

## VOTO

Trago à deliberação deste Plenário processo apartado do TC-000.517/2016-0, que tratou de representação a respeito de indícios de irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária.

## I

2. No referido processo, do qual resultou a formação deste apartado, promoveu-se, mediante o Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, a suspensão cautelar dos processos de seleção e de assentamento de novos beneficiários para a reforma agrária, bem como a suspensão dos créditos da reforma agrária, das remissões de créditos concedidos, e do acesso a outras políticas públicas concedidas em razão de o beneficiário fazer parte de tal Programa Nacional de Reforma Agrária.

3. Ainda no curso daquele processo, após a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, suspendendo temporariamente os efeitos da cautelar, autorizei, mediante despacho (peça 122) as audiências alvitadas pela SecexAmbiental naqueles autos (peça 67), corroboradas pelo pronunciamento do Ministério Público/TCU. Foram elas dirigidas aos ex-presidentes do Incra e aos ex-diretores da (i) Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento e (ii) da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, haja vista suas omissões em corrigir um grande conjunto de irregularidades na condução do programa, incluindo aquelas já apontadas anteriormente em deliberação deste Tribunal.

4. As audiências foram então realizadas ainda no bojo daqueles autos, ao tempo em que se conduziam outras matérias relacionadas aos indícios de irregularidades ensejadores da paralisação do programa por este Tribunal, os quais o Incra, reconhecendo as falhas apontadas, se inclinava em tentar resolvê-las.

5. Em razão da necessidade de tratamento em separado daqueles autos, de forma a permitir seu trâmite mais célere, acolhi proposição da SecexAmbiental no sentido da formação de apartado para tratamento exclusivo das audiências realizadas, conforme despacho que proferi à peça 195 daquele feito, disto resultando, portanto, na criação deste processo, no qual foram analisadas as razões de justificativa apresentadas.

6. Como sabido, aquele processo teve então seu curso regular, vindo a receber deliberação de mérito (Acórdão 1976/2017 – Plenário), no qual este Tribunal decidiu considerar a representação parcialmente procedente, revogar a cautelar determinada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, fixar prazo para que o Incra adotasse as providências pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não haviam sido imitados na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância de dispositivos normativos, legais e constitucionais, fazendo-se, ainda, uma série de determinações, recomendações e orientações. Estipulou-se ainda a realização de monitoramentos periódicos, por dez anos consecutivos, tamanha a gama de problemas a serem enfrentados, e a complexidade deles, os quais se avolumaram em decorrência de sucessivas inações anteriores do Instituto, na adequada condução do referido programa.

7. Vale destacar, dentre as medidas determinadas por este Tribunal, em acórdão que contou com 11 laudas à ocasião, aquelas que guardam maior pertinência com as audiências tratadas neste processo:

“9.4. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) a serem futuramente realizados, as seguintes medidas:

9.4.1. promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento, publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, sempre procurando maximizar o alcance do princípio da publicidade, obedecendo o disposto no art. 37,

*caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no § 1º do 19 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.4.2. garanta que as inscrições para o programa de reforma agrária sejam realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no subitem anterior, abstando-se, ainda, de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, tais como movimentos sociais, associações, sindicatos, entre outros, de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto nos arts. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, sob pena de responsabilidade por aqueles que derem causa à infração a esses dispositivos;

9.4.3. obedeça rigorosamente aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, abstando-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 exemplificados nos itens 49 e 50 da instrução técnica constante da peça 67 destes autos e item 47 da instrução técnica de peça 222, ambas reproduzidas no relatório que integra esta deliberação, os quais são contrários à legislação em vigor;

9.4.4. motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, bem como assegure a esses candidatos o direito de exercer o princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV, da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

9.4.5. promova ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação e ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99, bem assim, de forma a possibilitar o controle social por parte de qualquer cidadão e por parte dos próprios interessados;

9.4.6. durante os próximos dez anos, contados a partir desta deliberação, informe a este Tribunal de Contas da União sobre a abertura de cada novo processo de seleção de beneficiários da reforma agrária que vier a lançar, enviando-se cópia do respectivo edital de seleção e das publicações que fez, no início do respectivo processo, bem como, ao final dele, remeta os resultados da seleção, incluindo não apenas a lista de candidatos selecionados, mas também a lista de candidatos eliminados, com respectivas motivações, com vistas ao cumprimento das medidas indicadas nos subitens anteriores, podendo tal medida se dar mediante comunicação eletrônica enviada à unidade técnica à qual se vincula como unidade jurisdicionada (atualmente a SecexAmbiental), para que essa possa realizar o devido acompanhamento da regularidade e legalidade dos processos seletivos, e a quem competirá representar a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades e da reincidência dessas;

9.5. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

(...)

9.5.3. promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/93, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.4. promova rigorosa avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a

correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos arts. 19, 19A e 20 da Lei da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, e a regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.5. formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela Lei 13.456/2017;

9.5.6. adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a obter a maior eficácia possível desse procedimento e viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e do item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;”.

## II

8. Pois bem, nestes autos foram examinadas as audiências realizadas junto a:

8.1. Rolf Hackbart, Presidente do Incra de 3/9/2003 a 25/3/2011, Celso Lisboa de Lacerda, Presidente do Incra no período de 28/3/2011 a 23/7/2012, e Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra de 23/7/2012 a 17/3/2015, por, em apertada síntese, 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, conforme apontado nos autos da representação;

8.2. Nilton Bezerra Guedes, Celso Lisboa de Lacerda, e Marcelo Afonso Silva, Diretores da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) nos períodos de gestão de 18/5/2007 a 25/3/2008, 25/3/2008 a 28/3/2011, e 14/6/2011 a 28/3/2016, respectivamente, por, em apertada síntese, 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, conforme apontado nos autos da representação;

8.3. Cesar José de Oliveira, Luiz Gugé Santos Fernandes, César Fernando Schiavon Aldrighi, Diretores da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 11/5/2007 a 5/7/2011, 25/7/2011 a 16/1/2013, respectivamente, e o último, a partir de 16/1/2013, por, também em síntese, 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, conforme apontado nos autos da representação;

9. O conjunto de irregularidades para as quais os responsáveis contribuíram com atos omissivos de suas responsabilidades, segundo os cargos ocupados, e pelos quais foram ouvidos, se referiram aos seguintes apontamentos:

9.1. 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 (Princípio da publicidade);

9.2. realização de 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);

9.3. manutenção de 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;

9.4. inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;

9.5. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.6. diversas inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

9.7. ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

9.9. ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;

9.10. ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Incra 71/2012 ou IN Incra 47/2008, bem como o art. 25 da 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; e

9.11. descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia.

10. Consoante exposto no relatório precedente, a SecexAmbiental e o representante do Ministério Público/TCU se pronunciaram, em pareceres uniformes, no sentido da rejeição das razões de justificativa apresentadas, e, por conseguinte, por que seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis aqui arrolados.

11. Adequadamente analisadas as razões de justificativa apresentadas, manifesto minha integral anuência ao encaminhamento proposto, razão pela qual acolho as análises e conclusões como razões de decidir.

12. Ressalto, ainda, as adequadas ponderações do representante do *Parquet*, o Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico, acerca das defesas apresentadas:

“Indispensável, logo de pronto, relembrar 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 de 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.”

13. Ainda como bem consignado pelo nobre Procurador que oficiou nestes autos, “*O esforço recente do Incra em corrigir deficiências e em sanar irregularidades é notório, porém evidentemente não abona as condutas omissivas dos gestores anteriores*”. Esse esforço foi por mim reconhecido ao prolatar o voto condutor do Acórdão 1.976/2017 – Plenário, no qual consignei ser “*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.*”. Obviamente, as audiências encaminhadas tratam do passado, de um conjunto de atos omissivos graves que resultaram em um quadro de quase total paralisia no efetivo cumprimento da legislação e da eficiência na gestão das atividades de reforma agrária afetas ao Incra.

14. De fato, como bem pontuado pelo representante do Ministério Público, “*O quadro revelado na referida representação indicou que a atuação dos ex-gestores do Incra se distanciou dos patamares requeridos para a boa 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.*”. De se concluir, portanto, que são graves as constatações evidenciadas nas auditorias realizadas por esta Corte, cujos apontamentos foram trazidos à representação original e que resultou nas audiências dos gestores aqui arrolados, ao mesmo tempo em que realizadas também naquelas (auditorias), nas quais foram interpelados em audiência os superintendentes estaduais da autarquia.

15. Entendo que diante da magnitude dos problemas encontrados, decorrentes da inação dos responsáveis, resta perfeitamente configuradas suas responsabilidades omissivas, a culpa grave e os recorrentes erros grosseiros decorrentes de suas omissões quanto aos fatos, vícios, falhas e irregularidades sobejamente encontradas e evidenciadas na condução do PNRA. Em razão disso, não vejo outro caminho senão aplicar-lhes a reprimenda prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

16. Com relação à dosimetria, no entanto, entendo que à presidência da instituição cabe maior parcela na distribuição da sanção, porquanto é nesse nível que são traçadas as diretrizes maiores e se situa a responsabilidade pela gestão e governança da entidade, cabendo também as diretrizes e as escolhas que dirigirão as ações do Incra.

17. No segundo nível é que se encontram os diretores de ambas as diretorias indicadas nas audiências realizadas, cabendo-lhes, portanto, sanção de menor graduação.

18. Entrementes, verifico que, dentre os ex-presidentes do Incra, o Sr. Celso Lisboa de Lacerda foi quem permaneceu em menor tempo na gestão, no período de 28/3/2011 a 23/7/2012, cerca de um ano e quatro meses apenas, tempo bastante inferior aos demais, razão pela qual alvitro sanção proporcionalmente menor a ele enquanto titular da autarquia. No entanto, esse mesmo responsável também atuou no período de 25/3/2008 a 28/3/2011 na qualidade de Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (3 anos), sendo também ouvido em audiência em razão desse período e do cargo ocupado, face as omissões apontadas, o que majora a aplicação de sanção a esse responsável, pela soma das sanções aplicáveis, também com dosimetria proporcional aos tempos nos cargos ocupados.

19. Relativamente aos dois outros ex-presidentes, os fatos objeto de sanção são tomados a partir de 2007, em face do que restou decidido no Acórdão 1.441/2016 – Plenário acerca da pretensão punitiva. Em todo o caso, é cabível reprimenda de mesmo nível, devendo ser proporcionalizada em razão do tempo no cargo.

20. Quanto ao responsável Nilton Bezerra Guedes também entendo que cabe aplicar sanção significativamente menor, se comparada aos demais, visto que esteve como Diretor de Obtenção de Terras por menos de um ano, ao passo que os demais superaram o período de três anos no cargo, de modo que também proponho sanção que leve em consideração também o tempo de permanência nos cargos.

### III

21. Sem embargo da aplicação da sanção prevista no art. 58 da LO/TCU, entendo que a gravidade dos apontamentos, conforme consignado nos parágrafos antecedentes (13 a 15 retro), está a reclamar a aplicação, a alguns dos responsáveis, também da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

22. Referido dispositivo prevê que *“Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, **considerar grave a infração cometida**, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública”* (grifei).

23. A inação dos gestores, especialmente no nível mais alto de direção da autarquia, conduziu a problemas de tamanha gravidade, durante sucessivos exercícios, que, conforme aferido por este Tribunal, serão necessários esforços contínuos em vários anos para a reversão da situação das ocupações ilegais dos lotes de reforma agrária, seja em razão dos processos de seleção mal elaborados e desconformes com preceitos legais, seja em razão da insuficiência e da ausência de planos ou de realização de supervisões ocupacionais.

24. Resta evidenciado que, ao tempo das gestões desses responsáveis, o Incra se preocupava apenas com o volume de criação de novos assentamentos sem se preocupar com a qualidade desses, com a legalidade da ocupação, com sua emancipação, e com a utilização por aqueles efetivamente vocacionados à produção agrária, de tal maneira que, como já mencionei alhures (vide item 6 retro), demandará até mesmo deste Tribunal monitoramentos contínuos do cumprimento dos itens relativos a determinações e recomendações efetuados pelo Acórdão 1976/2017 – Plenário, durante uma década.

25. Ora, atestam os autos que esses gestores desmerecem que neles se depositem a confiança necessária ao exercício das mais nobres funções públicas responsáveis por converter os parques recursos públicos e dos cidadãos em políticas públicas de efetivo retorno ao país, atendendo aos

preceitos da legalidade, economicidade e eficiência, o que a meu ver torna temerárias suas nomeações futuras para outras funções desta magnitude.

26. Veja-se, apenas a título de exemplo, o comportamento do então Presidente do Incra no período de 23/7/2012 a 17/3/2015, Sr. Carlos Mario Guedes de Guedes. À época de sua gestão já contava o Instituto com inúmeras determinações e recomendações deste Tribunal acerca do PNRA, sendo que, com relação aos problemas de supervisão ocupacional, conhecidos desde 2003, haja vista a expedição dos Acórdãos 557/2004, 391/2004, e 753/2008, todos do Plenário, e em que pese se avolumarem ocupações irregulares de lotes da reforma agrária, adotou medida contrária aos procedimentos recomendados em fiscalizações desta Corte e aos problemas enfrentados pela autarquia na identificação de irregularidades nas ocupações, eis que veio a expedir orientação de completa paralisação das supervisões em 2014, conforme registrado no seguinte trecho do relatório integrante do Acórdão 775/2016 – Plenário:

“97. Apesar das recomendações, desde 2004, expedidas pelo Tribunal para que o Incra exercesse suas funções de supervisão ocupacional, até hoje essa função não é exercida a contento. Conforme informações obtidas na fase de planejamento das auditorias iniciadas no exercício de 2015 pela SecexAmbiental e pelas Secretarias de Controle Externo, o Incra só vem realizando ações de supervisão ocupacional e de retomada de lotes com ocupação irregular em estados onde o Ministério Público tem atuado, sob autorização de sua Diretoria de Desenvolvimento.

98. Prova disso, foi o Memorando Circular 110/2014-DD (peça 7, p. 2), cujo assunto é ‘Suspensão das viagens da ação ‘PO 000A-Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos’, assinado pelo Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, com trecho do conteúdo reproduzido abaixo:

(...)

1. Por solicitação do Sr. Presidente do INCRA, Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes, (por meio do memorando do gabinete da Presidência nº366/2014-GAB, de 27 de fevereiro de 2014);

2. Viemos informar a suspensão das viagens para execução da atividade viagens da Ação ‘PO 000A-Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos’, até nova diretriz; (...)

99. Posteriormente, pelo Memorando Circular 158/2014 – DD (peça 2, p. 1), admite a realização de viagens da referida ação apenas nas seguintes excepcionalidades: ‘(...) a) Decisão da Justiça com prazo e penalidades para o gestor pelo não cumprimento; b) Resolução de conflitos graves (devidamente identificado e qualificado e; c) Ações de retomadas de lotes ou parcelas’. Ressalte-se que a ação de retomada de lotes ou parcelas só pode ser iniciada após a identificação de situações irregulares, o que dificilmente ocorre sem ações de supervisão ocupacional.”

27. Em todos os casos relacionados às responsabilidades dos então presidentes do Instituto, e não apenas em relação àquele mencionado na transcrição que fiz retro, é possível verificar-se a paralisia do nível de gestão máximo da entidade, a recomendar, a meu ver, a aplicação da sanção a que me referi.

28. É, afinal, a direção máxima responsável pelas diretrizes de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional, a quais são transmitidas ao corpo funcional da autarquia, e que devem ser seguidas por suas superintendências. Por essa linha, seria de se imaginar que toda a parcela de maior gravidade deveria recair sobre aqueles que presidiram a autarquia, a eles sendo portanto atribuível sanção de inabilitação. Ocorre que **o Incra é dirigido por órgão colegiado, o seu Conselho Diretor, composto pelo presidente**, que o preside, **além dos diretores** de áreas específicas, como os diretores aqui ouvidos em audiência. Esses diretores, portanto, das Diretorias de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, e de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento,

conforme as disposições do Regimento Interno da autarquia, são responsáveis também pelas decisões tomadas quanto às atividades de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, partilhando, nesses aspectos, da gestão e da governança institucional daquele programa.

29. Logo, entendo que a sanção de inabilitação também deve ser aplicada a esses diretores, e não somente aos presidentes da autarquia, seguindo a mesma proporcionalidade no que tange aos tempos de ocupação dos cargos, e ao nível de hierarquia na instituição, de modo que entendo caber tempos de inabilitação distintos a cada um.

30. Seguindo portanto o mesmo raciocínio empreendido para a dosimetria da sanção de multa, entendo que caberia inabilitação por período significativamente menor àqueles que estiveram na função de direção por um espaço mais reduzido de tempo.

31. Neste caso, porém, uma vez que o mínimo da sanção a ser aplicada é de 5 anos, conforme fixado em lei, entendo que seria de rigor excessivo aplicá-la a dois dos responsáveis. Refiro-me ao Sr. Nilton Bezerra Guedes, visto que esteve como Diretor de Obtenção de Terras por menos de um ano, e ao qual estou propondo a aplicação de multa no patamar de apenas R\$ 4.000,00 (cerca de 6% do limite máximo fixado para o exercício), e ao Sr. Luís Gugé Santos Fernandes, o qual esteve na qualidade de Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento pelo período de apenas um ano e meio, motivo pelo qual também estou propondo multa no patamar de apenas R\$ 8.000,00, próximo a 13% do limite máximo fixado para o exercício em R\$ 62.237,56.

32. Quanto aos demais diretores, entendo não ser possível afastar-lhes a aplicação de tal sanção, porquanto permaneceram ocupando essas relevantes funções por mais de dois anos cada, o que agrava suas responsabilidades, dada a maior possibilidade que possuíam de implementar ações concretas com vistas a evitar e a reverter o quadro de irregularidades conhecido na autarquia. A eles, portanto, com maior razão, entendo subsumir-se o disposto no art. 60 da Lei 8.443/1992, ponderados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade no juízo ora exercido de reprovabilidade das condutas de todos os agentes. Nesse sentido, menciono que o Sr. Celso Lisboa de Lacerda, entre cargos de presidente e diretor, foi dirigente da autarquia pelo período de 4,3 anos aproximadamente. O Sr. Marcelo Afonso Silva ocupou o cargo de diretoria por cerca de 4,8 anos. O Sr. César Fernando Schiavon Aldrighi ocupou cargo de diretoria por 3,8 anos, aproximadamente. Já o Sr. César José de Oliveira ocupou cargo de diretor pelo período de 6 anos.

33. Do mesmo modo que em relação à sanção pecuniária, ajuízo que os presidentes da autarquia, por seu relevante papel na direção da entidade, deverão ser sancionados com maior rigor, ainda que levando-se em conta na dosimetria também os tempos de permanência nos cargos. Ressalto que o Sr. Holf Hackbart permaneceu como Presidente do Incra por 4,2 anos, considerado apenas o período após 2007, em face do que já se dispôs acerca do Acórdão 1441/2016-P. Se considerado o período anterior, haveríamos que computar mais três anos aproximadamente. E o Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes foi presidente do Incra por 2,7 anos aproximadamente.

34. Logo, proponho que este Tribunal considere graves as infrações cometidas por esses responsáveis, e, na seqüência, delibere sobre a proposição que ora faço no sentido de suas inabilitações, variando entre 5 e 8 anos.

Dessarte, feitas essas considerações e acolhendo os pronunciamentos uniformes da unidade técnica e do Ministério Público/TCU com os acréscimos deste Relator, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de maio de 2019.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator