto e tendo em vista o conteúdo da proposta anterior de encaminhamento desta Unidade (fls. 4.966/4.973 – Principal – Vol. 23), encaminhamos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal, que:

87.1 - Com fundamento na Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal – STF, considere inaplicáveis as normas previstas nos §§1º e 2º do artigo 18, da Lei nº 8.629/1993, inclusas por meio da Medida Provisória nº 2.183-56, (partes que tratam da forma coletiva de distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária), e no art. 3º, §2º, da IN/Incra nº 30/2006, de 24/02/2006 (parte referente à fração ideal – área dos imóveis rurais não demarcada pelo Incra), utilizadas pelos dirigentes do Incra/MS para implantarem os Assentamentos Itamarati I e II com divisão das áreas dos lotes dos beneficiários em 02 (duas) partes ('sítio familiar' - menor parte da área do lote, e 'área societária' - maior parcela do lote e sem demarcação para exploração coletiva e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário), por contrariarem os dispostos no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), o direito de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e, ainda, o direito de o assentado não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado - art. 5º, XX - CF (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b – fls. 4.910/4.923 – Vol. 23; e instrução atual – item III.2 – fls. 5.050/5.051 e fls. 5.054/5.063 – Vol. 23);

87.2 – Sugerimos, ainda, ao Tribunal o seguinte:

a) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Rolf Hackbart, CPF nº 266.471.760-04, Presidente do Incra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.3.a e 287.3.b – fls. 4.910/4.911 e 4.916/4.923 – Vol. 23);

b) Aproveitar em favor do Sr. Marcelo Resende de Souza, CPF nº 640.804.476-04, ex-Presidente do Incra, as razões de justificativas apresentadas pelos demais gestores, afastando sua

responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b –fls. 4.910/4.911 e 4.916/4.923– Vol. 23);

c) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sebastião Azevedo, CPF nº 025.414.243-53, ex-presidente do Incra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.3.a e 287.3.b –fls. 4.910 e 4.912 e 4.916/4.923 – Vol. 23);

d) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Francisco Orlando Costa Muniz, CPF nº 146.588.443-20, ex-presidente do Incra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b–fls. 4.910 e 4.912 e 4.916/4.923– Vol. 23);

e) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. José Antônio Felício, CPF nº 032.186.278-34, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b–fls. 4.910 e 4.914 e 4.916/4.923–Vol. 23);

f) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ivan de Oliveira Santos, CPF nº 031.413.688-64, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.3.a e 287.3.b –fls. 4.910 e 4.914/4.915 e 4.916/4.923 – Vol. 23);

g) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Joatan Loureiro da Silva, CPF nº 798.738.128-49, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior -itens 287.3.a e 287.3.b–fls. 4.910 e 4.915 e 4.916/4.923–Vol. 23);

h) Acatar integralmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sandro César Fantini, CPF nº 353.559.059-00, ex-Diretor Presidente do Idaterra, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.3.a e 287.3.b –fls. 4.910 e 4.916/4.923 – Vol. 23);

i) Aproveitar em favor do Sr. Valteci Ribeiro de Castro Júnior, CPF nº 434.019.269-15, ex-Diretor Presidente do Idaterra, as razões de justificativas apresentadas pelos demais gestores, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.3.a e 287.3.b – fls. 4.910 e 4.916/4.923 – Vol. 23);

j) Aproveitar em favor do Sr. Humberto de Mello Pereira, CPF nº 373.843.331-72, ex-Diretor Presidente do Idaterra, as razões de justificativas apresentadas pelos demais gestores, afastando sua responsabilidade quanto aos atos de gestão descritos nos itens 287.3 'a' e 'b' do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.3.a e 287.3.b – fls. 4.910 e 4.916/4.923 – Vol. 23);

k) Acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Ismael Sandoval Abrahão, CPF nº 164.164.061-87, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.4.12 e 287.4.13 –fls. 4.939/4.945 - Vol. 23);

l) Acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Samuel de Campos Widal, CPF nº 108.938.901-97, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.4.12 e 287.4.13 – fls. 4.939/4.945 - Vol. 23);

m) Acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Benedito Torres de Souza, CPF nº 287.385.436-72, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.4.12 e 287.4.13 – fls. 4.939/4.945 - Vol. 23);

n) Acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sra. Maria Rita Jacinto Rodrigues, CPF nº 967.443.401-15, Membro do Grupo Técnico do Incra responsável pelo Laudo de Avaliação nº 08/2003, afastando sua responsabilidade quanto aos atos descritos nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.4.12 e 287.4.13 - fls. 4.939/4.945 - Vol. 23);

o) Acatar parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Celso Cestari Pinheiro, CPF nº 078.656.431-87, ex-superintendente Regional do Incra, com proposta de aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c artigo nº 268, inciso II do RITCU, pela prática irregular de atos de gestão enquanto Superintendente Regional do Incra/MS, conforme constante abaixo (ver instrução anterior - item 287.4.23 - fls. 4.958/4.960 - Vol. 23):

287.4.23 - Irregularidade: Conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento do Itamarati I - PDA's, elaborado, em junho de 2003, pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul - Idaterria (atual AGRAER), impossibilitando contribuir para a implantação e formação do assentamento.

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

p) Acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos Bonelli, CPF nº 328.797.849-72, ex-Superintendente Regional do Incra/MS, com aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei nº 8.443/92 c/c artigo nº 268, inciso II do RITCU, no valor máximo atualmente admitido (Portaria TCU nº 41, de 08/02/2011), e, ainda, aplicar-lhe a penalidade prevista no art. 60 da Lei 8.443/92 (inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um período de 8 (oito) anos, a contar da deliberação do Tribunal, pela prática irregular de atos de gestão enquanto Superintendente Regional do Incra/MS, conforme relacionados (ver instrução atual - item III. 4 - f. 5.066 - Vol. 23):

287.3.a) Irregularidade: Constituição de uma fazenda coletiva ou societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar (art. 189 da CF/88 e art. 25 da Lei nº 4.504/1964), denominada Grupo de Resistência Eldorado dos Carajás (Grupo 17 - MST - Itamarati I), com área de 162,2954 ha, decorrente da união dos Lotes de nºs 73 a 91 e 101, cujas áreas individuais não foram identificadas nos respectivos mapas desse grupo de parceiros do Assentamento Itamarati I e nos documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), para impossibilitar a demarcação oficial dos lotes e suas localizações pelos próprios parceiros beneficiários que, em Nov/2007, somavam 16 assentados dos 19 previstos inicialmente, sendo que apenas 12 dedicavam-se às atividades agropecuárias dessa fazenda societária (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b - fls. 4.910/4.923 - Vol. 23; e instrução atual - item III.2 - fls. 5.050/5.051 e fls. 5.054/5.063 - Vol. 23);

287.3.b) Irregularidade: Distribuição, concessão de uso e posse dos lotes dos Assentamentos Itamarati I e II, com divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, em prejuízo à distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária à unidade familiar, caracterizada pela não identificação da parte do lote relativa à área societária nos respectivos mapas dos grupos de parceiros e documentos básicos de escrituração (memoriais descritivos, confrontações e desenhos do lote individual), visando impossibilitar sua demarcação oficial e localização, a exemplo do ocorrido com os vinte lotes dos assentados do Grupo Deodápolis (CUT - Itamarati I), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 18,0 ha (14,0 ha de área societária não identificada); com os noventa lotes do Grupo Nova Esperança (CUT - Itamarati II), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (4,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 12,0 ha (8,0 ha de área societária não identificada); com os cento e cinquenta lotes do Grupo Único da FAF (FAF - Itamarati II), em que a área identificada é tão somente a do sítio familiar (5,0 ha) quando a área total de cada lote perfaz 16,0 ha (11,0 ha de área societária não identificada) (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b - fls. 4.910/4.923 - Vol. 23; e instrução atual - item III.2 - fls. 5.050/5.051 e fls. 5.054/5.063 - Vol. 23)

Dispositivos violados:

Art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal Brasileira;

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 25 da Lei nº 4.504/64.

287.4.4 – Irregularidade: Cessão ilegal por direito de uso, por falta de autorização da Presidência da República, avaliação prévia, termo ou contrato e licitação, à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, de 07 residências e do Parque de Armazenagem, avaliado em R\$ 22.472.936,87, contendo os itens mencionados no Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - item 287.4.4 – fls. 4.927/4.929 - Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 18, §§ 3º, 5º e 6º da Lei nº 9.636 de 15/05/1998 e alterações posteriores.

287.4.6 – Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, quando os parceiros sucessores formalizam declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores, relativas aos recursos do Pronaf de produção (Pronaf 'A'), do 'Crédito Apoio à Instalação' e do 'Crédito Instalação Mat. Construção', a exemplo dos casos verificados no processo nº 54.293/01797/2002 – lote nº 20 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), processo nº 54.293/020/2002 – lote nº 244 (Grupo FETAGRI – Itamarati I), Processo nº 54.293/02367/2002 – lote nº 145 (Grupo AMFFI – Itamarati I) e Processo nº 54.293/02455/2002 – Lote nº 070 (Grupo MST – Itamarati I) (ver instrução anterior - item 287.4.6 – fls. 4.930/4.933 – Vol. 23; e instrução atual – item III.1 – fls. 5.050/5.053 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.7 - Irregularidade: Comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00), a exemplo do constatado com os assentados sucessores do lote nº 19 (Grupo Deodápolis – CUT – Itamarati I), lote nº 738 (Grupo FAF – Itamarati II) e lotes nº 309, 310 e 311 (Grupo Nova Esperança – CUT – Itamarati II) (ver instrução anterior - item 287.4.7 – fls. 4.933/4.934 – Vol. 23; e instrução atual – item III.1 – fls. 5.050/5.053 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Art. 189, caput, da Constituição Federal Brasileira;

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.8 – Irregularidade: Insuficiência de assistência técnica aos parceiros dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando sua profissionalização e aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos grupos de assentados, mesmo sendo feita pelos movimentos sociais (CUT: COAMS – Coordenação de Associação de Assentados do Mato Grosso do Sul; FETAGRI: CRESCER – Associação Criança, Esporte, Cultura, Educação e Recreação; FAFI: AGRAER – Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural; e MST: AESCA – Associação Estadual de Cooperação Agrícola) a sua escolha das entidades prestadoras desses serviços, contratadas pelos parceiros para ter acesso aos recursos do PRONAF (ver instrução anterior - item 287.4.8 – fls. 4.934/4.936 – Vol. 23; e instrução atual – item III.3 – fls. 5.050/5.051 e fls. 5.063/5.065 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade e da Eficiência);

Artigo 73, inciso I, e 75 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.9 – Irregularidade: Arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros dos assentamentos Itamarati I e II a empresas agropecuárias, a exemplo da Datagene - Pesquisa e Sementes Ltda. (CNPJ 05.922.177/0001-69), pelos representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais, a exemplo do que ocorre com a área societária do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II) (ver instrução anterior- itens 287.4.9 – fls. 4.936/4.937 – Vol. 23; e instrução atual – item III.2 – fls. 5.050/5.051 e fls. 5.054/5.063 – Vol. 23)

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 94 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.10 – Irregularidade: Ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, abandono do lote, como nos casos dos lotes nºs 712, 717, 658, 700, 738, 634, 702 e 625, do Grupo FAF (Federação da Agricultura Familiar – Itamarati II), apontados no relatório de vistoria de 22/01/2007, do Sr. Antônio Batista dos Santos (técnico em Agropecuária) (ver instrução anterior - item 287.4.10 – fls. 4.937/4.938 – Vol. 23; e instrução atual – item III.1 – fls. 5.050/5.053 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 189, caput, da Constituição Federal/88;

Art. 94 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra);

Art. 5º e 6º da Resolução/Incra/CD/nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 2º da Instrução Normativa/Incra nº 30, de 24/02/2006.

287.4.13 Irregularidade: Aquisição, em 11/08/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati (atual Assentamento Itamarati II), de 27 (vinte e sete) pivôs centrais com valor unitário médio (R\$ 177.278,02) superior a 74,77% (setenta e quatro vírgula setenta e sete por cento) ao valor médio (R\$ 101.432,03) dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 04/05/2001, época em que a depreciação era maior (ver instrução anterior - item 287.4.4 – fls. 4.927/4.929 - Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.14 – Irregularidade: ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II apesar desse assentamento ter sido implantado há cerca de quatro anos, tendo em vista que o pedido só foi protocolizado no órgão competente (IMASUL) em 05/09/2007 (depois de recebida diligência relativa ao início dos trabalhos desta fiscalização), e de providências no sentido de conter as invasões e explorações indevidas das áreas referentes a reservas legais e de preservação ambiental (ver instrução anterior- item 287.4.14 – fls. 4.945/4.946- Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 225, IV, da Constituição Federal/88;

Art. 10 da lei nº 6.938/1981, com nova redação dada pela Lei nº 7.804/1989; e

Resolução CONAMA nº 237/97.

287.4.15 – Irregularidade: Não cumprimento do percentual mínimo de vinte por cento de área de reserva legal do Assentamento Itamarati I, que alcança tão somente 16,73%, e da área do Assentamento Itamarati II, ainda não recomposta apesar de sua implantação há cerca de quatro anos (ver instrução anterior- item 287.4.15 – fls. 4.946/4.948- Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 225, IV, da Constituição Federal/88; e

Art. 16, § 2º da Lei nº 7.803/1989.

287.4.17 – Irregularidade: Ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II, a exemplo dos casos verificados com os parceiros: Sr. Oscar Rodas, Sra. Valdinéia de Jesus Brito, Sr. Pedro Bento da Silva, Sr. Edcel Perez Pimenta e Sr. Hélio Ribeiro Pinheiro, e não substituição, pelos novos modelos, dos contratos dos assentados do Assentamento Itamarati I, fatos ocorridos nos casos dos contratos dos senhores Jorge Adão de Carvalho e Lourival Costa Aguiar (ver instrução anterior- item 287.4.17 – fls. 4.949/4.951 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra);

Art. 2º, 5º e 6º da Resolução/Incra/CD/Nº 02, de 24/02/2006; e

Art. 7º da Norma de Execução/Incra nº 45/2005.

287.4.18 – Irregularidade: Ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, dos assentados dos Assentamentos Itamarati I e II, impossibilitando o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desses Assentamentos (PDA's), em especial a profissionalização e aumento da renda dos assentados (ver instrução anterior - item 287.4.18 – fls. 4.951/4.952 – Vol. 23; e instrução atual – item III.3 – fls. 5.050/5.051 e fls. 5.063/5.065 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II.

287.4.19 – Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar as benfeitorias, em estado regular e bom de conservação, arroladas pela comissão de servidores do Incra/MS, designada pela Ordem de Serviço/Incra/SR-16/GAB/Nº 112/06 de 20/11/2006, dentre as quais se encontravam, precisando de reparos, as edificações e infra-estruturas decorrentes da aquisição da Gleba II da Fazenda Itamarati, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e da aquisição da Gleba I dessa fazenda, avaliadas em R\$ 541.347,02 (ver instrução anterior- item 287.4.19 – fls. 4.952/4.953 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.20 – Irregularidade: Ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati, cujas idades médias aproximavam de vinte anos (vida útil ultrapassada, segundo a lógica de depreciação de bens), apesar de os estudos realizados pelo extinto Idaterra para aumentar suas vidas úteis (serviços de trocas de peças, reformas e adaptações) com um custo médio por pivôs no valor de R\$ 189.000,00 (ver instrução anterior - item 287.4.20 – fls. 4.953/4.955 – Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Eficiência);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

287.4.22 – Irregularidade: Atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (718 ainda estavam pendentes de conclusão em Nov/2007), fazendo com que as famílias dos assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, e inadequado acabamento das efetivamente construídas, a exemplo da ausência de instalação de portas, de peças sanitárias e de pisos e azulejos, fatos encontrados nas residências dos parceiros do Grupo Nova

Esperança da Central Única dos Trabalhadores – CUT (ver instrução anterior- item 287.4.22 – fls. 4.956/4.958- Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra); e

Art. 10, § 2º, V e VI, da Norma de Execução/Incra/CD/nº 63, de 14/09/2007.

287.4.23 – Irregularidade: Conclusão intempestiva do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Itamarati II – PDA's, elaborado em abril de 2006 pela Fundação Cândido Rondon – FCR, impossibilitando contribuir para a implantação e formação do assentamento (ver instrução anterior- item 287.4.23 – fls. 4.958/4.960 - Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 41 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra).

b.1) Irregularidade: aquisição de serviços formalizados mediante os ajustes: Convênio CRT/MS nº 8000/2005, celebrado entre o Incra e a FUNDAÇÃO CÂNDIDO RONDON, Convênio nº CRT/MS nº 20/2005-19 – celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a FUNDAÇÃO CÂNDIDO RONDON, Convênio CRT/MS nº 23/2005-19 – celebrado em 23/12/2005, entre o Incra e a FUNDAÇÃO Cândido Rondon, sem a realização de procedimento licitatório, ainda que revestidos sob a forma de convênios e contratos de repasses, caracterizando burla aos comandos legais. (ver instrução anterior- item 'b.1' – fls. 4.961/4.963 - Vol. 23);

Dispositivos violados:

Artigo 37, caput, da Constituição Federal (Princípio da Legalidade);

Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal;

Art. 2º da Lei nº 8.666/93; e

AC-TCU nº 0160/2008 – 2ª Câmara.

q) excluir a responsabilidade do Sr. José Humberto de Oliveira, CPF nº 171.052.265-87, ex-Secretário de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário, por não ter sido signatário dos Contratos de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA e nº 169973-82/2004/MDA/CAIXA, ambos celebrados em 17/12/2004, entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Fundação Cândido Rondon - FCR, objetos dos atos de gestão descritos no item 'b.2' do parecer desta Unidade proferido no relatório desta auditoria (ver instrução anterior - item 'b.2' – f. 4.963 – Vol. 23; e instrução atual – item II – fls. 5.044/5.050 – Vol. 23);

r) determinar à Direção da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul para que apresente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a este Tribunal um plano de ação que contemple a adoção das medidas abaixo descritas:

r.1) providencie a adequação do modelo de Programa de Assentamento Rural denominado Terravida – Sistema Sócio-proprietário de Assentamento às diretrizes estabelecidas no artigo 189 da Constituição Federal/88 e ao artigo 16 da Lei nº 8.629/93, de modo a permitir que a distribuição dos lotes aos assentados seja feita de forma individualizada e com a devida identificação da área correspondente nos Contratos de Concessão de Uso celebrados com os beneficiários pelo projeto de assentamento, com o objetivo de coibir as ocorrências identificadas no Relatório de Auditoria, principalmente arrendamento a empresas privadas das áreas coletivas dos lotes dos assentados (ver instrução anterior- itens 287.3.a, 287.3.b e 287.4.9 – fls. 4.910/4.923 e fls. 4.936/4.937–Vol. 23; e instrução atual –item III.2 – fls. 5.050/5.051 e fls. 5.054/5.063– Vol. 23);

r.2) promova a abertura de procedimento administrativo para a doação de imóveis remanescentes do Projeto de Assentamento Itamarati I e II que tiverem perdido a vocação agrícola ou que se destinem à utilização urbana, passíveis de doação e sem finalidade, em atendimento à Lei nº 5.954/73 e a Norma de Execução Incra nº 33/2003 para os imóveis passíveis de doações que se

encontrem em situação semelhante (ver instrução anterior- itens 287.4.2 e 287.4.3 - fls. 4.925/4.927 – Vol. 23);

r.3) Adote os procedimentos necessários à regularização dos imóveis relacionados no item 287.4.4 do Relatório de Auditoria, que estão cedidos a título precário à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, providenciando a elaboração dos respectivos Contratos de Concessão de Uso (ver instrução anterior- item 287.4.4 - fls. 4.927/4.929 – Vol. 23);

r.4) Adote procedimentos de fiscalização para garantir a efetiva manutenção prevista nos contratos realizados com os arrendatários do complexo de armazenagem cedido pelo Incra/MS à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II - AAFI, a fim de se evitar que ocorram degradações destes imóveis, ou de futuros desembolsos a serem suportados pelo Incra em virtude dessas degradações (ver instrução anterior- item 287.4.5 - fls. 4.929/4.930 – Vol. 23);

r.5) Adote os procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos quanto aos beneficiários de imóveis objeto de Reforma Agrária que descumpram a cláusula contratual de inalienabilidade previstas nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, a fim de se evitarem as ocorrências relatadas nos itens 287.4.6 e 287.4.7 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior- itens 287.4.6 e 287.4.7 – fls. 4.930/4.934 – Vol. 23; e instrução atual – item III.1 – fls. 5.050/5.053 – Vol. 23);

r.6) Adote os procedimentos de controle e fiscalização mais efetivos quanto aos beneficiários de imóveis objeto de Reforma Agrária de forma a garantir a sua exploração direta e pessoalmente, em cumprimento ao artigo 21 da Lei nº 8.629/93, evitando-se as ocorrências relatadas nos itens 287.4.8 e 287.4.10 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.4.8 e 287.4.10 – fls. 4.934/4.938 – Vol. 23; e instrução atual – itens III.1 e III.3 – fls. 5.050/5.053 – Vol. 23);

r.7) Adote as medidas efetivas de controle e fiscalização com o objetivo de zelar pela preservação das áreas destinadas à reserva legal e de preservação ambiental existentes em seus Projetos de Assentamento, bem como, abstenha-se de implantar novos assentamentos sem o devido licenciamento ambiental, a fim de se evitarem ocorrências tais como as relatadas no item 287.4.14 e 287.4.15 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - itens 287.4.14 e 287.4.15 – fls. 4.945/4.948 – Vol. 23);

r.8) Adote as providências no sentido de garantir a manutenção e a boa conservação dos 90 equipamentos de irrigação denominados 'pivot central' adquiridos para os Assentamentos Itamarati I e II, ou então, caso os mesmos não estejam sendo necessários às atividades agrícolas desenvolvidas pelos assentados ou tenham perdido a vocação agrícola, que se adote providências para realizar a doação destes equipamentos, nos termos da Lei nº 5.954 de 03 de dezembro de 1973, a fim de se evitarem ocorrências conforme as relatadas no item 287.4.20 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior- item 287.4.20 - fls. 4.953/4.955 – Vol. 23);

r.9) adote as providências necessárias ao exato cumprimento do disposto no artigo 189, parágrafo único, da Constituição Federal, e artigo 25 da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (Estatuto da Terra), no sentido de redistribuir, demarcar e conceder o uso e posse dos imóveis rurais dos Assentamentos Itamarati I e II em favor das unidades familiares (ao homem ou à mulher ou a ambos), assegurando-lhes, por conseguinte, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e de não serem compelidos a associarem-se ou a permanecerem associados (art. 5º, XX - CF), uma vez que a área do lote de cada parceleiro desses assentamentos foi dividida em 'sítio familiar' (variável de 15% a 35% da área total do lote, devidamente demarcada pelo Incra para posse do beneficiário) e em 'área societária' (parcela restante da área do lote, sem qualquer demarcação para gestão e usufruto das lideranças dos grupos de assentados), com o agravante de que esta 'área societária' do lote foi distribuída, nesses assentamentos, em áreas contínuas para formação de grandes fazendas coletivas e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário (ver instrução anterior- itens 287.3.a e 287.3.b – fls. 4.910/4.923 – Vol. 23; e instrução atual – item III.2 – fls. 5.050/5.051 e fls. 5.054/ 5.063 – Vol. 23);

s) *Comunicar ao Órgão de Controle Ambiental no Estado do Mato Grosso do Sul, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia – SEMAC, a fim de que adote as providências necessárias quanto às irregularidades abaixo relatadas, verificadas nos Assentamentos Itamarati I e II:*

s.1) *invasões e explorações indevidas nas áreas referentes às reservas legais e de preservação ambiental ocorridas no Assentamento Itamarati II, contrariando os dispostos nos artigos 37, caput, e 225, IV, da Constituição Federal, conforme descrito no item 287.4.14 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - item 287.4.14 – fls. 4.945/4.946 - Vol. 23); e*

s.2) *descumprimento do percentual mínimo de 20% de área de reserva legal no Assentamento Itamarati I (atualmente com apenas 16,73%) e área não recomposta para fins de reserva legal no Assentamento Itamarati II, apesar de sua implantação ter ocorrido há cerca de 4 anos, contrariando os dispostos nos artigos 37, caput, e 225, IV, da Constituição Federal, conforme descrito no item 287.4.15 do Relatório de Auditoria (ver instrução anterior - item 287.4.15 – fls. 4.946/4.948 - Vol. 23).*

t) *determinar o apensamento do presente processo ao TC 021.359/2007-3 (contas referentes ao exercício de 2006 da Superintendência Regional do Incra/MS), para exame em conjunto e em confronto, nos termos do art. 250, § 2º do RITCU;*

u) *Com fulcro no art. 206, § 1º do RITCU, encaminhar ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas cópias do Relatório de Auditoria, desta Instrução e da Decisão que vier a ser proferida nos autos, haja vista os processos de contas da Superintendência Regional do Incra, referentes aos exercícios de 2003 (TC 008.963/2004-9) e 2004 (TC 009.751/2005-0), já se encontrarem encerrados;*

v) *Encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nos autos ao Congresso Nacional - Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC, sem prejuízo de informar ao Excelentíssimo Senhor Presidente dessa comissão que as normas previstas nos §§1º e 2º do artigo 18, da Lei nº 8.629/1993 (inclusas por meio da Medida Provisória nº 2.183-56), e art. 3º, §2º, da IN/Incra nº 30/2006, de 24/02/2006 (parte referente à fração ideal - área dos imóveis rurais não demarcadas pelo Incra), utilizadas pelos dirigentes do Incra/MS para implantarem os Assentamentos Itamarati I e II com as áreas dos lotes dos beneficiários divididas em 02 (duas) partes ('sítio familiar' - menor parte da área do lote com demarcação, e 'área societária' - maior parcela do lote e sem demarcação para formação de grandes áreas contínuas de exploração coletiva e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário), contrariam os dispostos no art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), o direito de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e, ainda, o direito de o assentado não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX - CF);*

x) *encaminhar cópia da decisão que vier a ser proferida nestes autos à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério Público Federal, sem prejuízo de informar ao Excelentíssimo Senhor Procurador Geral da República e a Excelentíssima Senhora Ministra da Casa Civil que as normas previstas nos §§1º e 2º do artigo 18, da Lei nº 8.629/1993 (inclusas por meio da Medida Provisória nº 2.183-56), e art. 3º, §2º, da IN/Incra nº 30/2006, de 24/02/2006 (parte referente à fração ideal-área dos imóveis rurais não demarcadas pelo Incra), utilizadas pelos dirigentes do Incra/MS para implantarem os Assentamentos Itamarati I e II com distribuição das áreas dos lotes aos beneficiários divididas em 02 (duas) partes ('sítio familiar' - menor parte da área do lote com demarcação, e 'área societária' - maior parcela do lote e sem demarcação para formação de grandes áreas contínuas de exploração coletiva e impedimento de acesso/posse/usufruto do próprio assentado beneficiário), contrariam o art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, o direito de propriedade (art. 5º, XXII - CF), o direito de liberdade plena de associação (art. 5º, XVII - CF) e, ainda, o direito de o assentado não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX - CF);*

y) *dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nestes autos:*

y.1) *à Direção Nacional do Incra, para que divulgue às suas Superintendências Estaduais que os atos doravante praticados com base nas normas ilegais e inconstitucionais indicadas serão considerados como irregulares por esta Corte de Contas e implicarão na responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa;*

y.2) *à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento para que, após o trânsito em julgado da decisão que inabilitar o Sr. Luiz Carlos Bonelli, CPF nº 328.797.849-72, ex-Superintendente Regional do Incra/MS, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, para que proceda aos devidos registros no Sistema Siape, nos termos do art. 270, § 3º, do RITCU; e*

z) *determinar à Secex/MS, nos termos do art. 42, caput, da Resolução TCU 191/2006, que monitore as determinações indicadas na letra 'r' desta proposta de deliberação, em processo específico autuado para esse fim."*

13. O diretor da Secex/MS, no parecer de fls. 5.077/5.078, manifestou anuência ao encaminhamento sugerido pelo auditor, apresentando, sem embargo, considerações adicionais sobre o exame técnico acerca da aplicação do art. 18, §§1º e 2º, da Lei nº 8.629, de 1993, nos seguintes termos:

"De acordo com o encaminhamento proposto às fls. 5067/76 dos autos. Inclusive, no que tange à proposta consignada no subitem 87.1 do encaminhamento sugerido pelo Auditor, no sentido de se considerar inaplicáveis os dispositivos previstos no art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 8.629/93, incluídos pela Medida Provisória 2183-56/01 (nas partes que tratam da distribuição coletiva dos títulos de domínio dos imóveis rurais), assim como no art. 3º, § 2º, da IN Incra 30/2006 (na parte referente à menção à fração ideal, no caso de área não demarcada), mesmo que se utilize de técnicas de interpretação que busquem compatibilizar tais normas com a Constituição Federal, tal qual a denominada 'interpretação conforme a Constituição', mostra-se insuperável a incompatibilidade demonstrada nos itens 58 a 66 da instrução precedente, uma vez que:

a) ao admitir que o título de domínio dos imóveis rurais distribuídos para fins de reforma agrária possa ser outorgado de forma coletiva, quando, na verdade, somente a exploração da respectiva área pode ser feita desta forma (art. 16, da Lei 8.629/93), a lei extrapolou o alcance da norma constitucional, que prevê, expressamente, a outorga do título de domínio de forma individual, ao homem ou à mulher, ou a ambos, de forma a proteger a unidade familiar (art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 8.629/93 x art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal);

b) na situação descrita acima, como observado no caso concreto tratado nos autos (implantação dos Assentamentos Itamarati I e II), a forma de distribuição das terras, de forma individual ('sítio familiar') e coletiva ('área societária'), acabou, por vias transversas, por afrontar outros dispositivos de índole constitucional, quais sejam, aqueles previstos no art. 5º, incs. XVII e XX, pois obriga os parceiros a se associarem e a permanecerem associados para ter acesso à denominada área societária, e no inc. XXII, uma vez que, por não ser demarcada a área distribuída de forma coletiva, os parceiros sequer possuem conhecimento da localização exata da parcela do lote que lhes foi outorgada.

2. *Observa-se ainda que a alteração procedida na Lei 8.629/93, por meio da MP 2183-56/01, criou, além da incompatibilidade mencionada com o art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, outra incompatibilidade com o próprio texto original da lei, no caso, o caput de seu art. 19, o qual, praticamente, reproduz o comando constitucional. Veja-se (g.n.):*

'Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.' (Art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal)

'Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial (...)' (Art. 19, caput, da Lei 8.629/93 – texto original)

'Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva (...).

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva (...)' (Art. 18, da Lei 8.629/93, §§ 1º e 2º incluídos pela MP 2183-56/01)

3. Nesses termos, demonstrada a incompatibilidade insuperável do art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 8.629/93, e do art. 3º, § 2º, da IN Incra 30/2006, com o art. 5º, incs. XVII, XX e XXII, e com o art. 189, parágrafo único, da Constituição Federal, deve o Tribunal de Contas da União, com fulcro na Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, afastar sua aplicação, dando ciência à Direção Nacional do Incra de que os atos doravante praticados com base nos referidos dispositivos serão considerados irregulares por esta Corte e implicarão na responsabilização pessoal dos agentes que lhes derem causa, conforme sugerido nos subitens 87.1 e 87.2.y.1 do encaminhamento de fls. 5067/76.

4. Isto posto, ratifico o encaminhamento proposto nos autos."

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A presente auditoria de conformidade, realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, objetivou verificar a regularidade da aplicação de recursos federais na implantação e operacionalização dos Assentamentos Itamarati I e II, em Ponta Porã/MS, em atendimento à Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, tratada nos autos do TC 027.521/2006-6.

2. Para nortear a realização do trabalho de fiscalização, foram definidos os seguintes questionamentos a serem respondidos pela equipe de auditoria:

2.1. qual o volume de recursos federais e estaduais aplicados nos Assentamentos Itamarati I e II e quais os principais objetos desses recursos?

2.2. quais as ações adotadas para evitar o sucateamento do patrimônio dos Assentamentos Itamarati I e II?

2.3. qual o montante destinado e quais os critérios estabelecidos para a liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) aos parceiros dos dois Assentamentos?

2.4. por que os recursos do Pronaf, necessários à produção agropecuária de 2006, foram liberados aos assentados somente no exercício de 2007?

2.5. o que estava sendo feito para contemplar a totalidade dos assentados desses empreendimentos com moradia digna?

2.6. quais as medidas estavam sendo adotadas para a verificação de lotes em situação irregular e para o combate à comercialização e ao arrendamento dos lotes pelos assentados?

2.7. quais os resultados financeiros da produção agropecuária dos Assentamentos Itamarati I e II?

2.8. quais os procedimentos adotados para a regularização ambiental dos Assentamentos Itamarati I e II e quais as justificativas em caso de atraso dessa regularização?

2.9. qual o volume de arrecadação e qual o destino dado aos recursos da Associação Itamarati que geraram espaços e produção coletivizados?

2.10. a divisão e a distribuição da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária ocorreram em consonância com os dispositivos constitucionais e legais?

3. Segundo relatado pela equipe, antes mesmo da elaboração da matriz de planejamento da auditoria, foi necessário aprofundado estudo da legislação pertinente, a exemplo da Constituição Federal (arts. 184 a 191), da Lei nº 4.504, de 30/11/1964 (que dispõe sobre o Estatuto da Terra), da Lei nº 8.629, de 25/2/1993 (que regula dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), do Decreto nº 433, de 24/1/1992 (que dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais para fins de reforma agrária) e suas alterações, da Lei nº 6.662, de 25/6/1979 (que trata da Política Nacional de Irrigação), e do Decreto nº 89.496, de 29/3/1984 (que traz a regulamentação dos projetos de irrigação), além de infralegais expedidas pelo Incra.

4. Já na fase de execução, foram efetuadas entrevistas junto a servidores da Superintendência do Incra/MS, da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – Agraer/MS e da Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos do Estado - Agesul/MS. E, em seguida, após efetuar análise das informações obtidas nessas entrevistas em comparação com os dados obtidos junto às Superintendências Regionais do Incra em Campo Grande/MS e em Dourados/MS, a equipe promoveu visita *in loco* aos assentamentos, oportunidade em que realizou entrevistas com vários assentados, analisou suas respectivas atividades rurais e obteve as diversas fotografias juntadas a estes autos.

5. Impende salientar que a Solicitação da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que deu origem à presente auditoria (baseada na Proposta de Fiscalização e Controle nº 132/2006 de autoria do Deputado Federal Geraldo Resende) amparou-se em denúncias veiculadas na imprensa, noticiando supostas irregularidades na operação e administração dos

assentamentos rurais implantados na Fazenda Itamarati, com destaque, em particular, para informações veiculadas em outubro de 2006 pelo Jornal Correio do Estado do Mato Grosso do Sul, dando conta de que:

"a) o patrimônio de R\$ 55,7 milhões da Fazenda Itamarati, incluindo sete armazéns, três secadores, indústria de beneficiamento de arroz, prédios de escritórios e um posto de combustíveis, estaria sucateado, abandonado e depredado;

b) a estrutura de escoamento apresentaria a estrada de ferro quase soterrada e o aeroporto sem condições de uso;

c) dos 57 pivôs de irrigação, avaliados em 400 mil cada, apenas três estariam sendo usados pelos assentados;

d) dos três secadores de grãos, um teria sido alugado; e parte da reserva florestal de 60 hectares de eucalipto teria sido vendida, não havendo informações precisas sobre o destino dos valores obtidos nessas transações nem por parte do Incra nem por parte da Associação Itamarati, entidade criada com o propósito de ser a responsável pela administração coletiva do patrimônio e da gestão da produção dos assentados."

6. Vale destaque, ainda, para as informações trazidas pelo Deputado Federal Manato, Relator da PFC nº 132/2006, no sentido de que a não liberação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) teria impedido o início da produção agropecuária e que, com isso, as famílias assentadas estariam sobrevivendo à custa do Bolsa Família. E, além disso, merecem atenção as informações de que 42% (quarenta e dois por cento) dos assentados ainda residiriam *"em barracos de lona sem energia elétrica, enquanto aguardavam financiamento da Caixa Econômica Federal - CEF"*; bem como de que, no Assentamento Itamarati I, com 20,6 mil hectares, os arrendamentos de terceiros já atingiam cerca de 64% da área; e, finalmente, de que a ocorrência da terceirização da produção das áreas coletivas a empresas estranhas ao assentamento por 25% da colheita estaria garantindo renda anual mínima de R\$ 1,5 mil, ao invés dos R\$ 4 mil anuais a que teriam sido levados a acreditar que conseguiriam com a gestão coletiva.

II

7. Antes de passar a abordar as conclusões do trabalho de fiscalização, permito-me tecer um breve histórico da implantação dos Assentamentos Itamarati I e II.

8. Tais assentamentos foram criados mediante a aquisição das Glebas II e I, cada uma com cerca de 25 mil hectares, da Fazenda Itamarati, situada a 50 km do Município de Ponta Porã/MS e que foi ícone de produtividade nas décadas 70 a 90, em razão do uso de técnicas arrojadas de produção, que incluíam o uso intensivo de mecanização e a irrigação de cerca de 10 mil hectares por 90 pivôs centrais.

9. Na Gleba II, adquirida por R\$ 27.554.729,00 em 2001, foi estabelecido o Assentamento Itamarati I e ali foram assentadas 1.145 famílias; já na Gleba I, adquirida por R\$ 165.311.232,82 em 2004, foi implantado o Itamarati II, que contemplou 1.692 famílias, sendo que era esta gleba que continha, além de 27 pivôs centrais, a maior parte da infraestrutura da fazenda, incluindo escritórios, armazéns, secadores, silos, aeroporto, hospital e subestação de energia.

10. Conforme apurado pela equipe, ao Assentamento Itamarati I foi destinado o volume total de R\$ 62.572.955,00 de recursos federais e R\$ 3.660.234,40 de recursos estaduais, e ao Assentamento Itamarati II, o volume de R\$ 195.734.055,86 de verbas federais e R\$ 1.538.499,65 de verbas estaduais (todas as referências em valores históricos), além de despesas da Fundação Cândido Rondon enquadradas como contrapartida convenial. Mas, além desses recursos, também foram destinados aos dois assentamentos R\$ 4.694.241,86 provenientes da Eletrobrás e R\$ 358.236,46 aportados pelo Estado de Mato Grosso do Sul para eletrificação rural.

11. Desse modo, o total aplicado na implantação dos aludidos assentamentos alçou, em valores históricos, R\$ 263.001.252,72 em recursos federais e R\$ 5.556.970,51 em recursos estaduais.
12. A implantação do Assentamento Itamarati I foi ajustada entre o Incra e o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul por intermédio do Convênio MS/5006/22 celebrado em 8/11/2000. E coube ao extinto Idaterra – Instituto de Desenvolvimento Agrário, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul, no âmbito do Convênio CRT/MS/69.000/2001, a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA, que foi iniciado em dez/2002 e concluído em jun/2003, com participação das lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, da Federação dos Trabalhadores na Agricultura – FETAGRI, da Central Única dos Trabalhadores – CUT e da Associação dos Moradores e Funcionários da Fazenda Itamarati – AMFFI.
13. Já no caso da implantação do Assentamento Itamarati II, o Incra pactuou com a Fundação Cândido Rondon os seguintes ajustes:
 - 13.1. Convênio CRT/MS nº 8000/2005, para *“prestação de serviços na elaboração de Plano de Desenvolvimento - PDA, com a implantação dos assentamentos através da metodologia do Programa Terravida – Sistema Socioproprietário de Assentamento”*, para os assentamentos Itamarati II, Santa Olga, Colorado, São João, Bebedouro, Nery Volpato, Padre Adriano Van de Vem e Esperança, beneficiando 2.759 famílias;
 - 13.2. Convênio CRT/MS nº 20/2005-19, para prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental ao Projeto de Assentamento Itamarati II;
 - 13.3. Convênio CRT/MS nº 23/2005-19, para prestação de serviços em geodésia, para implantação e georreferenciamento dos projetos de assentamento Teijim e Itamarati II;
 - 13.4. Contrato de Repasse nº 169805-82/2004/MDA/CAIXA, para execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos Estados da Região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal);
 - 13.5. Contrato de Repasse nº 169973-23/2004/MDA/CAIXA, para execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável no Município de Campo Grande (aditivado, posteriormente, para prever a *“execução de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável nos Municípios integrantes do Território do Cone Sul”*).
14. Observa-se então que, em valores históricos (datados de 2001 a 2006), houve aplicação de recursos públicos da ordem de R\$ 94.662,75 por família assentada e de R\$ 5.416,68 por hectare de terra adquirida.

III

15. Feitas essas considerações iniciais, passo ao registro dos mais relevantes achados da auditoria realizada pela Secex/MS.
16. De início, antecipo que a conclusão principal da equipe é a de que, a despeito de ter sido alocada quantia considerável de recursos na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, as comunidades que ali se estabeleceram estavam vivenciando problemas graves, de ordem econômica e mesmo social, comparáveis aos das favelas urbanas, que fazem, inclusive, com que esses assentamentos sejam conhecidos na região de Ponta Porã/MS como “Favelão Rural”.
17. E nos autos se verifica que grande parte desses problemas acaba ocorrendo devido à omissão, por parte da Superintendência Regional do Incra no Mato Grosso do Sul, no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos da reforma agrária na implantação desses assentamentos.
18. Dentre as irregularidades identificadas pela equipe, e que considero diretamente relacionadas à omissão da autoridade regional do Incra, destaco, de forma sintética, as que se seguem:
 - 18.1. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, com formalização por parte dos parceiros sucessores de declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores;

18.2. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00);

18.3. ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, ou abandono do lote;

18.4. arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros a empresas agropecuárias, por parte de representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais;

18.5. insuficiência de assistência técnica aos parceiros (particularmente em seu sítio familiar), impossibilitando a respectiva profissionalização e o aumento de renda, em face de a prioridade dos movimentos sociais sobre essa assistência concentrar-se nas áreas societárias dos assentamentos; e

18.6. ausência de controle da produção agropecuária e agroindustrial, de seus custos de produção e dos resultados financeiros, o que impossibilita o acompanhamento dos objetivos previstos nos Planos de Desenvolvimento desses Assentamentos (PDAs), em especial os de profissionalização e de aumento da renda dos assentados.

19. Quanto à comercialização e ocupações irregulares de lotes e ao arrendamento das áreas societárias a empresas agropecuárias, chamo a atenção para o que a Lei nº 8.629, de 1993, estipula em seu arts. 21 e 22, ao aduzir:

*“Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio ou concessão de uso, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o **compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.***

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio ou de concessão de uso cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário.”

20. Nessas circunstâncias, se o beneficiário não cumpre o compromisso de que trata o art. 21 – o de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, e o de não ceder o seu uso a terceiros – e as disposições do artigo subsequente não são colocadas em prática, além de haver ganho indevido do assentado à conta do Erário, há frustração do objetivo fundamental da reforma agrária.

21. Noto que a Superintendência Regional do Incra/MS admite a ocorrência de comercialização de lotes e, ainda, que ficou comprovado, inclusive, que foram ajuizadas ações reintegradoras de posse.

22. De qualquer modo, é interessante observar que, na verdade, há outra irregularidade, ainda mais preocupante, que se relaciona com esses achados. É que, em verdade, verificou-se que, a par da evidente deficiência na fiscalização por parte daquela regional (oriunda até mesmo da parca estrutura de recursos humanos e materiais da unidade), os contratos de concessão dos parceiros do Assentamento Itamarati II sequer haviam sido assinados até a data em que a equipe concluiu os seus trabalhos de fiscalização (irregularidade que será destacada no item 30.5 desta Proposta de Deliberação) e, no caso do Itamarati I, nenhum dos contratos atendia às mais recentes normas editadas pelo Incra.

23. Neste ponto, aliás, merecem ser destacados trechos do relatório de auditoria (à fl. 859 – vol. 4 do principal), vazados nos seguintes termos:

“(…) os assentados do Itamarati II sequer tinham processos específicos formalizados e Contrato de Concessão de Uso – CCU devidamente assinados para a garantia de acesso à área do imóvel, nos termos do art. 9º da Norma de Execução nº 45, de 25/8/2005. Portanto, após cerca de 02 (dois) anos, os dados e documentos de cada assentado ainda estavam numa pasta suspensa existente nos arquivos da Gerência Avançada do INCRA no Itamarati. Esses documentos se resumiam no requerimento do assentado dirigido ao Superintendente do INCRA/MS, declaração feita pelo próprio

assentado de que não possuía imóvel, não exercia atividade industrial ou comercial, e de que não se tratava de funcionário público, além de cópias dos documentos pessoais. Entretanto, os beneficiários estavam assentados nos respectivos lotes desde 2005. Como exemplo, juntamos aos autos cópias dos documentos encontrados nas pastas suspensas dos assentados do Itamarati II, sendo que, para esse procedimento, escolhemos um assentado de cada movimento social, (...).

213. No Assentamento Itamarati I, os problemas referentes aos processos e documentos dos assentados diferem um pouco dos encontrados no Itamarati II até porque aquele é um assentamento mais antigo - foi implantado em 2002, ou seja, há cerca de 5 (cinco anos). Porém, nenhum dos contratos dos parceiros havia sido substituído pelos novos modelos anexados à Instrução Normativa/INCRA nº 30, de 24/2/2006, aprovada pela Resolução/INCRA/CD/Nº 02, de 24/2/2006, conforme foi determinado no art. 2º dessa norma. (...).

24. Com relação a esses achados, devo observar que, no âmbito do TC 005.888/2003-0 – que tratou de levantamento de auditoria realizado no ano de 2003 por este Tribunal, com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária – o TCU determinou ao Incra que, dentre outras providências, no prazo de 180 dias, estabelecesse a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629, de 1993, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária (conforme item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – Plenário).

25. A despeito disso, vejo que não há qualquer impedimento para que o TCU expeça as determinações ora propostas pela unidade técnica, dirigidas especificamente à Superintendência Regional da entidade no Estado do Mato Grosso do Sul.

26. Com relação à prestação de assistência técnica aos parceiros e ao controle da produção agropecuária e agroindustrial dos assentamentos, foi comprovado pelo superintendente regional do Incra/MS que houve a contratação de empresas para este fim (Idaterra e FCR). Todavia o que sobressai dos autos, nesse ponto, é o fato de que, além de o referido controle não ter sido realizado a contento, houve priorização da assistência às áreas societárias, cuja produção era mais voltada para o mercado e não para a subsistência das famílias.

27. A divisão da área da parcela do assentado em sítio familiar e área societária, ou mesmo a constituição de uma fazenda coletiva, é questão que passarei a tratar mais adiante (nos itens 34 a 45 desta Proposta de Deliberação) bastando, neste instante, o registro de que foi justamente esse modelo de distribuição de terras que terminou prejudicando a prestação de assistência técnica aos assentados em seus sítios familiares, impossibilitando-os de se profissionalizarem e de aumentarem a sua renda.

28. Não é demais lembrar que a finalidade da reforma agrária não se limita à redistribuição de terras, sendo necessário, para se obter a máxima efetividade do programa, que a família também receba assistência técnica e financeira do Estado para tornar o uso da terra mais eficiente e produtivo, e até mesmo sustentável, com ganhos para toda a sociedade, o que não se verificou nos assentamentos objeto desta auditoria.

29. É por essas razões, então, e com amparo na análise apresentada pela Secex/MS nestes autos, que acompanho o posicionamento no sentido de se aplicar multa ao Sr. Luiz Carlos Bonelli, gestor à frente da direção regional do Incra/MS no período de 15/3/2003 a 12/3/2008, tendo em vista que foram os atos omissivo-comissivos (deixou de fazer quando deveria ter feito) constatados durante a sua gestão que contribuíram diretamente para a ocorrência das irregularidades descritas no item 18.1 a 18.6 desta Proposta de Deliberação.

30. A par dessas irregularidades, passo a destacar outras, cuja responsabilidade também se deve atribuir ao ocupante do cargo de superintendente regional do Incra/MS:

30.1. conclusão intempestiva dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos Itamarati I e II, elaborados, respectivamente, em junho de 2003, pelo extinto Idaterra, e, em abril de 2006, pela

Fundação Cândido Rondon, o que impossibilitou que contribuíssem, de forma efetiva, para a implantação e a formação dos assentamentos;

30.2. ausência de licenciamento ambiental do Assentamento Itamarati II, vez que, a despeito de sua implantação ter ocorrido em 2004, o respectivo pedido só ter sido protocolizado no órgão competente em 5/9/2007 (depois de recebida diligência da equipe de auditoria), e ausência de providências no sentido de conter as invasões e explorações indevidas das áreas referentes a reservas legais e de preservação ambiental;

30.3. não cumprimento do percentual mínimo de vinte por cento da área de reserva legal dos assentamentos;

30.4. aquisição, em 11/8/2004, quando da compra da Gleba I da Fazenda Itamarati, de 27 pivôs centrais com valor unitário médio superior a 74,77% ao valor médio dos pivôs centrais adquiridos da Gleba II dessa fazenda (atual Assentamento Itamarati I), em 4/5/2001;

30.5. ausência de processos específicos e das assinaturas dos assentados nos Contratos de Concessão de Uso – CCU, para garantia de acesso à área do imóvel rural (lote ou parcela), relativo ao Assentamento Itamarati II;

30.6. cessão ilegal por direito de uso de sete residências e do Parque de Armazenagem à Associação dos Agricultores e Familiares do Assentamento Itamarati II – AAFI, haja vista a falta de autorização da Presidência da República e de avaliação prévia, termo ou contrato e licitação para tanto;

30.7. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar edificações e infraestruturas da Gleba II, a exemplo das existentes na Vila do Parque Industrial, Casa da Sede, Vila Hangar, Setor Administrativo, Vila dos Engenheiros, Área Central, Vila da Represa, Fábrica de Adubos Líquidos, avaliados em R\$ 16.924.329,93, e as da Gleba I, avaliadas em R\$ 541.347,02;

30.8. ausência de providências efetivas no sentido de manter, conservar e reparar os 90 pivôs centrais adquiridos da Fazenda Itamarati;

30.9. atraso na conclusão das moradias do Assentamento Itamarati II (sendo que 718 ainda estavam pendentes de conclusão em novembro de 2007), fazendo com que as famílias dos assentados beneficiários ainda residissem em barracas em seus próprios lotes, bem como inadequado acabamento das moradias efetivamente construídas, com ausência de portas, peças sanitárias, pisos e azulejos; e

30.10. aquisição de serviços formalizados mediante os Convênios CRT/MS n°s 8000/2005, 20/2005-19 e 23/2005-19 celebrado entre o Incra e a Fundação Cândido Rondon, sem a realização de procedimento licitatório, ainda que indevidamente revestidos na forma de convênios e contratos de repasses, caracterizando burla aos comandos legais.

31. Com relação aos superintendentes regionais ouvidos em audiência, devo registrar que, conforme restou demonstrado na instrução da unidade técnica, os fatos ocorridos até 14/3/2003 (relacionados, portanto, apenas com o Assentamento Itamarati I) seriam de responsabilidade do Sr. Celso Cestari Pinheiro, não se verificando nexos causal entre os atos deste gestor com as ocorrências relacionadas ao Assentamento Itamarati II. Mas aí, nesse caso, reside apenas a irregularidade atinente à conclusão intempestiva do respectivo plano de desenvolvimento do assentamento.

32. Já quanto aos fatos relacionados ao Assentamento Itamarati I ocorridos a partir de 14/3/2003, bem assim àqueles relacionados com o Itamarati II, observo que são de responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Bonelli, que esteve à frente da Superintendência Regional do Incra/MS de 15/3/2003 a 12/3/2008.

33. Desse modo, incorporando o exame apresentado pela Secex/MS a estas razões de decidir, acolho a proposta de multa aos referidos gestores, nos termos formulados pela unidade técnica.

IV

34. Finalmente, passo ao ponto de maior relevo nestes autos. Trata-se da discussão a respeito do próprio modelo de distribuição de terras adotado pela Superintendência Regional do Incra/MS na implantação dos assentamentos, o qual se denominou Sistema Socioproprietário.

35. Segundo esse sistema, previsto no Programa “Terravida” – Programa de Reforma Agrária de Mato Grosso do Sul, o assentado receberia um lote com um determinado número de hectares e esse lote seria formado, basicamente, por duas áreas: um sítio familiar, destinado ao cultivo individual com a sua família, e uma área societária, destinada à exploração coletiva.

36. De acordo com o Relatório de Atividades Desenvolvidas nos Assentamentos, elaborado pela Superintendência do Incra/MS, no caso do Itamarati I, a distribuição espacial das famílias obedeceu basicamente a dois modelos de parcelamento: lotes individuais e lotes individuais mais áreas comunitárias nos pivôs e áreas coletivas.

37. A área individual desse assentamento, com aproximadamente 2,5 ha, visaria à segurança alimentar da família assentada, com a produção de hortaliças, grãos, raízes e tubérculos, plantas medicinais, animais de pequeno porte, pomar doméstico e piscicultura. Já a área societária (área dos pivôs centrais e áreas de sequeiro e de pastagem) visaria à produção comercial de grãos (soja, milho, aveia, girassol e outros), frutíferas e criação de gado leiteiro.

38. Por sua vez, no Assentamento Itamarati II, também houve a divisão das áreas das parcelas ou lotes dos assentados em sítio familiar e área societária. E, nesse caso, as propriedades, com área média de 14,53 ha por família, foram distribuídas visando ao atendimento de quatro situações (reserva ambiental, sítio familiar, área societária e núcleo social/industrial/comercial), conforme se segue:

Mov. Social	Nº famílias	Área média do sítio	Área societária	Área núcleo social/ind/com	Reserva ambiental	Total
CUT	270	4,0	6,0	1,73	2,8	14,53
FAF	150	5,0	5,0	1,73	2,8	14,53
FAFI	116	5,0	5,0	1,73	2,8	14,53
FETAGRI	588	4,0	6,0	1,73	2,8	14,53
MST	568	6,0	4,0	1,73	2,8	14,53
TOTAL	1.692	4,8	5,2	1,73	2,8	14,53

39. Desse modo, na concepção do sistema socioproprietário, enquanto a parte relativa ao sítio familiar é de posse e usufruto do assentado, a parte da área societária, apesar de estar em seu próprio nome, é de usufruto de um grupo de pessoas ou associações, ou seja, da coletividade.

40. Para melhor entendimento do modelo em questão, permito-me reproduzir excerto do relatório de auditoria que trata da situação encontrada na gleba do grupo de assentados da CUT, denominado “Grupo Deodápolis”, localizada no Itamarati I (à fl. 877 – vol. 4 do principal), nos seguintes termos:

“Em relação ao Grupo Deodápolis (CUT - Itamarati I), com 20 (vinte) assentados (mapa dos grupos da CUT – parágrafo 253.1, ‘b’, deste relatório), a área da parcela dos beneficiários foi dividida na parte do sítio familiar (Lotes de nºs 01 a 20), com cerca de 4,0 ha cada lote, onde está a residência do assentado (fotografias de fl. 3798, Anexo 3, V. 18), e na parte societária (áreas de cada pivô central e de sequeiro). Por meio dos desenhos dos lotes individuais e memoriais descritivos desse grupo (parágrafo 253.1, ‘b’, deste relatório), existem informações sobre os limites, confrontações e áreas de cada sítio familiar (ratifica-se que a área de cada lote perfaz 4,0 ha). Assim, apesar de não haver nos referidos documentos informações que tratem dos limites, áreas e confrontações das partes societárias, é possível calcular essas áreas. Como a área total dos lotes dos beneficiários desse grupo, apontada nos processos individuais existentes no INCRA/MS, a exemplo do Lote nº 19 e Lote nº 20 (parágrafos 215, ‘a’, e 237), é, geralmente, de 18,0 ha e a área do sítio familiar de 4,0 ha, subtraindo-se ambas as áreas tem-se a área societária de cada lote, que perfaz, 14,0 ha (quatorze hectares). Logo, não há dúvida sobre a existência de uma área societária em nome do assentado, apesar da não localização e identificação nos mapas e memoriais descritivos desse grupo de assentados da CUT.”

41. Assim, conforme restou comprovado pela equipe de auditoria, no Grupo Deodápolis, a área do lote de cada beneficiário somava efetivamente 18 hectares. Porém, desse total, cada parceleiro

tinha efetivamente sob o seu domínio/posse/gestão somente 4 hectares, estando o restante (14 hectares) sob a posse/gestão das lideranças da Central Única dos Trabalhadores.

42. A mesma situação foi documentalmente comprovada pela equipe, a partir da verificação dos mapas e memoriais descritivos, confrontações e desenhos dos noventa lotes do Grupo Nova Esperança (CUT – Itamarati II) e também dos cento e cinquenta lotes do Grupo Único da FAF (FAF – Itamarati II). E também, no caso do Assentamento Itamarati I, foi documentalmente comprovada a constituição da fazenda coletiva ou societária denominada Grupo de Resistência Eldorado dos Carajás (Grupo 17 – MST – Itamarati I), com área de 162,2954 ha, decorrente da união dos lotes nºs 73 a 91 e 101, sendo que, nesse caso, apenas doze dos dezesseis parceleiros efetivamente assentados estariam se dedicando às atividades agropecuárias dessa fazenda societária.

43. Ficou claro, desse modo, que a parcela coletiva do lote de cada beneficiário foi distribuída nos assentamentos em áreas contínuas, sem qualquer demarcação. E aí, diante dessa configuração, o beneficiário – que sequer tinha conhecimento da localização precisa da parcela societária que lhe pertencia e da qual não detinha a posse efetiva – encontrava-se compelido, para lograr participar de sua exploração, a associar-se às lideranças dos grupos subordinados aos movimentos sociais, circunstância que claramente afronta direitos fundamentais insculpidos no art. 5º da Constituição de 1988, em particular o direito de plena liberdade de associação, o direito de o indivíduo não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado e, ainda, o direito de propriedade.

44. Mais ainda. Nesse contexto, constatou-se que a assistência técnica que seria necessária para que os assentados conseguissem incrementar a sua produção terminou concentrada na parcela societária, de modo que acabaram sendo deixados à sua própria sorte na exploração de seus sítios familiares.

45. É forçoso concluir, assim, pelo relato trazido pela equipe de auditoria, que o modelo adotado pela superintendência do Incra/MS na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II não se mostrou adequado aos objetivos da reforma agrária, particularmente o de possibilitar ao assentado o uso mais eficiente e produtivo da terra e o de permitir que pessoas desprovidas de capital pudessem contribuir para o processo produtivo agrícola do País, sem a obrigação de se submeter necessariamente ao patrulhamento de movimentos sociais.

46. Enfim, ainda no mesmo contexto, por sua inteligência ao discorrer sobre o norte que se deve dar ao programa de reforma agrária, permito-me acrescentar excertos do Voto do Ministro Ubiratan Aguiar proferido no julgamento do já mencionado TC 005.888/2003-0 (no Acórdão 557/2004-Plenário), quando aduziu:

“13. O atual Governo tem como uma de suas prioridades na área social a aceleração, com resultados, do programa de reforma agrária. Para alcançar tal objetivo, de forma abrangente, responsável e perene, necessita traçar diretrizes consistentes que permitam não só disponibilizar terras para o programa, mas também que assegurem que os assentamentos possam tornar-se economicamente viáveis e que o meio ambiente será preservado. As ações devem ser harmônicas, sob pena de não se demonstrarem eficazes e, mais grave, de onerar os cofres públicos sem que sejam alcançados os resultados esperados. (...)”

28. A reforma agrária, além de constituir um dos principais programas da área social do Governo Federal, preocupa as autoridades em razão do alto grau de tensão correlacionado aos movimentos de trabalhadores que buscam vê-la efetivamente implementada. Todavia, suas ações não podem ser centradas apenas na distribuição de terra, mas também na geração de emprego e renda, de forma planejada e consciente, que permita que o assentado faça da terra seu meio de obtenção de sustento, ali se fixando, usufruindo de qualidade de vida digna. A conscientização da sociedade, e as cobranças que vêm em decorrência dessa conscientização, não permite que a reforma agrária seja feita com prejuízo dos direitos fundamentais individuais, do meio ambiente ou do Erário. Assim, não basta distribuir terra.

29. A experiência já mostrou que criar assentamentos que não tenham perspectiva de desenvolvimento econômico significa aumentar as fileiras de desesperados. Além disso, no quadro

atual de carência de emprego, a esperança de tornar-se um beneficiário da reforma agrária surge como alternativa inclusive para os desempregados urbanos. Com isso, o contingente de trabalhadores que se junta aos movimentos daqueles que buscam terra para se instalar aumenta. Tal constatação faz crescer a necessidade de ações bem planejadas, efetivas. Nesse contexto, acredito que o presente trabalho, muito mais do que apontar irregularidades, traz importantes colaborações para o Incra.” – (grifos ora acrescidos).

47. Com efeito, se de um lado a eficiência do modelo revelou-se comprometida, a verdade é que, de outro, a sua aplicabilidade também não restou constitucionalmente comprovada, o que torna ainda mais reprovável o sistema de distribuição de terras adotado.

48. Eis que a Secex/MS, ao examinar o regramento relativo à matéria, terminou concluindo pela inadequada interpretação dada aos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, frente aos ditames da CF88.

49. Explico.

50. A Constituição Federal define, no **caput** e parágrafo único do art. 189, que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos”, e que esses títulos “serão conferidos **ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei**” (grifou-se).

51. Já na defesa do aludido modelo, tentando mostrar que a área destinada aos beneficiários da reforma agrária pode ser explorada de forma individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista, o superintendente regional do Incra/MS invocou o comando do art. 16, da Lei nº 8.629, de 1993, que aduz:

“Art. 16. Efetuada a desapropriação, o órgão expropriante, dentro do prazo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, destinará a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista.”

52. Ocorre que neste caso está se tratando de conceitos distintos, quais sejam: distribuição de terras e formas de exploração.

53. E daí se vê que o aludido art. 16 não dá amparo à distribuição de lotes na forma efetivada, em que o beneficiário sequer tem condições de localizar a parcela societária que lhe pertence e sobre a qual lhe é impedido qualquer tipo de gestão individual, senão por intermédio da associação a algum grupo, vinculado, no caso, a movimentos sociais.

54. Desse modo, conforme concluiu a Secex/MS, não foi o mencionado art. 16 que criou as condições jurídicas para a implantação das denominadas “áreas societárias” (que representam parte da área do assentado não demarcada), mas sim os §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, incluídos pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, que aduzem:

“Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º. O título de domínio de que trata este artigo conterá cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

§ 2º. Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo.”

55. De se notar, todavia, que a redação desses dispositivos, ao definir que o título de domínio ou concessão de uso será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária de forma individual ou coletiva, não fere necessariamente o comando dado pelo art. 189 da CF/1988, mesmo porque tal dispositivo parece tratar de norma constitucional de eficácia contida, comportando certa restrição legal, ao submeter o seu alcance aos *“termos e condições previstos em lei”*.

56. Interessante observar, contudo, que o conteúdo deste art. 18 da Lei nº 8.629, de 1993, parece conflitar com o do próprio art. 19 da mesma lei, que reproduz, em parte, o comando do parágrafo único do art. 189 da CF/1988, ao estabelecer que:

“Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso renumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.”

57. Desse modo, discordo da unidade técnica e não vislumbro a necessidade de se aplicar a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, que reconhece competir ao TCU, no exercício de suas atribuições e no exame do caso concreto, a apreciação de constitucionalidade de dispositivo de lei ou de ato normativo, mesmo porque, no presente caso concreto, não se mostra necessário apreciar a constitucionalidade de disposições normativas infraconstitucionais, mas sim verificar a aplicação de disposições legais sobre a distribuição de terra sem que haja a devida demarcação dessas áreas.

58. Nesses termos, então, coloco-me apenas parcialmente de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica no sentido de que este Tribunal considere irregular a aplicação legal dada no caso concreto pela superintendência do Incra/MS, para a forma coletiva de exploração de imóveis rurais oriundos da reforma agrária, sem a devida e exata demarcação da terra e mediante um processo associativo compulsório, por configurar afronta ao direito de propriedade, ao direito de plena e livre liberdade de associação e, também, ao direito de o indivíduo não ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (previstos, respectivamente, nos incisos XXII, XVII e XX do art. 5º da CF/88).

59. E isso também deve ser condenado e repelido em relação ao art. 3º, § 2º, da Instrução Normativa nº 30-Incra, de 24/2/2006, vez que esse dispositivo prevê a possibilidade de existirem áreas não demarcadas em nome dos assentados.

60. De mais a mais, e ainda em relação às regras da aludida instrução normativa, devo registrar que, embora o Sr. Luiz Carlos Bonelli alegue que deram respaldo à implantação dos assentamentos, o fato é que essa IN foi editada posteriormente à conclusão dos respectivos PDAs.

61. Finalmente, a propósito da definição de responsabilidades, registro que, conforme consta dos autos, diversos foram os gestores ouvidos em audiência pela Secex/MS em razão das

irregularidades atinentes ao modelo adotado pelo Incra/MS na implantação dos assentamentos, dentre eles presidentes do Incra e diretores-presidente do Idaterra.

62. E, em essência, tais gestores conduziram seus arrazoados ressaltando que o presidente do Incra não poderia ser responsabilizado pelas falhas operacionais identificadas nos órgãos desconcentrados e que a competência de acompanhar, fiscalizar e avaliar os projetos e a execução das ações caberia aos superintendentes regionais e aos servidores do órgão regional.

63. Com efeito, conforme concluiu a Secex/MS, a responsabilidade pelas irregularidades em questão recai exclusivamente sobre o superintendente regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, visto que, de acordo com o art. 119 do Regimento Interno da entidade, tal agente tinha, dentre outras competências, as de representar a instituição perante outras entidades, aprovar a seleção de candidatos, autorizar o assentamento de famílias e, ainda, criar projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização.

64. No mesmo sentido, valem destacar a Instrução Normativa nº 44-Incra, de 24 de maio de 2000, e a Instrução Normativa nº 2-Incra, de 29 de março de 2001, que previam, respectivamente, nos arts. 5º e 6º, que o projeto de assentamento seria criado por ato do superintendente regional do Incra, precedido do respectivo registro no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária.

65. Dessa forma, merecem acolhimento as razões de justificativa dos agentes que ocuparam os cargos de presidente da autarquia e de diretor-presidente do Idaterra, pelo fato de não haver sido evidenciado nexo causal entre as irregularidades verificadas e a atuação desses gestores, por ação ou omissão, ainda que omissivo-comissiva. E nessa situação se enquadram os Srs. Rolf Hackbart, Marcelo Resende de Souza, Sebastião Azevedo, Francisco Orlando Costa Muniz, José Antônio Felício, Ivan de Oliveira Santos, Joatan Loureiro da Silva, Sandro César Fantini, Valteci Ribeiro de Castro Júnior e Humberto de Mello Pereira.

66. Quanto ao Sr. Celso Cestari Pinheiro, que esteve à frente da superintendência do Mato Grosso do Sul no período de 15/6/2000 a 14/3/2003, embora a unidade técnica tenha sinalizado para a sua responsabilização na instrução de fls. 4.910/4.973, especificamente nos itens 4.4.12 a 4.4.14, as irregularidades atinentes ao modelo seguido na implantação do Itamarati I (comprovadas ao menos no Grupo 17 – MST e no Grupo Deodápolis – CUT, conforme descrito nos itens 40 a 42 desta Proposta de Deliberação) não lhe foram atribuídas na respectiva proposta de encaminhamento (alínea “o” – fl. 4.967).

67. Segundo consta do relatório de auditoria, embora o Plano de Desenvolvimento do aludido assentamento somente tenha sido concluído em junho de 2003, o respectivo processo de implantação ocorreu durante o período de 8/11/2000 a 31/12/2002 (período de vigência do convênio celebrado com o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul). Então, é certo que, quando concluída a elaboração do PDA, o imóvel rural objeto desse plano já estava efetivamente ocupado pelos assentados do MST, FETAGRI, CUT E AMFFI.

68. E, nesses termos, entendo não ser razoável afastar a responsabilidade do Sr. Celso Cestari Pinheiro que esteve à frente daquela regional do Incra por todo o período de vigência do Convênio MS/5006/22, a que me referi no item anterior.

69. Enfim, quanto à penalidade sugerida pela Secex/MS de inabilitação do Sr. Luiz Carlos Bonelli para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração federal, considero que merece guarida, pois são graves as irregularidades verificadas em sua gestão na implantação não só do Assentamento Itamarati II, mas também do Itamarati I, em particular a irregularidade relacionada à ausência de providências com vistas a conferir aos assentados a devida documentação de propriedade, consoante relatado no item 30.5 desta Proposta de Deliberação.

70. E aí, neste ponto, reputo necessário registrar um breve adendo.

71. É que tanto o Sr. Celso Cestari Pinheiro quanto o Sr. Luiz Carlos Bonelli, na condição de superintendentes regionais que figuram como responsáveis nas contas de 2002 a 2006 do Incra, já tiveram as suas contas julgadas por esta Corte de Contas. Trata-se dos TCs 013.830/2003-5, 010.493/2004-8, 015.068/2005-4, 017.407/2006-8 e 021.359/2007-3, julgados, respectivamente, por

intermédio dos Acórdãos 3.568/2010-1ª Câmara, 5.053/2008-2ª Câmara, 2.132/2009-2ª Câmara, 2.680/2009-2ª Câmara e 1.585/2001-2ª Câmara.

72. Todavia se vê que, ainda assim, a aplicação de penalidade pecuniária mostra-se processual e materialmente possível, não só nos termos da jurisprudência do TCU, mas também por força do atual art. 206 do RITCU, que aduz:

“Art. 206. A decisão definitiva em processo de tomada ou prestação de contas ordinária não constituirá fato impeditivo da aplicação de multa ou imputação de débito em outros processos, salvo se a matéria tiver sido examinada de forma expressa e conclusiva, hipótese na qual o seu exame dependerá do conhecimento de eventual recurso interposto pelo Ministério Público.”

73. E, no presente caso concreto, as matérias debatidas nesta oportunidade não foram objeto de exame expresso e conclusivo em nenhuma das contas já apreciadas por esta Corte, pelo que não há impedimento às multas propostas pela unidade técnica.

74. De todo modo, deve ser encaminhada cópia integral da presente deliberação, acompanhada de cópia do relatório de auditoria e demais instruções constantes dos autos, ao Ministério Público junto ao TCU, para que avalie a conveniência e a oportunidade de interpor recurso de revisão com vistas a reabrir as referidas contas anuais, caso o MPTCU verifique a necessidade de alterar o mérito dos respectivos julgamentos.

V

75. Finalmente, quanto às razões de justificativa apresentadas para as irregularidades descritas nos itens 287.4.12 e 287.4.13 do encaminhamento de fls. 887/900 pelos membros do grupo técnico responsável pelo Laudo de Avaliação nº 8/2003 – Srs. Ismael Sandoval Abrahão, Samuel de Campos Widal, Celso Benedito Torres de Souza e Maria Rita Jacinto Rodrigues –, registro que estou de acordo com a proposta da unidade técnica.

76. Isso porque, com relação à significativa diferença de preço entre as Glebas I e II, a Secex/MS considerou que o procedimento de avaliação adotado pelos técnicos encontrou respaldo nas normas do Incra, embora tenha ficado caracterizado que essas normas admitiam certa margem de subjetividade.

77. Demais disso, quanto à diferença de preço dos pivôs centrais das Glebas I e II, ficou comprovado que a avaliação destes equipamentos não era da responsabilidade destes mesmos técnicos, não se mostrando razoável, na presente fase processual, um eventual retorno dos autos à origem para se buscar confirmar, ou não, apenas este indício.

78. Nesse ponto, tenho a observar que, embora este trabalho tenha abordado, de forma geral, a adequação dos valores pagos pelas glebas e benfeitorias, ele não incluiu em seu escopo a discussão a respeito da economicidade da implantação dos assentamentos, os quais consumiram a aplicação de recursos públicos da ordem de R\$ 94.662,75 por família assentada e de R\$ 5.416,68 por hectare de terra adquirida, conforme narrei no item 14 desta Proposta de Deliberação.

79. De todo modo, penso que a economicidade na implantação de programas de assentamentos rurais merece ser examinada por este Tribunal de forma mais ampla. É que, conforme constatado no âmbito do TC 005.888/2003-0, já mencionado no item 46 desta Proposta de Deliberação, o Incra não estaria realizando os prévios estudos de viabilidade econômica, na forma determinada no art. 17, inciso I, da Lei nº 8.629, de 1993.

80. E esse estudo de viabilidade econômica é fundamental para o conhecimento antecipado das condições econômicas de manutenção do assentamento, lembrando que, a esse respeito, mostram-se ainda válidas as considerações trazidas pelo emérito Ministro Ubiratan Aguiar que, ao relatar o aludido processo, aduziu:

“20. O estudo de viabilidade econômica é fundamental para o conhecimento antecipado das condições econômicas de manutenção do assentamento. Não há sentido em simplesmente destinar

terras à reforma agrária, assentando famílias, sem que haja perspectiva de exploração econômica satisfatória para garantir a auto-sustentabilidade do assentamento. Ademais, esses estudos permitem quantificar as despesas necessárias à sua implantação, bem como o custo da infra-estrutura mínima requerida (estradas de acesso, casas para os assentados, energia elétrica e água) e da promoção do desenvolvimento econômico do empreendimento (despesas de financiamento e assistência técnica).

21. A ausência de estudos de viabilidade econômica associada à despreocupação com a busca de formas alternativas legais de obtenção de terras (terras públicas e reversão ao patrimônio do INCRA de glebas abandonadas ou ilegalmente transmitidas pelos beneficiários), representando ambas ônus adicional aos custos da reforma agrária, indicam não estar o INCRA atento ao princípio da eficiência a que se submetem os órgãos e entidades da administração pública."

81. Por conseguinte, considero pertinente recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal que avalie a conveniência e a oportunidade de incluir, no plano de fiscalização do TCU, auditoria que contemple a avaliação da economicidade dos programas de assentamento na área de colonização e reforma agrária do Incra (como um todo), sem prejuízo de incluir, em seu escopo, o monitoramento do cumprimento das medidas alvitadas no Acórdão 557/2004-Plenário (proferido nos autos do TC 005.888/2003-0), em particular daquelas previstas nos itens 9.2.9 a 9.2.13.

82. Enfim, incorporo a estas razões de decidir as análises que constam dos autos, em particular das instruções de fls. 4.910/4.973 e 5.042/5.076 (ambas do vol. 23 do principal). E acolho, em essência e com ajustes de forma, a derradeira proposta de encaminhamento formulada pela Secex/MS, inclusive quanto à expedição de determinação ao Incra para que, no prazo de 180 dias, apresente a este Tribunal um plano de ação que contemple a adoção das medidas indicadas no Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

83. E, quanto ao encaminhamento de cópia integral da presente deliberação, acompanhada de todas as instruções contidas nestes autos, considero que deva ser feito à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério Público Federal, bem como, também, à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 15 de fevereiro de 2012.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator