

Proc. TC-001.526/2017-0
Representação

PARECER

O presente processo é resultante de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental tendo em vista diversos indícios de irregularidades que a unidade técnica constatou na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

O trabalho então empreendido teve amplo escopo, promovendo visão sistêmica de fragilidades na execução do referido Programa, sob a incumbência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Em síntese, foi resultante de duas ações de alargado espectro: a) o cruzamento dos dados do sistema da reforma agrária (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra) com dados de várias bases de dados de origem pública; b) diversas auditorias realizadas pelo TCU ao longo dos anos, com especial ênfase a recentes auditorias levadas a efeito em 2015, em oito estados brasileiros.

A comparação de dados do Sistema do Incra com outras bases de dados revelou milhares de casos em que houve recebimento de lote por pessoas que se enquadram em situações que as normas expressamente proíbem o recebimento da terra. Em números objetivos, encontravam-se nas hipóteses mapeadas pela unidade técnica 578 mil pessoas, quantidade que representava o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária.

Por meio do Acórdão 775/2016-Plenário, o Tribunal conheceu da Representação e determinou, cautelarmente, a adoção de várias medidas, ao tempo em que concedeu ao Incra nova oportunidade de manifestação sobre todos os pontos indicados na instrução da unidade técnica.

Naquele processo, manifestamo-nos em duas oportunidades tecendo alongadas considerações sobre pontos que nos pareciam mais relevantes sob o prisma jurídico, esquadrinhados em quatro conjuntos temáticos: a) o **processo de divulgação da seleção** das famílias beneficiadas no programa; b) os **critérios de seleção** ante os dispositivos legais; c) os **critérios para a manutenção** do lote daquele que foi beneficiado; d) a **atuação de supervisão** do Incra.

No essencial, acompanhamos as propostas alinhavadas pela secretaria técnica, apresentando pontuais e específicas sugestões para a prolação do acórdão que viria a ser proferido pela Corte.

O TCU, então, prolatou o Acórdão 1.976/2017-Plenário, fundamentado em consistente, equilibrado e judicioso voto do eminente relator, por meio do qual considerou parcialmente procedente a representação e fixou prazo, com amparo no art. 71, IX, da Constituição Federal, para que o Incra adotasse providências para a anulação dos processos de seleção de beneficiários do PNRA, nos termos e condições delimitados na deliberação. Além disso, expediu diversas determinações ao Incra a fim de corrigir graves irregularidades na implementação e manutenção do programa.

No plano de apuração de responsabilidades pelo grave quadro revelado na representação, foram ouvidos em audiência diversos ex-presidentes e ex-diretores do Incra, objeto de apreciação nestes autos.

Da leitura da defesa dos responsáveis e da correspondente análise da secretaria técnica, posicionamo-nos, desde já, em plena conformidade com a proposta de rejeitar as razões de justificativas e aplicar aos agentes a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

Em endosso ao exame empreendido pela Secex/Ambiental, teceremos breves considerações que reputamos relevantes no caso vertente.

Indispensável, logo de pronto, lembrar e deixar patente a força probatória que suporta as conclusões a que chegou o TCU ao prolatar o Acórdão 1.976/2017-Plenário, fruto de vastos e cuidadosos

trabalhos realizados pelo corpo técnico da Corte, submetidos em reiteradas vezes ao contraditório do Incra para depurar as constatações e achados iniciais, que revelaram gravíssimas irregularidades na condução do PNRA.

Não estamos aqui tratando de constatações isoladas e desconexas, mas de uma visão ampla e profunda da atuação da autarquia, em trabalhos realizados ao longo de duas décadas, culminando com oito auditorias realizadas em 2015 e o cruzamento de dados de sistemas.

Essa afirmação é de todo oportuna e necessária, pois a defesa é marcada por afirmações genéricas, desamparadas de conjunto probatório que viesse a demonstrar que os agentes teriam atuado com efetividade para a regular implementação e manutenção do PNRA.

Os ex-presidentes foram ouvidos por terem deixado de exercer as atividades de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica e de iniciativa para a alteração de normas internas e funcionamento de sistema da informação fundamentais para a seleção de beneficiários e para a supervisão ocupacional.

Os ex-diretores da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento por terem deixado de exercer suas funções de coordenação, normatização e supervisão das atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária.

Por sua vez, os ex-diretores da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento por terem deixado de exercer suas funções orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

Para cada um deles, constaram nos respectivos ofícios as específicas constatações que suportaram as conclusões sobre conduta omissiva de cada qual. Reproduzo abaixo apenas algumas delas:

1. ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002;
2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);
3. procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;
4. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
5. ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso.

A precisão da descrição dos achados e a clara tipificação das condutas reprováveis já fulminam a fluida alegação de ausência de elementos caracterizadores da responsabilização subjetiva. Foram justamente as omissões no exercício das atribuições que lhes competiam que favoreceram e permitiram a consumação dos desvios e das irregularidades constatadas, estando presentes os elementos da conduta culposa, da violação normativa e do nexo de causalidade.

Antes mesmo de discorrermos sobre pontos específicos, é de todo oportuno resgatar as atribuições regimentais dos agentes ouvidos, a fim de evidenciar o dever jurídico que lhes cabia para uma boa gestão do Incra.

Consoante instrução técnica constante do TC-000.517/2016-0, que precedeu a determinação de audiência, o Presidente do Incra, nos termos do art. 21 do Regimento Interno, dentre outras atribuições, é responsável pelos seguintes atos:

“(…)

II - dirigir, orientar e coordenar o funcionamento geral do INCRA, zelando pelo fiel cumprimento da política geral traçada e dos planos, programas e projetos da Autarquia;

(...)

V – aprovar projetos de reforma agrária e de colonização;

VI - praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de recursos humanos, de patrimônio, de material e de serviços gerais, na forma da legislação em vigor, e determinar auditorias e verificações periódicas nessas áreas;

VII - estabelecer normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento do INCRA, nos termos do regimento interno;”

Ao Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, conforme o art. 129 do Regimento Interno, compete:

(...)

III – normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária;

(...)

VII – coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas à sua área de atuação;

(...)

XI – baixar normas de execução, relativas às atividades de sua Diretoria.

Já à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento cabia, por intermédio de sua Coordenação Geral de Desenvolvimento de Assentamentos, “orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas”, em face do disposto no art. 95 do Regimento Interno do Incra.

Passamos, então, a considerações sobre irregularidades e pontos da defesa apresentada.

A ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos é questão emblemática neste feito, tendo sido identificada em todas as oito auditorias realizadas pelo TCU em 2015 e também em trabalhos anteriores que resultarem em deliberações da Corte com expedição de determinações corretivas.

Em mesmo patamar temos as irregularidades no processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, com ofensa ao princípio da impessoalidade, consistentemente comprovado nos trabalhos do TCU.

A defesa reproduz textos de normas internas, de conteúdo vago e geral – iniciando pela invocação da NE 45/2005 que “prevê expressamente que qualquer pessoa interessada poderá se inscrever no processo seletivo” –, na pretensão de assegurar que os agentes não foram omissos.

Não há, absolutamente, como acolher tal postulação. É evidente que a mera previsão normativa não garante o cumprimento do valor jurídico que ela visa tutelar. Compete aos gestores a adoção de providências e ações concreta para garantir o adequado cumprimento normativo, especialmente em questões substantivas como as mencionadas.

E mais, são inócuas as normas regulamentares que estipulam o óbvio, consistindo em mera repetição de princípios e exigências da Constituição Federal ou de leis infraconstitucionais, sem especificar de que forma aqueles valores receberão aplicação prática e concreta.

Nesse sentido, em nada socorre os responsáveis a afirmação de que a “Portaria n. 06/2013 previu expressamente a garantia da publicidade do processo de seleção, conforme artigo 10”, para em seguida reproduzir o teor do dispositivo: “O Incra deverá utilizar os meios disponíveis para garantir publicidade ao processo seletivo, com o fim de permitir a participação de toda pessoa interessada que não seja impedida pelo art. 3º”.

A primeira pergunta que salta aos olhos: quais são esses meios? Difícil conceber que uma norma da natureza de uma portaria não venha a especificar quais os meios pelos quais o princípio da publicidade terá sua incidência assegurada nos processos de seleção de candidatos para a reforma agrária.

À essa observação some-se a eloquente ausência de juntada ao feito de “qualquer dos instrumentos de divulgação, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos”, conforme assinalou a instrução do auditor da Secex/Ambiental.

Foi exatamente a mesma situação encontrada nas oito auditorias realizadas pelo TCU – nos processos dos projetos de assentamento não foram encontrados quaisquer instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo, a dar-lhes ampla publicidade, seja por jornais de grande circulação seja por outro meio eficaz.

Seria a oportunidade de os responsáveis trazerem ao feito provas de que o princípio da publicidade não era apenas um conjunto de letras inscritas em normativo do Incra, mas um valor constitucional com concreta aplicação no Programa Nacional de Reforma Agrária.

Conforme comentamos em parecer pretérito, o que se viu – e se comprovou – foi a atuação de movimentos sociais desde a efetiva compra ou desapropriação da terra, havendo casos, consoante anotado pela unidade técnica, de fazendas obtidas pelo Incra fruto de “indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993” (peça 67, p. 5, TC-000.517/2016-0).

A mesma linha de defesa se observa em relação à aguda deficiência na supervisão ocupacional. Os responsáveis apresentam normativos que estabelecem “diretrizes” para tal atuação, fato que não socorre os agentes, conforme já explicado em linhas anteriores. Da mesma forma, o fato de “o planejamento da supervisão ocupacional ser de competência das Superintendências Regionais” não elimina o dever jurídico que recai sobre os dirigentes da autarquia em acompanhar e supervisionar os trabalhos dos escalões hierárquicos inferiores, em linha de proximidade, para garantir que a fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários esteja efetivamente se realizando.

Um outro aspecto que se percebe nitidamente na defesa é a apresentação de medidas mais recentes, com o intuito de afastar a acusação de omissão.

A defesa chega a mencionar o Plano Plurianual **2016-2019** e ações previstas na “Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos”. Informa também que a “Superintendência Regional do Rio de Janeiro - SR-07/RJ, em seu planejamento para **2016**, tinha perspectiva de visitar mais de 70% da demanda identificada”. Assevera que “para **2016**, a meta nacional era que 17.159 unidades familiares fossem supervisionadas”.

Tais argumentos em nada auxiliam a quase totalidade dos responsáveis, que respondem por omissões em suas gestões que são anteriores a 2015.

Vale dizer que o recente empenho da autarquia foi expressamente reconhecido pelo eminente relator do TC-000.571/2016-0 (processo que deu origem a este feito), sendo oportuno transcrever o seguinte trecho do voto que fundamentou o Acórdão 1.976/2017-Plenário:

Inegável a constatação de que, a partir das discussões havidas em face desta representação, o Incra vem se esforçando no sentido de dar efetivo cumprimento à sua missão institucional e ao conjunto de leis e regulamentos que regem os princípios da reforma agrária, merecendo, por isso, ainda que em atitude reativa, o reconhecimento deste Tribunal.

O esforço recente do Incra em corrigir deficiências e em sanar irregularidades é notório, porém evidentemente não abona as condutas omissivas dos gestores anteriores. Ainda que fossem os mesmos gestores, medidas tomadas a destempo não afastam, por si só, a caracterização da ilegalidade, podendo quando muito servir de atenuante à conduta irregular.

Mesmo quando informaram um dado objetivo (132.327 parcelas retomadas entre 2004 a 2015), os ex-gestores não apresentaram qualquer documento probatório da afirmação. Não houve nem mesmo a indicação ano a ano dessas ações e dos resultados obtidos. Também não trouxeram documentos que revelassem ações específicas e continuadas da presidência e das diretorias a evidenciar acompanhamento e atuação por parte desses agentes com vistas a que a supervisão ocupacional se desse

com efetividade. Ou seja, inexistem elementos que produzam convencimento hábil a contrapor a percepção vinda das informações obtidas com o cruzamento de dados, ainda que com as depurações feitas posteriormente.

Outro ponto da defesa que reclama registro diz respeito a possível controvérsia sobre a necessidade de manutenção das condições para o recebimento do lote ao longo do tempo. Vários parágrafos foram dedicados a este tema pelos responsáveis.

Ocorre que não vemos controvérsia alguma neste ponto, pois ao longo das manifestações havidas nos autos a questão ficou pacificada, tendo a secretaria acolhido nosso entendimento a esse respeito, conferindo, no ponto, parcial razão ao Incra. Em nossa primeira manifestação, dedicamos vários parágrafos ao assunto, cabendo transcrever apenas os seguintes trechos, para afastar qualquer entendimento indevido:

Uma vez atendidas as exigências de qualificação impostas pelos normativos para que a pessoa receba o lote, vistas no tópico acima, resta saber se tais requisitos devem perdurar ao longo do tempo.

Nesse particular, entendemos haver razão ao Incra.

(...)

O legislador exigiu que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título.

Quisesse o artífice da lei a permanência das condições de habilitação haveria ele de ter expressamente consignado tal exigência, tal como manifestamente fez no art. 21 acima, não nos parecendo razoável ao intérprete impor a manutenção de condição não assentada em lei.

(...)

E essa linha de pensamento não colide com a inteligência legislativa. O legislador, ao tempo que conferiu prioridade na distribuição da terra àqueles com clara vocação agrícola e que têm a terra como fonte de renda (art. 19 da Lei 8.629/93), expressamente apartou os que, por se enquadrarem em situação **objetiva**, não apresentam um perfil de necessidade ou pertinência com os fins da reforma agrária (servidor público, por exemplo). Porém, não abriu mão daquilo que é nuclear no plano principiológico, que é o exercício da função social da propriedade, mediante o dever de cultivo da terra pelo prazo de dez anos, sem a cessão a terceiros.

Saliente-se, ainda, que as situações objetivamente definidas na legislação não são incompatíveis com o cumprimento dos deveres essenciais expressamente consignados no referido art. 21. Assim, por ilustração, um servidor público pode permanecer nessa condição com a concomitante satisfação dos compromissos de cultivar a terra recebida pessoalmente ou por meio de seu núcleo familiar.

Outra leitura do texto levaria a situações inconciliáveis com os valores de justiça e da razoabilidade, a exemplo da retomada da terra daquele que após nove anos nela fixado, cultivando a parcela recebida, venha a se tornar empresário, ingresse no serviço público ou ainda venha a ocupar cargo eletivo. O mesmo raciocínio se aplica àqueles que passaram a auferir renda maior, empresários e outras situações relacionadas no quadro, corporificadas **após a homologação**.

Contudo, isso não implica admitir que o Incra possa desconsiderar essas situações supervenientes no exercício do seu dever-poder de exercer a supervisão ocupacional. É a própria lei que estabeleceu que o imóvel deve retornar à autarquia agrária no caso do descumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário, a fim de que o órgão estatal dê continuidade à política de reforma agrária.

Se é impróprio tomar a nova situação do beneficiado como um elemento **objetivo** que o exclui do Programa, também se mostra inadequado desprezar esse dado para fins de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Isso porque a situação impeditiva à época da seleção do candidato – embora não seja para sua manutenção no programa –, constitui **cenário desfavorável** para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, impondo ao Incra o dever de fiscalizar **situações de maior risco de descumprimento** das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária.

Ao fim das argumentações acima transcritas, apresentamos sugestão ao relator para que esclarecesse ao Incra quais as ocorrências “depois da data de homologação” deveriam ser consideradas irregularidades.

Tal preocupação foi acolhida pelo relator, conferindo-lhe ainda em maior espectro, nos termos de seu qualificado voto condutor do Acórdão 1.976/2017-Plenário, conforme se vê no trecho abaixo:

66. Acertada a proposição informativa alvitada pelo Ministério Público, razão pela qual a acompanho. Com efeito, diante das proposições da secretaria sobre as irregularidades indicadas nos itens não digitalizáveis de peça 25, acolhidas pelo Parquet, poderia restar indagação, por parte do Incra, quanto a se mantém ou não os bloqueios aos demais benefícios decorrentes do PNRA, e a suspensão da concessão de créditos da reforma agrária ao grupo de servidores públicos, empresários e titulares de mandados eletivos após a homologação, bem como aos demais na condição após homologação, e como poderia proceder o Incra quanto à confirmação ou não da irregularidade apontada aqui como indício.

67. Em razão de tudo o exposto por mim até aqui, e diante das proposições da secretaria, entendo necessário consignar no acórdão que ora proponho as respostas a essas possíveis indagações, de forma a orientar o cumprimento do acórdão por parte do Instituto. Por isso, além dessa proposição oriunda do Ministério Público, para que “quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna ‘ocorrências depois da data de homologação’ do quadro elaborado pela unidade técnica, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário”, estou propondo a expedição do seguinte conjunto de orientações adicionais para o perfeito cumprimento das medidas alvitadas, direcionadas ao Incra:

Portanto, tais ocorrências, por si sós, não constituíram irregularidade imputável aos responsáveis.

Concluimos nossa manifestação ministerial, ressaltando a gravidade das constatações das auditorias, condensadas na representação de que trata o TC-000.571/2016-0, para as quais concorreu robustamente a omissão dos agentes ouvidos em audiência, pois tinham eles o dever jurídico de agir zelosamente na gestão do Incra, em face das elevadas atribuições dos cargos que ocupavam.

O quadro revelado na referida representação indicou que a atuação dos ex-gestores do Incra se distanciou dos patamares requeridos para a bom execução do programa de reforma agrária, que demanda estrita observância aos princípios da legalidade e da eficiência, com adoção de níveis de governança e de controle compatíveis para o atingimento dos objetivos do programa.

Assim, diante de todo o quadro visto na referida representação e nestes autos, permitimo-nos postular que a dosimetria da multa tome em devida consideração a natureza e a gravidade das irregularidades, bem como o dano que a conduta omissiva de cada qual causou à efetividade e ao respeito da legalidade no programa de reforma agrária. Não é por demais lembrar, em nota final, que o objetivo nuclear do programa em tela – de atender aos **princípios de justiça social e ao aumento da produtividade** –, conforme inscrito na Lei 4.504/1964, restou afetado pela atuação deficiente dos agentes ouvidos neste processo.

Com essas considerações, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta concordância com a proposta da Secex/Ambiental.

Ministério Público, em 31 de outubro de 2018.

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador