

VOTO

Cuida-se de embargos de declaração opostos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em face do Acórdão 775/2016 – Plenário, por meio do qual este Tribunal determinou àquela autarquia, cautelarmente, a suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária, os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados, de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, além do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural dos beneficiários apontados com indícios de irregularidades em planilhas elaboradas pela SecexAmbiental.

I – Admissibilidade

2. Acerca da admissibilidade dos presentes embargos, especificamente sob o aspecto temporal, verifico que a ciência da deliberação desta Corte se deu em 13/4/2016, conforme peça 36. Os embargos, por sua vez, foram opostos em 25/4/2016. Assim, nos termos dos arts. 183, 185 e 287, § 1º, do RI/TCU, mostram-se tempestivos, eis que opostos no último dia do prazo decencial, contado na forma do mencionado art. 183 do Regimento Interno.

3. Verifico, ainda, que foram apontadas supostas omissões, contradições e obscuridades, merecendo o enfrentamento dessas questões suscitadas no mérito, razão pela qual os embargos podem ser conhecidos por este Tribunal.

II – Efeito suspensivo

4. Em preliminar, requer o embargante que, nos termos do § 3º do art. 287 do Regimento Interno, seja expressamente reconhecido por este Tribunal o efeito suspensivo do recurso, especialmente no que tange ao cumprimento do acórdão, em relação a todos os pontos impugnados.

5. De fato referido dispositivo regimental assenta que “*os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1º do art. 285*”, reconhecendo, portanto, a existência de efeito suspensivo, que recai apenas sobre os itens objeto de questionamento, como alude o § 1º do art. 285 do RI/TCU.

6. Note-se, a propósito, que os embargos suspendem os prazos para a interposição dos demais recursos (não se trata de interrupção), o que se dá a partir da data de sua oposição. A questão se apresenta relevante, e por isso faço aqui o parêntesis, haja vista que o recurso cabível contra a medida cautelar, previsto no art. 289 do RI/TCU, tem prazo de cinco dias para interposição.

7. Devo esclarecer, todavia, que a Decisão 188/1995 – TCU – Plenário considerou como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, opostos contra as deliberações do Tribunal, têm o poder de sustar provisoriamente seus efeitos até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista na Lei 8.443/1992.

8. Deliberações mais recentes endossaram esse *Decisum*, em especial o Acórdão 266/2007 – Plenário (Rel. o Min. Valmir Campelo), que encaminhou a matéria à Comissão de Jurisprudência, a fim de que essa avaliasse a possibilidade de edição de enunciado de Súmula da Jurisprudência deste Tribunal nesse sentido. Em que pese ainda não sumulada a matéria, não houve modificação do entendimento neste Tribunal. Desse modo, no Acórdão 1.159/2014 – Plenário (Rel. o Min. Raimundo Carreiro), por exemplo, deliberação essa ainda mais recente sobre a matéria, reafirmou-se que:

“(…) este Tribunal possui jurisprudência antiga e bem sedimentada no sentido de que, mesmo durante o efeito suspensivo de um recurso, o gestor público não está autorizado a praticar atos contrários à determinação recorrida, sob pena de cometer grave infração à norma legal, conduta sujeita à multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, caso a determinação seja mantida após o julgamento do recurso. Essa dicção foi assentada, em caráter normativo, mediante a Decisão Plenária 188/95, de 10/5/1995, até hoje mantida.

Mais ainda, este Tribunal já acolheu a tese de que o efeito suspensivo do recurso não se estende a certas determinações, sob pena de torná-la ineficaz quando de seu julgamento de mérito, a exemplo da situação tratada no Acórdão 902/2009 - Plenário.”

9. Referido Acórdão 902/2009 – Plenário (Rel. o Min. Substituto André Luiz de Carvalho) alude a embargos opostos em face de medida cautelar, cujo relevante e esclarecedor considerando que integrou o julgado (acórdão proferido em Relação) convém aqui transcrever:

“Considerando que a mesma Secretaria de Recursos elaborou instrução fundamentando a ressalva que fez constar na certidão expedida por considerar que ‘ao elaborar a respectiva certidão, esta Serur entendeu que o item 9.1.3 do Acórdão nº 327/2009 - TCU - Plenário trata-se de medida acautelatória adotada com o fim de preservar o patrimônio público. Assim, **os presentes Embargos de Declaração não teriam o condão de suspender a medida acautelatória adotada com base no poder geral de cautela assegurado ao Tribunal de Contas da União, pelo art. 71, inciso IX, da Carta Magna, art. 44 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 - LO/TCU e arts. 246 e 276 do RI/TCU, o qual já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal - STF no bojo do MSG nº 24.510-7-DF, pois que tal medida conserva sua eficácia na pendência do presente processo;** de outras palavras, a validade da referida medida somente extingue-se quando o presente processo transitar em julgado”; (destaquei)

10. Como é cediço, a medida acautelatória confere proteção, em caráter de urgência, aos bens jurídicos tutelados pelas ações de controle externo desta Corte de Contas, ou visando, ainda, tutelar a própria eficácia das deliberações de mérito. Dada sua natureza – ainda que precária, haja vista a possibilidade de revisão a qualquer tempo pelo Tribunal –, não pode ter seu cumprimento atacado de modo suspensivo pela simples oposição de embargos de declaração, quando o próprio recurso cabível para rediscussão dos pressupostos dessa medida não prevê, em plenitude, o efeito suspensivo automático (art. 289, § 4º), de sorte a autorizar o não cumprimento daquela tutela de urgência. Ademais, o efeito suspensivo não se coaduna com a própria natureza da medida acautelatória.

11. Ainda nessa linha, rememoro que recente julgado deste Tribunal assentou entendimento no mesmo sentido do aqui defendido, qual seja, de que os embargos de declaração opostos contra medidas cautelares deste Tribunal não possuem efeito suspensivo. Cuida-se do Acórdão 927/2016 – Plenário, proferido na Sessão do dia 20 de abril de 2016, quando apreciados embargos e agravo opostos contra cautelar envolvendo representação sobre a aquisição da Refinaria de Pasadena. Extraio o sumário daquela deliberação, o qual reflete o que restou decidido no julgado (atenção ao negrito):

“SUMÁRIO: AGRAVO E EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DE DECISÃO DESTA CORTE DE CONTAS QUE DECRETOU A INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS RECORRENTES. NÃO CONHECIMENTO DO AGRAVO ANTE A FALTA DE PREVISÃO REGIMENTAL. CONHECIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO. Consoante jurisprudência desta Corte de Contas, não há previsão regimental para o conhecimento de agravo em face de medida cautelar instituída com fundamento nos arts. 273 e 274 do RITCU. **Os recursos que se prestem a atacar deliberações de cunho cautelar devem ser recebidos sem efeito suspensivo, uma vez que, tanto o antigo como o novo Código de Processo Civil, aplicados subsidiariamente aos processos desta Corte por força da Súmula 103/TCU e do art. 298 do Regimento Interno/TCU, excepcionam este efeito suspensivo em casos de a decisão atacada versar sobre concessão de medida cautelar, arts. 520 e 1.012, respectivamente.**” (destaquei).

12. Dessarte, ao decidir sobre o conhecimento dos presentes embargos, entendo oportuno que o Tribunal teça, em face da preliminar de admissibilidade, o esclarecimento necessário ao embargante acerca de seus efeitos, os quais, a meu ver, não alcançam, de modo automático, a suspensão do cumprimento da medida cautelar, nem autorizam a que o gestor público pratique atos contrários à determinação recorrida, sob pena de cometer grave infração à norma legal. Logo, entendo que os embargos *sub examine* não carregam em si efeito suspensivo pleno. Devem ser recebidos com parcial efeito suspensivo, de modo que tal efeito alcance somente a contagem de prazo para interposição de recursos; porém, sem efeito suspensivo quanto à cautelar determinada no acórdão embargado. Adianta, todavia, que na prática, a oposição dos embargos no último dia de prazo tornou ineficaz o efeito suspensivo para fins de futura interposição de agravo contra a medida cautelar, haja vista que aquele instrumento recursal tem prazo de apenas cinco dias.

III - Mérito

13. Feitos esses esclarecimentos, e ultrapassada a preliminar arguida, passo a enfrentar as questões de mérito presentes nos declaratórios oferecidos pelo Instituto.

III.1

14. Primeiramente, suscita o embargante dúvida quanto ao sentido e ao alcance da expressão “*critérios legais e normativos*” utilizados como parâmetros nesta representação, aludindo à existência de obscuridade nos itens 9.4 e 9.5.1 do Acórdão 775/2016 – Plenário.

15. Para melhor compreensão, transcrevo a seguir os itens referidos como obscuros pelo embargante, destacando as expressões que lhe causam dúvidas:

“9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, **do preenchimento dos critérios legais e normativos** utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, **com desvio dos critérios legais apontados nesta representação**, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;”

16. Ao que percebo dos argumentos que fiz reproduzir em maiores detalhes no relatório precedente, o Incra quer crer na possibilidade da extração de dois entendimentos diversos, a lhe suscitar dúvidas no cumprimento do acórdão. Assim, aponta que o acórdão fora omissivo quanto ao alcance da expressão “*critérios legais e normativos*”, e por isso obscuro, não deixando claro se: (i) refere-se aos critérios interpretativos das leis e normas tais como atribuídos por este Tribunal no âmbito da representação; ou (ii) em interpretação que considera também possível e razoável, se os “*critérios legais e normativos*”, a partir dos dispositivos mencionados, podem ser interpretados de outro modo a partir dos casos ou hipóteses concretas.

17. Para o embargante não resta claro se, na avaliação dos casos concretos, para aferição acerca da comprovação da regularidade dos beneficiários durante a vigência da cautelar, deve

considerar o preenchimento dos requisitos constantes nos dispositivos legais e normativos, segundo a interpretação que o Incra faz para os distintos momentos de seleção e de supervisão ocupacional, ou se deve considerar outros critérios interpretativos constantes nesta representação, mormente a aplicação de restrições legais de ingresso na política pública, mesmo após a aquisição da condição de assentado. Requer, assim, que se elucide quais critérios normativos devem ser considerados para o momento da supervisão ocupacional, ou seja, para afastar ou confirmar os indícios de irregularidades após o ato da homologação do beneficiário na parcela.

18. Ora, nesse ponto, não vejo configurada omissão ou obscuridade no acórdão embargado. A dúvida, ao que me parece, é de natureza subjetiva, presente somente na mente do embargante, e formulada no interesse que tem na matéria que vem sendo tratada na representação. É patente que a deliberação deste Tribunal adotou critérios de interpretação normativos distintos daqueles adotados pelo Incra, situação mais evidente ainda quanto se percebe, da leitura do acórdão embargado, que fora determinada a realização de oitiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, diante do que consta do art. 3º, § 2º, da referida Portaria, no que tange às exceções feitas àqueles assentados que se tornaram, posteriormente, e, portanto, após a homologação, agentes públicos ou empresários.

19. Além do mais, o acórdão deixou claro, após a expressão a que alude o embargante, qual o critério deve ser adotado, em complemento à expressão ensejadora da dúvida do embargante. Transcrevo, a seguir, negritando a expressão motivo da dúvida apresentada, e sublinhando, em seguida, a oração explicativa que lhe é subsequente: “**(...) do preenchimento dos critérios legais e normativos** utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, (...).”.

20. Consoante já deixei consignado por ocasião do precedente Acórdão 2.341/2007 – Plenário, não é qualquer dúvida passível de esclarecimento pelos embargos declaratórios:

“4. Com efeito, a dúvida que enseja declaração é aquela objetiva, resultante de ambigüidade, dubiedade ou indeterminação das proposições, inibidoras da apreensão do sentido, relacionadas às omissões, contradições ou obscuridades presentes no próprio julgado. Entretanto, aquela apresentada pela recorrente é de natureza subjetiva, decorrente de seu entendimento sobre a maneira de agir e sobre o alcance da deliberação deste Tribunal.

5. Os embargos declaratórios não se prestam a esclarecer dúvidas subjetivas do recorrente, sob pena de o órgão julgador passar a atuar como consultante desse ou substituir a Administração na prática de seus atos, somente devendo ser conhecido quando indicar, objetivamente, omissão, contradição ou obscuridade que possa ser sanada para o esclarecimento e compreensão da decisão, conforme se deduz da jurisprudência das principais cortes superiores:

‘EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.

– Inexistência, no caso, de omissão quanto não ser a verba relativa a honorários de advogado vantagem pessoal.

- Declaração de ocorrência, no caso, do pré-questionamento necessário para conhecimento do recurso extraordinário.

- **Não é o Poder Judiciário órgão de consulta para dar esclarecimentos sobre questões de dúvida subjetiva de uma das partes.**

Embargos recebidos em parte para declarar que houve, no caso, o pré-questionamento necessário para o conhecimento do recurso extraordinário.’ (RE-ED 255785/SP – São Paulo, STF, DJ 28/3/2003 p. 00075, Rel. Min. Moreira Alves, 1ª Turma). (destaquei)

‘EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ERRO MATERIAL. DÚVIDA. 1. Ainda que os erros de escrita possam ser corrigidos, de ofício, por despacho do relator, cabe, no entanto, corrigi-los por via de embargos de declaração, se assim propostas (art. 96, § 3º do RI). 2. **A dúvida que enseja a declaração não é a dúvida subjetiva residente tão-só na mente do**

embargante, mas aquela objetiva resultante de ambiguidade, dubiedade ou indeterminação das proposições, inibidoras da apreensão do sentido. Embargos acolhidos em parte.” (AI-embargos 90344/SP – São Paulo, STF, DJ 15/4/1983 p. 4655, Rel. Ministro Rafael Mayer, 1ª Turma) (destaquei)

‘EMENTA: EMBARGOS DECLARATÓRIOS. ALEGAÇÃO DE DÚVIDAS. NÃO CARACTERIZAÇÃO. I – ‘**A dúvida que enseja a declaração não é a dúvida subjetiva residente tão só na mente do embargante, mas aquela objetiva, resultante de ambiguidade, dubiedade ou indeterminação das proposições, inibidoras da apreensão do sentido**’ (RTJ 105/1047), hipótese essa que, no caso, não se acha caracterizada. II – Embargos declaratórios rejeitados. (Edcl no RMS 2424/TO, STJ, DJ 28/11/1994 p. 32598, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, 2ª Turma) (destaquei)’

‘EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. 1 - **Os embargos de declaração, por terem função específica e limitada pela norma processual, só prosperam quando, evidentemente, o acórdão aponta omissão, obscuridade ou contradição.** 2 - **A dúvida existente na compreensão da parte a respeito da decisão, por ser de natureza subjetiva e firmada com influencia nos interesses que tem sobre a demanda, não constitui elemento, só por ser declarada, para permitir acolhimento de embargos de declaração.** 3 - É sem esteio jurídico a compreensão assentada nos embargos de declaração de que não se pode conhecer de recurso especial, pela divergência, quando o acórdão destacado para confronto com o posto pelo Tribunal de Segundo Grau e oriundo do Superior Tribunal de Justiça. Não é esta a mensagem da Sumula 13 do STJ. 4. Embargos de declaração rejeitados.” (Edcl no Resp 123352/SP, STJ, DJ 10/11/1997 p. 57709, Rel. Min. José Delgado) (destaquei)’

21. Igualmente, noutro processo apreciado por esta Corte, em que opostos embargos de declaração pela Advocacia-Geral da União (Acórdão 1.999/2007 – Plenário), deixei consignado o seguinte acerca da impossibilidade de esclarecimento de dúvidas de natureza subjetiva e que encontram respostas na leitura do próprio acórdão embargado:

“20. Dessarte, manifesto-me por que este Tribunal negue provimento aos embargos, mantendo-se inalterados os termos do acórdão anterior, tendo em vista que a dúvida suscitada pela embargante é esclarecida pelos próprios termos integrantes da deliberação atacada, não se prestando os embargos declaratórios a esclarecer dúvidas subjetivas do recorrente. Os embargos de declaração somente devem ser providos quando se torna necessário o esclarecimento de dúvidas resultantes de ambiguidade, dubiedade ou indeterminação das proposições, inibidoras da apreensão do sentido, ou seja, quando necessário o saneamento de omissões, contradições ou obscuridades que lhe prejudiquem o entendimento, conforme se deduz do art. 34 da Lei 8.443/1992 e da jurisprudência das principais cortes superiores: (...)” (grifei)

22. Logo, bem sabe o Incra que a deliberação deste Tribunal implicou em considerações mais rígidas sobre os critérios adotados no PNRA. E essa rigidez no exame deve ser emprestada ao Instituto no cumprimento da deliberação, ao menos durante a vigência da cautelar, e, posteriormente, em caso de deliberação deste Tribunal que porventura venha a afastar, no mérito, outras interpretações dissonantes das leis e dos princípios que regem o PNRA.

23. Saliente-se, inclusive, que o item objeto dos embargos consiste numa autorização, em caráter excepcional, para a exclusão do beneficiário da cautelar adotada, caso se verifique, *in concreto*, o preenchimento dos requisitos utilizados como parâmetro nos cruzamentos efetuados pela SecexAmbiental, com vistas a evitar equívocos e erros decorrentes das deficiências nos cadastros do Sipra, base essa alimentada pela autarquia. Não ampara exclusões baseadas unicamente nos critérios atualmente empregados pelo Instituto, porque muitos desses, conforme pode ser lido na deliberação embargada, são objeto de questionamento por este Tribunal, encontrando-se, portanto, pendentes de julgamento de mérito. A oportunidade para o debate desses critérios será por ocasião do oferecimento das alegações de mérito, de modo que, resolvido o processo, restarão definitivamente resolvidas as questões inerentes aos critérios antes e após as homologações.

24. Entendo, portanto, nessa parte, não haver dúvida de natureza objetiva a ser aclarada por meio dos embargos, devendo, por isso, ser rejeitados.

III.2

25. Noutro ponto, alega o embargante omissão deste Tribunal no tocante aos subitens 9.2.1 e 9.2.2, quanto à necessidade de realização de seleção para o assentamento de novos beneficiários em cumprimento a decisões judiciais e em parcelas retomadas administrativamente.

26. Requer, assim, que este Tribunal esclareça acerca do prosseguimento de atos referentes às políticas públicas do Incra quando determinadas pelo Poder Judiciário e que conflitem com as determinações desta Corte quanto à suspensão de seleção de novos beneficiários e de assentamento de novos beneficiários já selecionados, bem como pagamentos de créditos da reforma agrária. Assevera que há decisões judiciais com força executória que impõem ao Incra o dever de assentar ou mesmo verificar a elegibilidade e, caso presentes os requisitos, assentar o beneficiário, incluindo-o na política pública.

27. Alude à existência de contradição verificada em se considerando que para sanar eventuais irregularidades encontradas com a necessária exclusão de ocupante irregular, com conseqüente retomada da parcela pela via administrativa ou judicial, o Incra terá de efetuar novas seleções sob pena de a parcela retomada ficar desocupada e exposta a riscos e invasões.

28. E, ainda, não teria ficado claro se o processo de regularização de parcelas previsto no art. 14 da IN/INCRA 71/2012, no qual não é feita propriamente uma seleção, está suspenso ou se pode continuar sendo executado.

29. Primeiramente, no que concerne à existência de ações judiciais, não vejo configurada qualquer omissão do julgado, porquanto em nenhum momento anterior dos autos o Instituto trouxe informações sobre a eventual existência de decisões judiciais a amparar determinadas seleções e assentamentos. Portanto, não há que se falar em omissão sobre fato não trazido ao processo e não reportado em sede de oitiva prévia realizada, momento oportuno ao Instituto para falar nos autos.

30. Entrementes, vale destacar que bem sabem os procuradores federais do Incra que assinam o petítório de embargos declaratórios que no sistema jurídico pátrio vige a independência de instâncias. Também o sabem, certamente, da força executória das decisões do Poder Judiciário, mormente quando não passíveis de recurso com efeito suspensivo ou, em melhor caso, quando decididas no mérito fazendo coisa julgada material. Devem saber, também, sobre os efeitos das decisões judiciais, cuja sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros, nos termos da codificação processual vigente, e que a coisa julgada compreende apenas a parte dispositiva de sentença judicial, não alcançando os motivos da decisão.

31. Logo, é cediço que não será toda decisão judicial a impedir o cumprimento de acórdão deste Tribunal. As situações restarão evidenciadas caso a caso, diante do teor da decisão judicial, bem como em razão do estado do processo judicial ou do “status” da sentença, e do tipo de ação, de seu conteúdo decisório, da força cogente e do caráter provisório ou imutável da sentença, bem assim, dos efeitos sobre ela exercidos em caso de interposição de recursos.

32. Logo, novamente entendo que não se trata de omissão, porém, evidencia-se dúvida de natureza subjetiva do embargante, a qual não pode ser resolvida pela via dos embargos declaratórios, como já assentado alhures.

33. Quanto ao argumento de que, após retomada de lotes, o Incra terá de realizar novas seleções, sob pena de incorrer em risco de a parcela desocupada se sujeitar a invasões, não vejo também qualquer contradição. Ora, a contradição objeto de embargos é a existente entre a parte dispositiva e os fundamentos do acórdão, não entre o cumprimento da decisão e as conseqüências que ela pode ocasionar. Além do mais, a suspensão cautelar ora determinada tem caráter temporário e o

processo tende a, no mérito, resolver as questões que se apresentam como irregularidades nos critérios adotados pelo Instituto, no sentido de indicar os aperfeiçoamentos necessários para que o Incra proceda às futuras seleções de beneficiários com base nos critérios reputados consonantes com as leis e os princípios que regem a reforma agrária, conforme assentado no voto condutor da deliberação embargada:

“54. Entendo, assim, que aquelas irregularidades apontadas na seleção dos beneficiários, indicadas nas letras “c”, “d”, “e”, “g”, “h” e “l” do item 149 da instrução, reproduzidos no item 24.1 retro, conquanto não deem ensejo à adoção da cautelar ora proposta, pós oitiva, devam ser objeto de manifestação do Incra para fins de deliberação ulterior sobre o mérito da representação, porque **delas pode resultar em determinação desta Corte de Contas com vistas a tornar os processos de seleção livres dos vícios ali apontados, de forma a garantir a devida priorização prevista em lei, e a observância de princípios como os da publicidade, transparência, impessoalidade, isonomia, contraditório, ampla defesa, e motivação dos atos de seleção, classificação ou desclassificação de candidatos ao PNRA.**” (destaquei)

34. Relativamente à alegação de não ter ficado claro se o processo de regularização de parcelas previsto no art. 14 da Instrução Normativa 71/2012, no qual não é feita propriamente uma seleção, está suspenso, ou se pode continuar a ser executado, não vejo, também, configuradas omissões, contradições ou obscuridades. Em realidade, tal dispositivo não foi objeto de questionamento na representação da SecexAmbiental, e, por isso, não foi abordado no acórdão embargado.

35. A dúvida suscitada pelo embargante não se funda, portanto, em ambiguidade, dubiedade ou indeterminação das proposições, inibidoras da apreensão do sentido do acórdão deliberado, a ser aclarada pela via dos embargos declaratórios. Trata-se, novamente, de dúvida de natureza subjetiva, e que envolve tão só a compreensão da deliberação pelo embargante, resolvível pela leitura cuidadosa do *decisum*.

36. Entendo, entretanto, que o dispositivo suscitado pelo Incra pode merecer exame mais aprofundado por parte da SecexAmbiental, talvez noutro processo, se aquela secretaria entender pertinente ou conveniente a propositura de nova representação, e caso a questão não esteja sendo tratada no bojo dos demais processos de fiscalização em curso, decorrentes das Fiscalizações de Orientação Centralizada a cargo das unidades técnicas regionais.

37. Digo isso em virtude de constatar que o dispositivo mencionado pelo Incra cuida da regularização da aquisição ou ocupação de parcela sem autorização. As condições ali impostas para tal regularização são basicamente quatro: (i) emissão há mais de dez anos de contrato ou título originário; (ii) inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento, interessados na parcela; (iii) observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária; e (iv) quitação ou assunção, pelo interessado, dos débitos relativos ao crédito de instalação, concedidos a beneficiários anteriores. Preenchidos os requisitos, segundo referida IN 71/2012, aquele ocupante ou adquirente da parcela, sem autorização do Incra, termina por ter sua situação regularizada sem passar por quaisquer processos seletivos (em princípio, em rasa e perfunctória primeira leitura, parece premiar aqueles que não passaram por processos seletivos).

38. A meu ver, a questão, que não foi examinada no bojo da representação a que alude a deliberação embargada, pode ser mais detidamente examinada pela SecexAmbiental que, se entender oportuna a intervenção deste Tribunal, em face de eventual ilegalidade do procedimento ali previsto, poderá representar em processo autônomo, com vistas ao debate da matéria, sem prejudicar, assim, a urgente tramitação do feito no qual vige medida cautelar. Isso porque embora não tratada na representação original da SecexAmbiental, a matéria gravita em torno das situações verificadas nos cruzamentos realizados, uma vez que, em se deparando o Incra, no caso dos beneficiários com suspeitas de irregularidades na ocupação dos lotes/parcelas, com a existência de terceiros ocupando os imóveis rurais, poderá, segundo a referida IN, adotar dois caminhos: a retomada das áreas e parcelas irregulares ou a regularização das parcelas ocupadas por terceiros.

39. Dessarte, estou propondo a este Tribunal que, inobstante o retorno destes autos à SecexAmbiental, seja expressamente determinado àquela secretaria que avalie as disposições constantes da IN 71/2012 e, se entender oportuna alguma intervenção deste TCU, em face de eventual ilegalidade do procedimento ali previsto para a regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra, represente a este Tribunal, em processo autônomo, de forma a propiciar o exame da matéria por esta Corte.

III.3

40. Prosseguindo no exame dos declaratórios, cabe enfrentar a suposta contradição apontada na determinação de sigilo das peças eletrônicas dos autos, indicado no item 9.11 da deliberação embargada.

41. Segundo o embargante, o sigilo teria impossibilitado o Instituto de realizar a divulgação dos registros com irregularidades, para fins de avaliação dos casos concretos. Segundo o Incra, *“a impossibilidade de realização de uma convocação ou mesmo um chamamento público para fins de comprovação de regularidade, por parte dos beneficiários, torna inexecutível o saneamento dos indícios de irregularidades apontados.”* A seu ver, a determinação seria contraditória com a indicação de que o Instituto, por sua iniciativa própria, conforme item 74 do voto, faça as verificações. A determinação de sigilo acerca dos registros de beneficiários irregulares, segundo seu entendimento, contradiz às determinações para a autarquia avaliar e sanar as irregularidades apontadas em cada caso concreto.

42. A meu ver, é cristalina a inexistência de qualquer contradição entre a manutenção de sigilo sobre as planilhas indicativas dos beneficiários irregulares, decorrentes dos cruzamentos de dados efetuados pela unidade técnica deste Tribunal e o que restou consignado no item 74 do voto que proferi, e que deve ser lido juntamente com seu parágrafo antecedente:

“73. Quanto às situações já constituídas, entendo que a suspensão cautelar ora proposta tenderá a impulsionar a regularização dos lotes dos beneficiários que eventualmente se julguem em situação regular, os quais tenderão a procurar, junto ao Instituto, esclarecer suas situações ocupacionais, antecipando-se às medidas de investigação que o Instituto necessariamente terá que efetuar, a partir do levantamento ora efetuado (e daquele já apresentado pela CGU). Nesse caso, já será possível efetuar um saneamento das bases de dados e atualizar de imediato a situação ocupacional, de modo a verificar, inclusive, se é cabível a exclusão do beneficiário do rol de beneficiários impedidos cautelarmente de terem acesso aos benefícios creditícios e sociais atrelados às suas situações de assentados.

74. Consoante exposto na derradeira instrução da secretaria, *‘o Incra possui as salas do cidadão em todos os estados da federação, em suas 30 superintendências regionais, destinadas a esse tipo de atendimento. Os endereços das salas do cidadão constam no endereço eletrônico www.incra.gov.br. Além disso, o Incra pode valer-se de sua estrutura de ATER, que conta com atendimento direto a beneficiários da reforma agrária diretamente nos Projetos de Assentamento.’* Logo, situações concretas poderão ser verificadas caso a caso pelo Incra, por sua iniciativa própria, ou por demanda dos beneficiários.”

43. Ora, o sigilo mantido por esta Corte de Contas diz respeito à proteção das pessoas apontadas nas planilhas, nos termos dos arts. 5º, incisos X, e LV, da Constituição Federal, até o término das apurações, tanto no Incra como neste Tribunal. Como bem se observa dos fundamentos da deliberação atacada, a regularização espontânea por parte do beneficiário poderá se dar, em razão da cautelar, a partir do conhecimento desse beneficiário de que paira suspensão dos créditos e demais benefícios decorrentes do PNRA por força de medida cautelar deste Tribunal. Nesse caso, ao interessado não se opõe qualquer sigilo. Poderá ocorrer, inclusive, que o beneficiário, não necessitando imediatamente de quaisquer dos benefícios atrelados ao PNRA, sequer sinta-se motivado a conhecer sua situação perante o Instituto.

44. Nas demais situações em que o Incra decida verificar, por sua iniciativa própria, as situações e enquadramentos dos beneficiários, poderá a autarquia notificar um a um, pessoalmente, por

meio de seus agentes ou por meio dos instrumentos de que dispõe de notificação, via correios. O sigilo apenas obsta a que o faça por meio de publicação em DOU ou outro meio de grande circulação que venha a causar exposição dos beneficiários em momento anterior à confirmação dos indícios de irregularidades, os quais ainda se sujeitam ao exercício de contraditório e ampla defesa. Evidente, portanto, que a manutenção de sigilo sobre as planilhas não contradita com os demais termos do acórdão, haja vista que não obsta o seu cumprimento, ou o conhecimento, pelo beneficiário, de sua situação irregular, e muito menos ações do Incra, por sua iniciativa própria, no sentido de efetuar as apurações necessárias.

45. Saliento, a propósito, que a própria IN/INCRA 71/2012, mencionada noutro ponto dos embargos, prevê, em seu art. 8º, que as notificações serão efetuadas pessoalmente ao interessado ou a quem o represente legalmente, e, somente na impossibilidade de realização de notificação pessoal, certificada a circunstância nos autos, é que se admite, segundo a referida norma, a notificação por edital ou outro meio de comunicação ficta.

46. Dessarte, não vejo configurada, no *decisum* embargado, a suposta contradição entre a parte dispositiva e os fundamentos adotados no acórdão, ou entre os termos da deliberação que mantém o sigilo sobre as planilhas.

III.4

47. Por fim, alude o embargante à suposta contradição e omissão decorrente de indícios de irregularidades trazidos aos autos posteriormente à oitiva prévia, pela SecexAmbiental. Aduz, nessa linha, impossibilidade de manifestação conclusiva acerca dos novos apontamentos sobre o procedimento de seleção, em face da impossibilidade de análise de relatórios e processos regionais inconclusos e aos quais o Incra não teve acesso.

48. Quer o embargante que o Tribunal reconheça que *“mostra-se contraditória a determinação do acórdão para que o Incra se manifeste, em exíguo prazo, sobre apontamentos e indícios de irregularidades constatados em procedimentos embasados em auditorias e relatórios não finalizados, bem como, as próprias determinações constantes dos itens 9.2.1, 9.2.2, para que seja suspenso o processo de seleção de novos beneficiários da reforma agrária e o processo de assentamento dos beneficiários já selecionados, fundadas em trabalhos de auditoria ainda inconclusos.”*

49. Mais uma vez, não vejo configuradas omissões ou contradições. Conquanto a unidade técnica tivesse de fato trazido elementos aos autos provenientes de outros processos fiscalizatórios, ainda não submetidos ao crivo deste Relator, e, portanto, sem que se tivesse concluída a etapa de instrução daqueles feitos, nos termos do art. 160, § 2º, do RI/TCU, tais apontamentos não foram considerados por este Relator para fundamentar a cautelar adotada. E, além do mais, este Relator adotou as cautelas necessárias com vistas a conferir o acesso ao Incra aos achados que suportaram as afirmações da SecexAmbiental, consoante pode ser lido nos seguintes trechos da deliberação embargada:

“VOTO

(...)

52. Dentre os elementos apontados como ensejadores da adoção de medida cautelar, notadamente, o *fumus boni juris*, verifico, todavia, que na segunda instrução da secretaria houve ampliação do escopo relativo aos indícios de irregularidades. Vários dos fatos apontados como indícios de irregularidades ensejadores da cautelar proposta não foram indicados, na instrução inicial do feito, nem na oitiva determinada, como itens sobre os quais deveria o Incra se manifestar.

53. Refiro-me ao apontado nas letras ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘g’, ‘h’ e ‘l’ do item 149 da instrução, reproduzidos no item 24.1 retro. Em que pese a possibilidade de, quanto a esses itens, poder-se adotar medida cautelar *inaudita altera parte*, realizando-se a posterior oitiva do Incra a respeito

desses pontos, deixo de fazê-lo nesta oportunidade com fulcro no art. 276, § 3º, do RI/TCU, pois entendo que, não afastados os indícios de irregularidades inicialmente ventilados na representação – que se referem à existência de expressivo número de registros de indícios de irregularidades na seleção dos beneficiários da reforma agrária (letra ‘a’), ao expressivo número de indícios de irregularidades constatados após a homologação ou sem data definida, correspondentes à situação ocupacional dos lotes concedidos (letra ‘b’), à inobservância de determinações e recomendações anteriores deste Tribunal, relativas à inconsistências na base de dados do Sipro (‘i’), à inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA (letra ‘f’), e da ordem de classificação quando da publicação do resultado dos processos seletivos no site da autarquia (letra ‘j’), bem como à ausência de cumprimento de deliberações anteriores deste Tribunal, na forma de recomendações e determinações constantes dos Acórdãos 753/2008 e 557/2004, do Plenário, acerca da realização de fiscalizações, acompanhamentos e supervisão periódica dos lotes – persistem indícios de irregularidades que se amoldam perfeitamente ao requisito do *fumus boni juris* já qualificados pelas respostas apresentadas pelo Instituto.

54. Entendo, assim, que aquelas irregularidades apontadas na seleção dos beneficiários, indicadas nas letras ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘g’, ‘h’ e ‘l’ do item 149 da instrução, reproduzidos no item 24.1 retro, conquanto não deem ensejo à adoção da cautelar ora proposta, pós oitiva, devam ser objeto de manifestação do Incra para fins de deliberação ulterior sobre o mérito da representação, porque delas pode resultar em determinação desta Corte de Contas com vistas a tornar os processos de seleção livres dos vícios ali apontados, de forma a garantir a devida priorização prevista em lei, e a observância de princípios como os da publicidade, transparência, impessoalidade, isonomia, contraditório, ampla defesa, e motivação dos atos de seleção, classificação ou desclassificação de candidatos ao PNRA.”

50. Foi assim que, além de determinar a oitiva da autarquia para que se manifestasse sobre os novos apontamentos e sobre o mérito das questões debatidas na cautelar (subitem 9.6 do Acórdão 775/2016 – Plenário) este Relator incluiu, na minuta de acórdão que foi aprovada mediante o *decisum* embargado, determinação à unidade técnica para que desse conhecimento ao Incra das constatações que embasaram os novos elementos aportados à representação, conforme o seguinte subitem daquela deliberação:

“9.8. determinar à SecexAmbiental que:

9.8.1. para fins da manifestação quanto ao mérito destes autos, **faça integrar ao processo o conjunto de evidências que deram suporte aos apontamentos indicados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 deste acórdão, remetendo-os ao Incra em seguida para sua manifestação, de forma a propiciar ao Instituto o acesso às evidências que conduziram aos apontamentos ali referidos, e a poder exercitar o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa;**”

51. Logo, como pode ser lido na deliberação embargada, não há contradições entre seus termos. A integração ao processo do conjunto de evidências que deram suporte aos novos apontamentos, conquanto ainda não realizada, será feita pela SecexAmbiental, com base na extração dos elementos dos relatórios de auditoria realizados pelas unidades técnicas regionais, os quais serão, em seguida, submetidos ao Instituto, para o exercício do contraditório e da ampla defesa, tudo com o fim de seguir o devido processo legal na condução das matérias objeto da representação.

52. Assim, em razão dessas considerações que fiz, entendo que este Tribunal deva conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Incra, e, no mérito, rejeitá-los, sem prejuízo de esclarecer na parte dispositiva do acórdão que vier a ser adotado, acerca do efeito suspensivo do instrumento manejado, orientando-se o embargante quanto ao entendimento extraído da Decisão TCU 188/1995 e acerca da inoperância dos efeitos em relação à medida cautelar.

IV – Prorrogação de prazo requerida

53. Por fim, aludindo-me ao requerimento de prorrogação de prazo formulado pelo Incra à peça 39 destes autos, no qual requer a autarquia seja dilatado em 30 (trinta) dias o prazo fixado no subitem 9.6 do Acórdão 775/2016 – Plenário para manifestação sobre o mérito das questões debatidas na representação, incluindo-se os novos apontamentos constantes dos subitens 9.6.1 a 9.6.6, entendo que deva este Tribunal conceder a prorrogação requerida.

54. Sem embargo a esse deferimento, observo que já se encontra nos autos, às peças 42 e 43, a manifestação do Incra e do MDA acerca do mérito da representação em atendimento ao acórdão embargado. As manifestações produzidas foram protocoladas no dia 29 de abril, ainda dentro do prazo original de 15 dias concedido pelo *decisum*.

55. Poder-se-ia aventar a hipótese de perda de objeto, em virtude de inconciliável pedido de prorrogação de prazo para a produção de alegações de mérito e a própria apresentação dessa manifestação por parte dos interessados. Todavia, entendo que deva ser concedida a prorrogação requerida, haja vista que pode ocorrer de o Instituto necessitar complementar alguma informação necessária em seu exame das questões, ou, ainda, em razão do conhecimento dos elementos trazidos dos processos de auditoria (novos apontamentos), em que pese o prazo, quanto a esses, somente poder ocorrer a partir do efetivo conhecimento dos elementos pelo Instituto, conforme o subitem 9.8.1 do Acórdão 775/2016 – Plenário.

56. Por derradeiro, consta dos autos também Ofício 100/2016-P, de 28 de abril de 2016, mediante o qual o Incra solicita prorrogação de prazo, por mais 15 dias, para envio das informações requeridas no subitem 9.13 do acórdão embargado. Tal subitem se refere à determinação para que o Incra enviasse a este Tribunal, no prazo de quinze dias, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis, item esse oriundo de sugestão do Ministro José Múcio, havido durante as discussões travadas em Plenário sobre os autos.

57. O pedido se funda na necessidade de buscar informações nas superintendências regionais do Incra. Entendo que possa ser acolhido por este Tribunal.

Ante o exposto, com essas considerações manifesto-me por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de maio de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator