

TC 001.526/2017-0

Tipo: Representação (Pedido de reexame).

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Recorrentes: Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91); Celso Lisboa de Lacerda (CPF 557.390.089-72), Cesar Fernando Schiavon Aldrighi (CPF 425.920.200-63), Cesar José de Oliveira (CPF 660.174.754-87), Luiz Gugé Santos Fernandes (CPF 333.610.025-91), Marcelo Afonso Silva (CPF 311.875.526-15), Nilton Bezerra Guedes (CPF 540.189.359-00) e Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04).

Advogados: Maíra Esteves Braga, Carlos Henrique Naegeli Gondim e Júnior Divino Fideles, procuradores federais.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Apartado de representação de unidade técnica. Omissão, pelos gestores do INCRA, quanto à adoção de providências necessárias à regular e eficiente condução do programa nacional de reforma agrária. Omissão aferida em razão dos graves problemas apontados nos processos de seleção e supervisão ocupacional, em diversas auditorias realizadas pelo tribunal, como na representação que deu origem a este processo (TC-000.517/2016-0), e em face de descumprimento de deliberações deste Tribunal. Multa. Inabilitação. Pedido de reexame. Conhecimento. Observância ao disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Responsabilização dos gestores. Não se aplica os efeitos da prescrição sobre a multa. Razoabilidade nas penalidades impostas. Não foi possível apurar a boa-fé dos recorrentes. Não Provimto.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Carlos Mario Guedes de Guedes, Celso Lisboa de Lacerda, Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, Cesar Jose de Oliveira, Luiz Gugé Santos Fernandes, Marcelo Afonso Silva, Nilton Bezerra Guedes e Rolf Hackbart (peças 99-102), contra o Acórdão 1.043/2019 – Plenário (peça 68), relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, com o seguinte teor:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 para, no mérito, considerá-la procedente em relação aos fatos imputados aos responsáveis arrolados;

9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Srs. Rolf Hackbart, ex-Presidente do Incra (3/9/2003 a 25/3/2011); Celso Lisboa de Lacerda, ex-Presidente do Incra (28/3/2011 a 23/7/2012) e Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (25/3/2008 a 28/3/2011); Carlos Mario Guedes de Guedes, ex-Presidente do Incra (23/7/2012 a 17/3/2015); Nilton Bezerra Guedes, então Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (18/5/2007 a 25/3/2008); Marcelo Afonso Silva então Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (14/6/2011 a 28/3/2016); César José de Oliveira, ex-Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (11/5/2007 a 5/7/2011); Luiz Gugé Santos Fernandes, ex-Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (25/7/2011 a 16/1/2013); César Fernando Schiavon Aldrighi, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) desde 16/1/2013;

9.3. aplicar aos responsáveis indicados no subitem 9.2 retro, com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IX, e 43, inciso II e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida Lei 8.443/1992, nos valores individuais indicados na tabela a seguir, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa (R\$)
Rolf Hackbart	37.500,00
Celso Lisboa de Lacerda	25.000,00
Carlos Mario Guedes de Guedes	29.000,00
Nilton Bezerra Guedes	4.000,00
Marcelo Afonso Silva	19.000,00
César José de Oliveira	21.000,00
Luiz Gugé Santos Fernandes	8.000,00
César Fernando Schiavon Aldrighi	15.000,00

9.4. determinar o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração dos servidores responsáveis, listados no subitem precedente, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, caso expirado o prazo fixado no subitem precedente sem o recolhimento das dívidas, e observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

9.6. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis Rolf Hackbart, Celso Lisboa de Lacerda, Carlos Mario Guedes de Guedes, Marcelo Afonso Silva, César José de Oliveira, César Fernando Schiavon Aldrighi,

9.7. inabilitar os responsáveis referidos no subitem 9.6 retro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período

indicado na tabela a seguir, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU;

Rolf Hackbart	8 anos
Carlos Mario Guedes de Guedes	7 anos
Celso Lisboa de Lacerda	6 anos e seis meses
Marcelo Afonso Silva	5 anos e oito meses
César José de Oliveira	5 anos e seis meses
César Fernando Schiavon Aldrighi	5 anos

9.8. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e aos responsáveis; e

9.9. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, após o processamento das medidas e o trânsito em julgado desta deliberação.

HISTÓRICO

2. Em apreciação, 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 - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA.

2.1. No referido processo, do qual resultou a formação deste apartado, promoveu-se, mediante o Acórdão 775/2016 – 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 do Programa Nacional de Reforma Agrária.

2.2. Ainda no curso daquele processo, após a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, suspendendo temporariamente os efeitos da cautelar, foi autorizado, mediante despacho (peça 122) as audiências alvitadas pela Secex Ambiental 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.

2.3. 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.

2.4. Em razão da necessidade de tratamento em separado daqueles autos, de forma a permitir seu trâmite mais célere, promoveu-se a formação de apartado para tratamento exclusivo das audiências realizadas, conforme despacho que proferido à peça 195 daquele feito.

2.5. 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 imitidos 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.

2.6. 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 e responsabilizados, se referiram aos seguintes apontamentos (peça 69, p. 3-4):

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.

2.7. Promovidas e analisadas as citações dos responsáveis, esta Corte de Contas deliberou,

por meio do Acórdão 1.043/2019 – Plenário (peça 68), transcrito anteriormente, aplicar-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992, além de inabilitar os responsáveis referidos no subitem 9.6 da decisão para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

2.8. Não satisfeitos com o julgado, os ora recorrentes interpuseram pedido de reexame, ora em análise (peças 99 a 102).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 107), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 111), que concluiu pelo conhecimento dos pedidos de reexame, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 1043/2019-TCU-Plenário em relação à Carlos Mario Guedes de Guedes, Celso Lisboa de Lacerda, Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, Cesar Jose de Oliveira, Marcelo Afonso Silva e Rolf Hackbart; e suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2, 9.3, 9.4 e 9.5 do supracitado acórdão em relação à Nilton Bezerra Guedes e Luiz Gugé Santos Fernandes.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto dos recursos (peças 99 a 102) verificar as seguintes questões:

- a) se é aplicável o instituto da prescrição à multa imposta aos responsáveis;
- b) se foram observadas as disposições contidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB);
- c) se procede as irregularidades apontadas por esta Corte de Contas;
- d) se há razoabilidade na imputação das penalidades aos recorrentes;
- e) se cabe responsabilização aos recorrentes.

5. Da alegada prescrição da multa

5.1. Os recorrentes arguem pela prescrição da multa, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) a tese da prescrição geral de dez anos não é pacífica e vem sendo rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal, tal como decidido no Mandado de Segurança 32.201, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, por entender que ao caso aplica-se diretamente ou mesmo por analogia o art. 1º da Lei 9.873/1999, segundo o qual "Prescreve em cinco a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado (peça 99, p. 7);

b) na linha do que foi decidido pelo STF nesse mesmo julgado, de que na hipótese de condutas omissivas o prazo prescricional tem contagem a partir da exoneração do gestor e se interrompe na data do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte para apresentar suas justificativas, tem-se que em relação aos ex-gestores Rolf Hackbart, presidente no período entre 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Diretor da diretoria de obtenção de terras no período entre 25/3/2008 a 28/3/2011; Nilton Bezerra Guedes, diretor da diretoria de obtenção de

terras no período entre 18/5/2007 a 25/3/2008; e Cesar José De Oliveira, diretor da diretoria de desenvolvimento de projetos de assentamento no período entre 11/5/2007 a 5/7/2011, a pretensão punitiva dessa Corte encontra-se extinta, vez que o Despacho determinando suas audiências foi proferido em 25/10/2016, portanto, mais de cinco anos depois da exoneração dos ex-gestores aqui indicados, quando a prescrição já havia operado seus efeitos (peça 99, p. 11);

c) imperioso o reconhecimento da prescrição quinquenal para o caso, não só como medida de justiça, em razão do princípio da segurança jurídica, mas também como forma de economia do gasto público, evitando-se a judicialização da discussão (peça 99, p. 11).

Análise

5.2. Não merece ser acolhida a alegação de prescrição invocada pelos recorrentes.

5.3. De fato, a Lei 9.873, de 23/11/1999, estabeleceu limite temporal para o exercício de ação punitiva por parte da Administração Pública Federal, conforme disposto em seu artigo 1º, caput. Todavia, não deve ser aplicável aos processos de controle externo os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia, tendo em vista que destinam a processos específicos que não dizem respeito ao controle externo de Estado promovido pelo Tribunal de Contas da União.

5.4. Esta Corte apreciou incidente de uniformização de jurisprudência acerca da prescrição da pretensão punitiva do TCU, em sessão plenária pública extraordinária ocorrida no dia 8/6/2016. Transcreve-se abaixo parte do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro:

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

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da

parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal;

5.5. Dessa forma, aplica-se no âmbito do TCU o entendimento de que o prazo prescricional a ser adotado é o previsto no Código Civil, ou seja, dez anos do fato gerador. Ademais, entende-se também que o ato que ordena a citação/audiência é causa interruptiva da prescrição.

5.6. Assim sendo, no presente caso, considerando que as audiências dos responsáveis foram realizadas referindo-se aos períodos de gestão a partir do exercício de 2007, conforme demonstrado na tabela a seguir, a pretensão punitiva somente estaria prescrita a partir de 2017. Mas tal prazo fora interrompido pelo despacho que autorizou a audiência ocorrida em 25/10/2016 (peça 7), o que valida a aplicação da multa em Sessão de 8/5/2019 (peça 68).

Gestor	Cargo	Período de gestão
Rolf Hackbart	Presidente do Incra	03/09/2003 a 25/3/2011
Celso Lisboa de Lacerda	Presidente do Incra	28/3/2011 a 23/7/2012
Carlos Mario Guedes de Guedes	Presidente do Incra	23/7/2012 a 17/3/2015
Nilton Bezerra Guedes	Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	18/5/2007 a 25/03/2008
Celso Lisboa de Lacerda	Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	25/3/2008 a 28/03/2011
Marcelo Afonso Silva	Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	14/6/2011 a 28/3/2016
Cesar Jose de Oliveira	Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	11/5/2007 a 5/7/2011
Luiz Gugé Santos Fernandes	Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	25/7/2011 a 16/1/2013
César Fernando Schiavon Aldrighi	Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	desde 16/1/2013

5.7. Não vincula o Tribunal o citado Mandado de Segurança 32.201, com decisão prolatada em 21/3/2017, sob a relatoria do Min. Luis Roberto Barroso. A Constituição dá República garante o efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal Federal definitivas de mérito proferidas em determinadas ações, tal como os que dão azo à aprovação de súmulas vinculantes (v. Emenda Constitucional 45). Não há hipótese de efeito vinculante em decisão proferida por aquela Corte em mandado de segurança.

5.8. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não conduzem à ocorrência da prescrição, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

6. Da inobservância à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)

6.1. Os recorrentes argumentam que esta Corte de Contas, ao prolatar a sentença ora vergastada, não observou os ditames da LINDB, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) dispõe o art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro que na interpretação de normas de gestão pública serão considerados os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, bem como serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente (peça 99, p. 13);

b) em momento algum o acórdão recorrido abordou ou considerou os obstáculos e dificuldades reais informados pelos gestores em sua defesa, nem considerou as circunstâncias práticas que se impuseram, limitaram e condicionaram a ação dos agentes públicos na execução de tão complexa e importante política pública (peça 99, p. 14);

c) os comandos da LINDB (Decreto-Lei 4.657/42, com as alterações da Lei 13.655/2018, que vinculam o TCU como órgão de controle na interpretação de normas sobre gestão pública sequer são mencionados no acórdão, e na prática, são flagrantemente violados pela decisão recorrida (peça 99, p. 14);

d) a decisão recorrida, em flagrante violação à LINDB, não considera a existência de inúmeros obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelos gestores à frente da autarquia, dentre eles restrições e contingenciamentos orçamentários e de pessoal (peça 99, p. 14);

e) a decisão recorrida desconsidera os esforços empreendidos para a melhoria da gestão pública na área de pessoal, como, por exemplo, a realização de dois concursos públicos para provimento de 721 novos servidores (peça 99, p. 14);

f) ainda que parcialmente procedentes os indícios de irregularidades apontados na Representação TC 000.517/2016-0, não se verifica que as mesmas, quando ocorridas, tenham sido causadas por omissão dolosa ou erro grosseiro dos ex-gestores da autarquia, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, o Decreto-Lei 4.657/1942, alterado pela Lei 13.655/2018, e seu regulamento, o recém editado Decreto 9.830/2019 (peça 99, p. 12 e 91);

g) dolo é a ação ou omissão consciente e deliberada com o objetivo de alcançar determinado resultado. De forma razoável, não há nos autos sequer ilação quanto a eventual dolo dos recorrentes em serem omissos para o alcance de determinado resultado. A culpabilidade cogitada se relaciona à culpa consciente, pois no entender da decisão era esperada conduta diversa (peça 99, p. 93);

h) nos termos do art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, o Decreto-Lei 4.657/1942, alterado pela lei 13.655/2018, já vigente à época de prolação da decisão recorrida e, portanto, de aplicação obrigatória ao presente caso, os agentes públicos responderão pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro (peça 99, p. 93);

i) o recém editado Decreto 9.830/2019, em seu art. 12 e parágrafos, ao reafirmar que o agente público somente poderá ser responsabilizado na hipótese de dolo ou erro grosseiro, definiu esse último como culpa grave, quando presente elevado e inescusável grau de negligência, imprudência ou imperícia, sendo necessário, no processo de responsabilização examinar a complexidade da matéria e das atribuições exercidas (peça 99, p. 93);

j) afastada no caso a existência de dolo, a cabal demonstração de erro grosseiro, portanto, apresenta-se como condição indispensável à aplicação de penalidades aos ex-gestores. Esse erro, para ser grosseiro, deve configurar uma omissão manifesta, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência,

imprudência ou imperícia (peça 99, p. 93);

k) nem mesmo a longa e complexa instrução técnica, baseadas em exaustivas auditorias, conduzida por profissionais preparados e especializados que compõem os quadros dessa Corte foi capaz de demonstrar cabalmente a existência de omissão. Existe, em verdade, embora difícil de ser aceita, uma discordância quanto ao mérito ou conteúdo das decisões tomadas. No mínimo, discute-se duas eficácias. Contudo, não há omissão. Portanto, inexistente a figura jurídica do erro grosseiro nas gestões dos recorrentes, como elemento indispensável para responsabilização pessoal (peça 99, p. 95);

l) a efetiva retomada de terras decorrentes da ação de supervisão ocupacional, além da existência de recursos orçamentários e de pessoal, depende da observância do devido processo legal administrativo e de um moroso processo judicial, sendo que o resultado obtido na via judicial foge ao controle e atribuições dos gestores. Essas circunstâncias sequer foram consideradas na decisão recorrida, em flagrante violação ao art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (peça 99, p. 15);

m) não obstante essas dificuldades, como decorrência da ação de supervisão ocupacional, ao longo do tempo em que o Incra executa o PNRA, são contabilizadas retomadas de 182.448 parcelas, sendo que dessas, 132.327 foram retomadas no período compreendido entre os anos de 2004 a 2015, o que somente foi possível com o incremento orçamentário e de pessoal (peça 99, p. 15);

n) a decisão recorrida desconsidera também todas as iniciativas dos gestores que, a partir da política de ATES, desenvolveram sistemas informatizados inovando a gestão de informações dos assentamentos, como por exemplo, o SIGRA (ATES/RS) e RADIS (CAR Lote - UNB). Tais instrumentos estão se revelando fundamentais para o aprimoramento do processo de supervisão ocupacional, inclusive para o cumprimento do Acórdão 775/2016 - Plenário e item 9.5 do Acórdão 1976/2017 - Plenário, pelas gestões que sucederam aos ex-gestores recorrentes (peça 99, p. 15);

o) o Sistema de Gestão Rural da ATES (SIGRA) foi desenvolvido através do programa de ATES em 2011, por parceria firmada pelo Incra com a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM (peça 99, p. 15);

p) em 2013, a gestão dos recorrentes formou parceria com a Universidade de Brasília que deu origem ao Projeto RADIS, embrião de um sistema de informações para supervisão Ocupacional (peça 99, p. 16).

Análise

6.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar. Embora a Lei 13.655/2018 tenha introduzido vários dispositivos na LINDB que diretamente alcançam a atividade jurisdicional desta Corte de Contas, em especial a atividade de aplicação de sanções administrativas e de correção de atos irregulares, há de se examinar cada caso concreto para verificação ou não de sua aplicação.

6.3. Além dos recorrentes não terem apresentado documentos que comprovem sua alegação de que sua omissão decorreu de obstáculos e dificuldades reais, era esperado de um gestor médio uma atuação zelosa com programas de políticas públicas. É razoável afirmar que era possível aos

responsáveis terem consciência da ilicitude da omissão que praticaram e que era exigível conduta diversa daquela que eles adotaram, consideradas as circunstâncias que os cercavam.

6.4. O alegado contingenciamento não exclui ou menos ameniza a responsabilidade dos gestores, que tinha obrigação de atuar com o fim de resguardar a política pública de reforma agrária. No mais, os responsáveis não elencam quais tipos de restrições sofreram no desenvolver de suas funções.

6.5. No tocante à ausência de erro grosseiro por parte dos responsáveis, cabe lembrar que a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário (Acórdãos 9004/2018-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, 635/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 2781/2016-Plenário, 2420/2015-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

6.6. No que tange ao art. 28 da LINDB, mencionado pelos recorrentes, algumas considerações se impõem. Por oportuno, transcreve-se o referido trecho do normativo: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

6.7. A melhor hermenêutica a ser aplicada a esse dispositivo no âmbito das competências do Tribunal de Contas da União não acena no sentido restritivo, em que somente na hipótese de dolo ou erro grosseiro o agente público será pessoalmente responsabilizado, mas também nessas hipóteses, sob pena de ser desprezar um dos pilares do regime jurídico-administrativo, que o princípio da indisponibilidade pela Administração Pública do interesse público. Dentro desse alicerce, encontra-se a indisponibilidade do patrimônio público.

6.8. Outrossim, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas, o que foi realizado no voto condutor do Acórdão 2391/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, cujo trecho transcreve-se a seguir:

(...)

Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

6.9. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, considerada as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

6.10. Segundo Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, “culpa grave é caracterizada por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam” (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169).

6.11. Na mesma linha, o seguinte trecho do Acórdão 15080/2018-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, reforça o entendimento para a aplicação do referido art. 28 da LINDB:

Neste ponto, calha observar que a descaracterização de culpa do gestor público pelo cometimento de um erro escusável coaduna-se com a nova disposição introduzida no Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) mediante a Lei 13.655/2018, no sentido de que “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” O erro grosseiro, que, na verdade, se identifica com o erro inescusável, é o cometido pelo agente que tenha atuado com imprudência, imperícia ou negligência. O erro grosseiro ou inescusável caracteriza, pois, a culpa do agente. O erro escusável, por seu turno, é o cometido pelo agente dentro dos limites de atuação diligente que se espera, nas mesmas circunstâncias, de uma pessoa normal. Daí se admitir que o erro escusável afasta ou descaracteriza a culpa do agente.

6.12. Tomando por base tais definições, os elementos acostados aos autos permitem concluir que os recorrentes agiram, no mínimo, com culpa grave ao não observarem as determinações prolatadas por esta Corte de Contas. Além de que, 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.

6.13. No regular desenvolvimento de uma fiscalização, apurar-se-á a responsabilidade do agente público de forma subjetiva, prescindindo-se do elemento dolo ou má-fé para eventual responsabilização desse agente, observado o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

6.14. Basta haver culpa *stricto sensu* para emergir a obrigação de ressarcir os cofres públicos. Nesse sentido, os seguintes precedentes: Acórdão 827/2019 – 2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes; Acórdão 243/2010 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 827/2019 – 2ª Câmara, rel. Min. Ana Arraes; Acórdão 7.936/2018- 2ª Câmara, rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti; Acórdão 2.391/2018 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.391/2018 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

6.15. Merece, então, ser consignado enunciado de jurisprudência selecionada deste Tribunal, nos seguintes termos:

Enunciado: Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito. (Acórdão 2.391/2018 – Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler).

6.16. Registre-se que a decisão prolatada por esta Corte considerou todo o esforço empreendido pelos responsáveis no sentido de resolver as impropriedades apuradas. Tal empenho 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.

6.17. Assim, a decisão prolatada por esta Corte observou o disposto na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro com a redação dada pela Lei 13.655/2018.

7. Da omissão dos gestores nas irregularidades apontadas por esta Corte de Contas

7.1. Os recorrentes questionam a suposta omissão identificada por esta Corte de Contas, tendo em vista os seguintes argumentos:

7.2. Da atuação dos gestores quanto à seleção das famílias

Argumentos

a) discordam da conclusão sobre ocorrência de omissão por parte dos diretores e presidentes do Incra, uma vez que a autarquia, em todas as suas gestões, têm adotado de forma constante ações institucionais de aprimoramento de sua atuação no procedimento de seleção de beneficiários e nas ações de supervisão ocupacional, buscando incorporação de diretivas dos órgãos de controle, segundo as ponderações político governamentais no direcionamento da execução do programa de reforma agrária, e os paradigmas legais que o orientam (peça 99, p. 17);

b) as supostas irregularidades apontadas nos processos de seleção de famílias têm sido objeto de constante enfrentamento e aprimoramento nas gestões do Incra, que têm adotado medidas concretas com vistas ao cumprimento das leis e dos princípios da administração pública, bem como que as medidas para o acompanhamento e supervisão ocupacional nos projetos de assentamento criados diretamente pelo Incra passaram e têm passado por um processo de qualificação, tendo tornado a ação da autarquia mais eficaz e racional (peça 99, p. 17-18);

c) esses casos ocorreram no âmbito das superintendências regionais fiscalizadas nas quais competia às autoridades locais, os respectivos superintendentes regionais, zelar pela correta seleção e supervisão ocupacional dos assentamentos sob suas gestões (peça 99, p. 18);

d) as imputações feitas aos gestores nacionais da autarquia são absolutamente genéricas e dizem respeito a possível omissão quanto ao dever de orientar, coordenar, supervisionar e normatizar os processos de seleção dos beneficiários e supervisão ocupacional das parcelas (peça 99, p. 18);

e) está previsto na Norma de Execução (NE) 45/2005, conforme parágrafo único do art. 2º, a possibilidade de priorização da seleção de famílias em condições precárias (peça 99, p. 20);

f) foram desenvolvidas ações de interesse público, com relação a políticas transversais para inclusão das famílias em situações precárias e de baixa renda, obedecendo-se às etapas do processo seletivo. Para tanto, o Incra mapeou, em 2011, todos os acampamentos rurais, com pontos de georreferenciamento, para, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social, promover a inclusão das famílias no Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico. Dessa forma, por

meio de busca ativa do MDS, em 2012, o Incra identificou as demandas regionais de localização de acampamentos e assentamentos, para inclusão em programas sociais do governo, como parte do Plano Brasil Sem Miséria, tendo o MDS criado, no Sistema CadÚnico, campos para identificar as famílias nas situações de "acampado" ou "assentado". Essa ação fora também contemplada na Portaria MDA 6/2013 (peça 99, p. 21);

g) a utilização do CadÚnico foi mais um passo no aperfeiçoamento do processo de seleção, fazendo com que todo o público apto a ingressar no PNRA estivesse cadastrado em um único cadastro de abrangência nacional (peça 99, p. 21);

h) nunca houve qualquer direcionamento de inscrição de famílias indicadas por movimentos sociais ou associações, ainda que por falha de normatização do procedimento de seleção, sendo que a inscrição no processo de seleção é facultada pela autarquia a qualquer interessado. Existem sim, por outro lado, ações articuladas com parceiros institucionais para acesso a políticas sociais de combate à pobreza, além de priorização das famílias que vivam em condições precárias na política de acesso à terra, sem qualquer necessidade de participação das entidades representativas e movimentos sociais, uma vez que o cadastramento é operacionalizado pelas prefeituras municipais (peça 99, p. 22);

i) no intuito de aperfeiçoar o processo e disciplinar, outros aspectos da seleção de beneficiários não expressos na NE 45/2005, foi instituído grupo de Trabalho interdisciplinar, por meio da Portaria/Incra/P 210/2011, o qual elaborou uma minuta de Instrução Normativa para substituir a NE 45/2005. Ressalte-se que referida minuta fora ampla e exaustivamente debatida, no bojo do Procedimento Administrativo 54000.000292/2012-51 já juntado nos autos, tendo sido submetida a consulta pública, o que resultou em 266 manifestações. Concluídos os procedimentos formais, em junho/2012, a minuta de instrução normativa estava apta a ser submetida à aprovação do Conselho Diretor. No entanto, a Casa Civil iniciou junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA nova discussão sobre critérios e parâmetros para a reforma agrária, o que culminou na edição da Portaria/MDA 06/2013, e implicou na revisão do quanto construído até então, pelo que a instrução normativa elaborada pelo Incra perdera o objeto e não fora publicada. (peça 99, p. 22-23);

j) com o advento da Portaria MDA 6/2013, iniciaram-se, no âmbito da autarquia, novas discussões acerca de revisão das pontuações dos candidatos, publicidade e controle social do processo seletivo, adequação de sistemas operacionais e capacitação de servidores, de forma a operacionalizar a nova norma. Assim, a partir de fevereiro de 2013, o processo de elaboração da nova instrução normativa de seleção visou a adequar-se à nova Portaria MDA 6/2013 e à Portaria Interministerial 78/2013, que definiu critérios para inclusão de beneficiários do Programa de Reforma Agrária no Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (peça 99, p. 23). A referida portaria 6/2013, previu expressamente a garantia da publicidade do processo de seleção, conforme artigo 10 (peça 99, p. 23);

k) do disposto no art. 1º do Decreto 2.250/1997 decorre a possibilidade legal de que as entidades representativas de trabalhadores possam indicar ao Incra áreas passíveis de desapropriação para a reforma agrária (peça 99, p. 24);

l) decorre de disposição legal a possibilidade de que muitos processos administrativos de desapropriação tenham início com a reivindicação expressa de determinado imóvel rural por alguma entidade representativa ou movimento social (peça 99, p. 24).

Análise

7.2.1. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar. Não é possível constatar, a partir dos elementos acostados aos autos, a atuação dos gestores com o fim de afastar as irregularidades na seleção das famílias.

7.2.2. Em que pese as alegações de aprimoramento na seleção das famílias, não foi apresentado qualquer medida concreta nesse sentido.

7.2.3. Quanto à alegação de acusações genéricas, vale lembrar que esta Corte de Contas realizou trabalho técnico, oportunizando aos responsáveis contestarem as irregularidades encontradas. Não se trata de constatações isoladas, uma vez que as diversas irregularidades foram identificadas em oito auditorias realizadas em 2015. Neste processo, para cada um dos responsáveis, constaram nos respectivos ofícios as específicas constatações que suportaram as conclusões sobre a conduta omissiva de cada um.

7.2.4. No mais, não socorre aos recorrentes a alegação de que as irregularidades ocorreram no âmbito das superintendências regionais, uma vez existe 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.

7.2.5. Sobre o tema, vale lembrar que o parecer do MP/TCU, fundamentador do acórdão ora recorrido, foi preciso quando da análise do tema. Nesse sentido, transcreve-se elucidativos trechos (peça 63, p. 4-5):

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.

7.2.6. Ainda sobre o tema, transcreve-se trecho da minuciosa análise elaborada no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 70, p. 7-11):

30. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no Incra, em afronta aos seguintes normativos:

(...)

b) direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 (Princípio da impessoalidade)

(...)

33. O Acórdão 4503/2016 – TCU – Segunda Câmara tratou de Auditoria realizada no exercício de 2012 na relação de beneficiários da reforma agrária da Superintendência Regional do Incra do DF e Entorno. Trecho bastante elucidativo do relatório da unidade técnica, mostra a influência dos movimentos sociais na constituição da lista de beneficiários em detrimento ao processo público de seleção na referida Superintendência:

Tão logo se inicie o procedimento de obtenção, normalmente com a vistoria do imóvel, é comum encontrarmos nos processos expedientes reivindicando a área para determinado grupo/associação, apresentando relação de trabalhadores rurais acampados na região, candidatos ao PNRA, conforme exemplos a seguir:

1) expediente constante do Processo 54700.001725/2008-12 – processo de obtenção da Fazenda Forquilha/Lugar Cambaúba e Sucuri, no qual os vendedores da fazenda informam que dada a impossibilidade de comparecimento de um representante do Incra, com a autorização do Superintendente Regional, as chaves da fazenda ficaram em poder dos atuais moradores da sede da Fazenda Cambaúba, com a ciência e concordância dos líderes do assentamento.

No mesmo expediente ainda informam: ‘Hoje, 20/12/2011, onze integrantes ou militantes do movimento ‘Sem Terra’ - Lucilar, Joel, Sérgio, Denis, Ronaldo, Ricardo, Geraldo, Alex, Cledson, Alésia e Claudete -, visitaram as áreas vendidas, verificaram o bom estado das benfeitorias e pastagens, e confirmaram a entrega’.

2) Termo de declaração constante do Processo 54700.001423/2006-82, processo de obtenção da Fazenda Água Fria, no qual o Superintendente Regional da SR-28 (DFE) informa sobre os movimentos sociais requereram a propriedade. Informa ainda que, como o processo ficou parado por aproximadamente 2 anos, os representantes à época ligados à Fetraf/DFE, hoje ligados à Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC pleitearam o referido imóvel.

E conclui, ‘levando-se em consideração as constantes reivindicações e lutas pelo imóvel declaramos que a Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC ficará responsável juntamente com o Incra/SR (28) DFE pela organização das famílias que serão assentadas no mesmo quando de sua desapropriação’.

A influência dos movimentos sociais não se limita ao período de obtenção das áreas que serão

destinadas à reforma agrária.

No Processo 54700.000494/2013-97 – processo de seleção de famílias do Projeto de Assentamento Oziel Alves III, consta expediente datado de 5/8/2013 (peça 15, p. 59), informando que a senhora Rosilda Moreira dos Santos da Silva e o senhor Adílio Dias da Luz de Brito foram eliminados do programa e tiveram seu Contrato de Concessão de Uso – CCU cancelado, pois, por não morarem no projeto de assentamento, foram notificados, por intermédio de edital, e não apresentaram defesa em tempo hábil.

Na sequência informa que ‘a coordenação do projeto solicitou o retorno dos mesmos à condição de beneficiários, alegando ter sido um equívoco por parte do movimento social ter solicitado a exclusão de seus nomes’.

Em 13/8/2013, o Incra torna sem efeito a exclusão do PNRA dos referidos beneficiários, conforme expediente de página 60 da peça 15.

(...)

45. Quanto às famílias participantes dos referidos movimentos, é evidente que as mesmas podem e devem ser alcançadas pela política pública, desde que se enquadrem nas situações de eleição descritas pela legislação. O que não pode ocorrer, em circunstância alguma, é o Incra, como órgão estatal a quem compete executar ações para reforma agrária, deixar de exercer o absoluto protagonismo na condução de todos procedimentos, os quais devem ter plena aderência aos princípios constitucionais assentados no art. 37, caput, da Lei Fundamental.

46. Nas auditorias realizadas pelo TCU foram encontrados vários casos de direcionamento, a exemplo do processo de constituição do PA Itamarati II, no âmbito dos trabalhos que deram origem ao Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário e, outro caso, do Distrito Federal, que deu origem ao Acórdão 4.503/2016 – TCU – Segunda Câmara, ambos da relatoria do Ministro André de Carvalho. O referido assentamento foi dividido entre a FETAGRI, a CUT, a FAF, o MST e a FAFI, tudo com a conivência dos servidores e gestores da Superintendência, conforme documentação constante do processo administrativo referente à constituição do projeto de assentamento.

(...)

48. Exemplos de ocorrências como essas também foram relatadas nas auditorias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rondônia e Goiás mostrando que o problema é sistêmico e difundido na estrutura do Incra, não se tratando de ocorrência isolada, mas sim do modelo de operação praticado nas superintendências regionais da Autarquia. Na defesa apresentada pelos responsáveis não foram trazidos argumentos capazes de afastar os indícios da prática irregular (processos de trabalho, declarações em entrevistas, revisão documental, legal, etc.).

7.2.7. A existência de novos normativos regulando a questão da seleção das famílias não garantem que tal ação estivesse sendo executada. Para tanto, caberia aos recorrentes apresentarem os atos administrativos executores do *mandamus*, em estrita observância aos normativos que regem o tema, demonstrando a atuação dos agentes com o fim de afastar as irregularidades na seleção das famílias.

7.3. Da inexistência de omissões nas funções de coordenação, supervisão e normatização que teriam ocasionado irregularidades quanto à ausência de ampla divulgação do processo de seleção, bem como ao direcionamento de inscrição de candidatos ao programa de reforma agrária (itens d.1.1, d.1.2, d.2.1, d.2.2, d.3.1, d.3.2, d.4.1, d.4. 2, d.5.1., d.5.2, d.6.1, d.6.2):

Argumentos

a) quanto à publicidade da seleção, salienta-se que o processo de criação de assentamento rural tem impacto regional, desde a aquisição do imóvel rural, por desapropriação ou compra. Nessa última modalidade, seu procedimento impõe a obrigatoriedade da realização de audiência pública, precedida de ampla divulgação, no mínimo em três jornais de circulação regional, o que já propicia que os interessados da região onde se localiza o imóvel tomem conhecimento do pretendido projeto de assentamento. Assim, durante todo o período de criação do projeto de assentamento é possível que os interessados possam se candidatar. O que se verifica é que os processos seletivos são de conhecimento geral na região em que se localiza o imóvel, não restando violada a publicidade do processo (peça 99, p. 19-20);

b) em que pese a decisão recorrida ter acolhido a ideia de ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, não foi indicado, objetivamente, qual artigo de lei ou da norma que o Incra teria deixado de atender no que se refere a violação da ampla divulgação, tampouco sugeriu providência a ser adotada para além das corriqueiramente previstas (peça 99, p. 20);

c) os casos concretos narrados pela auditoria e indicados como fundamento para o não acolhimento das razões de justificativas são de responsabilidade dos gestores regionais, únicos responsáveis pela condução de cada uma das seleções indicadas e eventuais irregularidades locais não podem ser imputadas à direção central da autarquia, por sua suposta omissão normatizadora (peça 99, p. 21-22);

d) a seleção de famílias ao programa de reforma agrária encontrava-se disciplinada na Norma de Execução Incra 45/2005, que garantia a participação dos candidatos em todas as fases do processo, de modo a cumprir os princípios da publicidade e da transparência no processo seletivo (peça 99, p. 20);

e) sempre foi a orientação dos gestores da autarquia de que qualquer cidadão que tivesse interesse em participar do programa de reforma agrária pudesse nele se inscrever nas unidades avançadas ou nas superintendências regionais do Incra (peça 99, p. 20);

f) o Incra realizava a divulgação dos processos seletivos e, após análise da documentação dos trabalhadores inscritos, procedia ao cadastro dos candidatos que preenchiam os requisitos de elegibilidade para beneficiário ao programa de reforma agrária, não havendo que se falar em direcionamento (peça 99, p. 24).

Análise

7.3.1. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar.

7.3.2. O fato de haver a norma regulando a divulgação do processo não garante a execução da ação. Para tanto, caberia aos recorrentes apresentar instrumentos de divulgação capazes de afastar as irregularidades apontadas, tais como divulgação em jornais de grande circulação. No entanto, não o fez. Limitaram-se a alegações sem quaisquer elementos probantes.

7.3.3. No mais, como já analisado em tópico anterior, não socorre aos recorrentes a alegação de que as irregularidades ocorreram no âmbito das superintendências regionais, uma vez existe o dever jurídico que recai sobre os dirigentes da autarquia em acompanhar e supervisionar os trabalhos das diferentes esferas da entidade, em linha de proximidade, para garantir que a

fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários esteja efetivamente se realizando.

7.3.4. Vale lembrar que o tema sobre as irregularidades na divulgação do processo de seleção, bem como ao direcionamento de inscrição de candidatos ao programa de reforma agrária, já foi minuciosamente analisado no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado. Por oportuno, vale transcrever elucidativo trecho (peça 70, p. 7-11):

29. Os argumentos de defesa dos responsáveis não prosperam, consoante farta documentação probatória em sentido contrário, já evidenciado em trabalhos anteriores. Afinal, foram oito as auditorias realizadas pelo TCU em 2015, em oito estados da federação, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujas constatações advieram de rigorosa observância de procedimentos técnicos de auditoria: análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos e visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso.

30. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no Incra, em afronta aos seguintes normativos:

a) 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, além do art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

(...)

31. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

32. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das determinações proferidas no Acórdão 753/2008–TCU–Plenário, referente a trabalho efetivado no exercício de 2007 que constatou diversos problemas na reforma agrária e no Incra, expedindo, dentre outras, a seguinte determinação ao Incra:

2.8. Que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

(...)

34. Ressalte-se que a ausência da ampla divulgação do processo de seleção das pessoas a serem beneficiadas com o lote da reforma agrária constituiu uma irregularidade que foi constatada em todas as oito auditorias realizadas pelo TCU em 2015.

35. No exame dos 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. 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’.

36. Na peça de defesa, mais uma vez, não foi apresentado 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. É princípio basilar de qualquer ato administrativo público a sua publicidade, e, no caso concreto, a Autarquia não trouxe documentos para descaracterizar o achado.

37. Sob o aspecto jurídico, a irregularidade se reveste de elevada gravidade pois fere o princípio constitucional da publicidade, cuja observância é imperativa e cuja violação acarreta efeitos nocivos, apartando, de um lado, aqueles a quem a informação da ação estatal não chega e privilegiando, de outra banda, aqueles que detêm a exclusividade da informação.

38. O propósito de uma etapa de cadastro e classificação é justamente a seleção dos interessados mais qualificados/indicados para gozar dos benefícios da política agrícola, a qual deve ser compatibilizada com reforma agrária, conforme estabelece o comando constante no §2º, art. 187, do texto constitucional, propósito que não é cumprido com a restrição da divulgação da abertura de processos seletivos para a reforma agrária.

39. Foi justamente a ausência de publicidade ampla e efetiva que criou espaço fértil para a ocorrência de outro ilícito constatado em diversas auditorias, que foi o direcionamento do processo de inscrição para famílias indicadas por movimento sociais, uma vez que o cadastramento das famílias era feito em visita do servidor do Incra aos acampamentos, e os procedimentos do processo seletivo eram aplicados levando em consideração apenas as famílias acampadas, tendo, assim, restringido a participação de famílias que não pertenciam aos movimentos sociais.

40. A alegação de que a publicidade já é observada na medida em que se garante participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através da organização da qual seja membro e represente seus interesses, **conforme o art. 3º da NE/Incra 45/2005** e o § 1º do art. 8º da NE/Incra 45/2005, já que prevê a observação obrigatória dos envolvidos da metodologia de seleção disposta no normativo, mostra-se também improcedente pela análise dos fatos colecionados nas auditorias, conforme descrito nos trabalhos do TCU em que as irregularidades foram encontradas anteriormente.

41. Tal normativo não se mostra suficiente, uma vez que não estabelece sequer a forma de ampla divulgação a ser adotada nesses processos seletivos, apesar de ser uma norma de execução que, em tese, detalharia o processo de seleção desses beneficiários.

42. Trecho extraído do relatório de auditoria da Secex de Goiás ilustra a prática adotada no Incra para a seleção de candidatos da reforma agrária, contrária ao princípio da publicidade, constante do art. 37 da CF/88:

105.2. Constam dos referidos autos apenas as portarias de criação dos projetos de assentamento (PA Padre Ilgo – Evidência 2, p. 193; e PA Maria Cícera das Neves – Evidência 1, p. 131-133) e em seguida as primeiras relações de beneficiários (PA Padre Ilgo, de 13/10/2010 – Evidência 2, p. 194-201; e PA Maria Cícera das Neves, de 25/11/2009 – Evidência 1, p. 135-189). Percebe-se que no PA Padre Ilgo o prazo entre a criação do projeto de assentamento e a definição da primeira relação de beneficiários é de 2 (dois) meses, já no caso do PA Maria Cícera das Neves esse prazo é ainda menor, apenas 1 (um) mês.

105.3. Nas entrevistas realizadas foram efetuadas duas perguntas relacionadas ao tema: sobre a forma como era realizada a divulgação do processo seletivo; e acerca do conhecimento do servidor entrevistado sobre a existência de documentos que comprovassem a divulgação desse processo seletivo. Responderam tais perguntas o superintendente da SR04, além de dois gestores e cinco servidores que atuam na área de cadastro e seleção de beneficiários (Evidência 19).

105.4. Quanto à divulgação do processo seletivo para seleção de beneficiários do PNRA, as respostas obtidas foram no sentido de que não havia divulgação do processo seletivo. Alguns dos entrevistados complementaram suas respostas e informaram que havia uma divulgação envolvendo algumas das entidades mais afetas à obtenção de áreas destinadas ao PNRA (movimentos ligados à reforma agrária, sindicatos, associações e, em alguns casos, prefeituras), além de contatos com algumas famílias da região do projeto de assentamento, assim como com os sindicatos da cidade, com o prefeito e com a Comissão Pastoral da Terra-CPT (Evidência 10).

105.5. Igualmente, alguns servidores alegaram que a SR04 eventualmente procurava famílias da região que haviam anteriormente participado do PNRA, mas que não haviam sido beneficiadas. No entanto, quando questionados sobre como isso era controlado, a equipe de auditoria foi informada de que não existia um critério específico que pudesse assegurar isonomia nesse contato com essas famílias. Outra forma de divulgação salientada foi o conhecimento do processo seletivo com base no ‘boca a boca’. Conforme relatado, nesses casos, os interessados naturalmente procuravam o Incra/SR04 para se cadastrarem. No que diz respeito à existência de documentos que pudessem comprovar a divulgação do processo seletivo, todos os entrevistados foram categóricos ao afirmarem que não tinham conhecimento da divulgação de um processo seletivo para o PNRA.

43. Da leitura do texto, pode-se inferir que as práticas adotadas pelo Incra estão muito distantes do cumprimento do princípio constitucional da publicidade, que, de forma semelhante a outros concursos públicos (ex. para provimentos de cargos, compras estatais, etc.), deveria ser precedido de publicações em jornais de grande circulação, internet, diários oficiais ou qualquer outro meio de ampla divulgação e sem direcionamento de qualquer tipo.

44. Conforme salientado pela equipe técnica da Secex Goiás, o propósito de uma etapa de cadastro e classificação é justamente a seleção dos interessados mais qualificados/indicados para gozar dos benefícios da política agrícola, a qual deve ser compatibilizada com reforma agrária, conforme estabelece o comando constante no §2º do art. 187 do texto constitucional, propósito que não é cumprido com a restrição da divulgação da abertura de processos seletivos para a reforma agrária.

7.3.5. Tal tema, também fora analisado no Parecer prolatado pelo MPTCU. Por oportuno, vale a transcrição de elucidativo trecho (peça 63, p. 3-4):

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 concretas 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 Inkra 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 Inkra, 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 Inkra 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).

7.3.6. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não elidem as impropriedades detectadas. Relevante registrar que as irregularidades aqui tratadas dizem respeito à atividade finalística da Inkra, sua atribuição de promover reforma agrária. Nesse âmbito, a atuação do corpo diretivo nacional se mostra essencial para atingimento dos objetivos da entidade. As falhas sistêmicas em diversas superintendências regionais demonstram a responsabilidade dos ora recorrentes.

7.4. Da inexistência de omissões nas funções de coordenação, supervisão e normatização que teriam ocasionado irregularidades na seleção dos beneficiários do PNRA

Argumentos

a) os candidatos não são selecionados pela mera vontade pessoal dos agentes imputados como responsáveis, mas sim no curso de processo administrativo formalmente aberto, onde são produzidos os mais diversos atos - inclusive decisões administrativas, notificação dos interessados, etc (peça 99, p. 27);

b) se houve alguma exclusão de beneficiário fora das hipóteses legais e sem fundamentação ou motivo, só há de se responsabilizar quem formalmente produziu o ato tido por irregular - não podendo ser aplicadas graves penalidades aos gestores da autarquia - que eventualmente só terão conhecimento do caso concreto em caso de recurso administrativo (peça 99, p. 27);

c) em análise objetiva da legislação agrária nacional vê-se que, nos últimos anos, foram implementadas importantes alterações na Lei 8.629/1993 (além da edição de outras leis de referência - a exemplo da Lei 13.001/2013, Lei 11.326/2006, entre outras), a edição de decretos regulamentares, bem como de portarias ministeriais e de reformulação de normas internas do Incra - o que vai em sentido diametralmente contrário a alegada omissão que pretende responsabilizar todos os gestores que estiveram à frente do Incra (peça 99, p. 27);

d) a demonstrar o constante processo de aperfeiçoamento qualitativo do programa de reforma agrária como um todo, em consonância e sem ruptura com o que foi realizado na última década, cita-se a edição da Portaria MDA 6/2013, Decreto 8.738/2016 e a Lei 13.001/2014 (peça 99, p. 27);

e) foi o avanço normativo que passou a exigir o cadastramento do candidato a beneficiário no cadastro único para programas sociais do governo federal - permitindo que qualquer interessado, mesmo os não residentes no município de localização do assentamento da seleção pudesse se candidatar, que posteriormente contribuiu para a formação do maior número de indícios de irregularidades indicados no Acórdão 775/2016, consistente na divergência entre endereço declarado no CadÚnico e o município de localização do assentamento, o qual foi desbloqueado de forma massiva, já que o indício não se confirmou como irregularidade (peça 99, p. 28);

f) o §3º da NE 45/2005 (sic) já apresentava uma sistemática de classificação das famílias, contudo apenas para a hipótese de existência de mais candidatos que o número de parcelas disponíveis para o assentamento, estando nela subtendido que, antes da aplicação dos critérios ali previstos, deverá ser observado o rol preferencial do art. 19 da Lei 8.629/1993, o que foi corroborado pelo art. 6º da Portaria MDA 6/2013 e pelo Decreto 8.738/2016. Não há que se falar, então, na ausência de procedimento de classificação de famílias; ao contrário há de se reconhecer um aumento gradativo e substancial das normas existentes (peça 99, p. 28-29);

g) não obstante haver a possibilidade de preenchimento inadequado dos formulários de inscrição, ocasionando resultados errôneos, quanto ao cumprimento da classificação, a diretoria de obtenção de terras sempre orientou todas as superintendências regionais quanto aos procedimentos de seleção de famílias, cumprindo, pois, com seu dever de normatizar e orientar. Eventuais distorções em casos concretos de seleção, como os pontualmente indicados no relatório da Secex Ambiental, são de responsabilidade dos servidores que executaram essas seleções e os gestores regionais, a quem deve ser atribuída eventual responsabilização (peça 99, p. 29);

h) em referência ao item 2.6.1 do Acórdão TCU 753/2008 - Plenário, ressalta-se que a

ordem de preferência estabelecida no artigo 19 da Lei 8.629/1993 está respeitada no Anexo II da NE 45/2005 - da Sistemática de Classificação (peça 99, p. 29);

i) quanto ao item 2.6.2 do referido Acórdão 753/2008, explica-se que os demais critérios classificatórios são utilizados para desempate, que são: complementares (tamanho da família, força de trabalho da família, idade do candidato, tempo na atividade agrícola) e suplementares (moradia no município, moradia no imóvel desapropriado, tempo de residência no imóvel e renda anual familiar), conforme previsto no parágrafo terceiro do art. 8º da NE 45/2005 e itens 2 e 3 do mesmo Anexo II da norma, formando o resultado da classificação (peça 99, p. 30);

j) os critérios classificatórios estão em constante aperfeiçoamento, como exemplo, para atender a Instrução Normativa 38/2007 que incluiu o critério "Mulher Chefe de família", bem como outros ajustes de pontuação, decorrentes de percepções de campo observadas pelo quadro técnico do Incra, em acordo com o marco legal, a Lei 8.629/1993 (peça 99, p. 32);

k) refuta-se, também, a afirmação de ocorrência de eliminação de candidatos do programa sem motivação, uma vez que a eliminação dos candidatos é comunicada aos interessados, de forma a possibilitar exercício de defesa. No ponto, percebe-se que a Secex Ambiental não apresentou nenhum dado concreto que indique que os candidatos não selecionados ao PNRA tiveram suprimido o direito ao contraditório e à ampla defesa (peça 99, p. 33);

l) no ano de 2009, foi implementada no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, no Módulo Beneficiário do SIPRA - disponibilizada no Menu NE 45 - a funcionalidade que permite a emissão, no sistema, pelas superintendências regionais, de notificações formais às unidades familiares eliminadas, com as etapas legais subsequentes, registradas nos processos individuais, de forma a permitir a apresentação de defesa/recurso, o que caracteriza o atendimento aos princípios do contraditório e ampla defesa (peça 99, p. 33);

m) a recomendação contida no item 2.8 do Acórdão 753/2008 - Plenário, de conferir a publicidade ao processo de recebimento de título domínio e de concessão de uso de imóveis desde então foi cumprida com a publicação na internet da relação de beneficiários contemplados com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência do art. 19 da Lei 8.629/1993. A diretoria de desenvolvimento publicou e mantém no sítio do Incra a relação de documentos de titularidade concedidos pelo Incra, conforme se pode conferir no endereço www.incra.gov.br/titulacao (peça 99, p. 34).

Análise

7.4.1. Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. Mais uma vez, os ora recorrentes limitaram-se a alegar, sem apresentar quaisquer elementos que conduzam a mitigar as irregularidades apontadas. Vale lembrar que o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008, ocasião em que o TCU expediu determinação, constante do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário.

7.4.2. A existência de novos normativos regulando a questão da publicidade da classificação dos inscritos e da motivação da eliminação dos candidatos não garantem que tal ação esteja sendo executada. Para tanto, caberia aos recorrentes apresentarem os atos administrativos executores do *mandamus*, o que não foi evidenciado nos autos.

7.4.3. Em que pese as inovações legislativas, tais ações não têm expressivo efeito sobre as

providências que deveriam ser adotadas para o saneamento das irregularidades verificadas. Muitas das alterações efetuadas na legislação e nos normativos serviram ao propósito de explicitar os procedimentos e requisitos necessários à garantia de princípios que, antes, em razão da lacuna legal, não eram respeitados pela autarquia, a exemplo do princípio da publicidade dos atos de seleção de candidatos, da motivação das decisões tomadas nos processos seletivos, do contraditório e ampla defesa na seleção dos beneficiários. Tais alterações, inclusive, reforça os apontamentos realizados por esta Corte de Contas, ratificando a procedência sobre as irregularidades apuradas.

7.4.4. Os recorrentes não acostaram aos autos nenhum elemento comprobatório das supostas emissões de notificações formais às unidades familiares eliminadas.

7.4.5. Vale lembrar que os itens 2.6.1. e 2.6.2 do Acórdão 753/2008-Plenário, determinaram ao Incra a inclusão da ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, assim como determinou a alteração § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência.

7.4.6. Vale lembrar que a ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da autarquia, contraria o item 2.8 do Acórdão 753/2008-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.

7.4.7. Registre-se que tal tópico já fora apreciado na instrução fundamentadora do acórdão ora vergastado. Por oportuno, vale transcrever minuciosa análise sobre o tema (peça 70, p. 13-18):

60. Neste item o Incra afirma que a seleção de candidatos é feita segundo critérios de seleção do art. 20 da Lei 8.629/1993 e os critérios de classificação, conforme art. 19 da mesma lei, respeitada ordem de preferência prevista na NE 45/2005 e refuta a ideia de que o problema é generalizado e sistêmico, apontando ainda melhorias introduzidas pela Portaria MDA 6/2013, Lei 13.001/2014 e o recém editado Decreto 8.738/2016.

61. Ao contrário do que afirmam os responsáveis a despeito das melhorias introduzidas pelos normativos trazidos pela Autarquia, reafirma-se aqui que o desrespeito aos procedimentos de seleção e de classificação previstos nos art. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 ocorre de forma sistêmica e generalizada pelos motivos descritos a seguir.

62. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no Incra, em afronta aos seguintes normativos:

a) aplicação 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;

b) eliminação de candidatos a lotes da reforma agrária com ausência de motivação formal nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

c) 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;

d) 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;

63. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

64. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das seguintes determinações:

Decisão Plenária 750/1998 – Trabalho efetivado nos exercícios de 1996 e 1997, o qual concluiu, dentre outros achados, que os critérios de classificação e de eliminação dos candidatos da reforma agrária eram alheios à legislação vigente e que havia deficiência na identificação e adoção de medidas contra ocupantes irregulares de lotes da Reforma Agrária, conforme trecho reproduzido a seguir:

8.1.23. reavaliar e atualizar as normas (...) com vistas a adequá-las (...) às situações e problemas atuais do Programa Federal de Reforma Agrária, dado que várias Superintendências usam critérios próprios de eliminação e classificação de futuros assentados (...) alheios àqueles previstos na legislação competente (...)

65. Destaca-se que o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008, ocasião em que o TCU expediu a seguinte determinação, constante do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993;

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993;

66. Outros fatores da sistemática de trabalho adotada pelo Incra em todo o País também contribuem para o desrespeito à ordem de classificação estabelecida pela Lei 8.629/1993 como a ausência ou insuficiência de dados nas fichas de inscrição de candidatos, decorrentes de uma falta de conferência da completude dos formulários nas SRs do Incra; e a possibilidade de o Incra efetuar ajustes, conforme previsão do art. 10 da NE 45/2005, as quais podem alterar a classificação e preterir candidatos que tenham preferência legal, conforme apontado no relatório de fiscalização da Secex-RR. Da maneira como o processo é feito nas SR do Incra, pode-se inclusive ocorrer a supressão de inscrições cadastradas no Sipra ou, devido a insuficiência/inexistência de controles internos, haver a ausência da transposição dos dados dos formulários de coleta de informações do beneficiário (formulários azuis), os quais, muitas vezes, são entregues pelos dirigentes dos movimentos sociais e sindicatos envolvidos, sem um controle adequado de protocolo e encaminhamento.

(...)

70. Quanto à ausência de motivação de eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e ampla defesa na seleção de beneficiários, o Incra alega que o

contraditório e a ampla defesa e a motivação das decisões administrativas já são observados na medida em que se garante a participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, conforme dispõe o art. 3º da NE/Incra 45/2005. Ocorre que, independentemente de regramento interno, a concretização desses princípios jurídicos nos processos de seleção, por serem valores constitucionais, deveriam ser mandamentais e, ao contrário, os responsáveis demonstraram não os ter observado.

71. Conforme já apontado por este Tribunal no TC-000.517/2016-0, esses problemas são sistêmicos e generalizados nas diversas superintendências do País. Na defesa apresentada, os responsáveis não trouxeram qualquer documentação formal ou cópias de processos em que esse princípio tenha sido observado, a qual deveria existir em grande quantidade, considerando os inúmeros processos seletivos já realizados pela Autarquia.

72. A informação dos aprimoramentos trazidos pelo recente Decreto 8.738/2016 (editado após a prolação do acórdão proferido neste processo) – a introduzir fases de impugnação de decisões, expressa previsão de interposição de recurso e o registro dos atos em autos formalizados, com publicação de todos os atos decisórios (art. 11) – é positiva e constitui mais um indicativo de que tais procedimentos não eram adotados na seleção dos candidatos.

73. A maneira de atuar das superintendências do Incra nos estados não prevê um processo de ampla divulgação dos processos de seleção, com a respectiva ordem de classificação, nos termos do art. 19 da Lei 8.629/2003. Como exemplo dessa situação, a auditoria na superintendência de São Paulo constatou o seguinte fato:

No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/08 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

(...)

A sistemática atualmente adotada pela SR/08 de divulgação restrita da situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados nos processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

74. A mesma conclusão, a título de exemplo, foi obtida no processo de fiscalização na SR/26 do Tocantins (TC-023.970/2015-4, peça 86, p. 22-23):

88.2. No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/26 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/26 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

88.3. Tais informações foram parcialmente corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização, sendo que não existe motivação para a eliminação dos candidatos, nem foi garantido o contraditório e a ampla defesa.

75. No tocante à motivação para a eliminação dos candidatos, a referida auditoria aponta que ela

é feita apenas verbalmente, o que contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999. A motivação para atos administrativos deve ser formal e constar de processo administrativo válido. A seguir é reproduzido trecho da instrução:

109.3 Na análise documental dos processos de seleção amostrais (PA Piracema; PA Manchete; PA Pau D'Arco e PA Terra Prometida) não foram encontrados elementos comprobatórios de motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR 26.

109.2 Por meio de entrevistas realizadas com os servidores e gestores responsáveis pelo processo de seleção dos beneficiários da reforma agrária (peças 25 e 26), os mesmos afirmaram que não há motivação expressa e individual nos casos dos candidatos eliminados, tendo sido expressado o motivo da eliminação publicamente durante a reunião de divulgação da RB definitiva.

76. A mesma prática foi apontada na fiscalização referente ao Estado de RR, apenas com manifestação verbal e sem processo formalizado. A seguir é reproduzido trecho da instrução que ilustra o problema:

Não foram encontrados elementos comprobatórios da motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR-25 (nos processos físicos de criação, considerando que não existem processos específicos para a seleção, no Sistema Sipra, em publicações, e em processos individuais). Ainda, relatos das entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e demais servidores da seleção mencionam que, de fato, o motivo da eliminação do candidato é exposto apenas verbalmente, após a homologação da RB, quando geralmente o interessado procura o Incra (vide extratos de entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e servidores envolvidos na seleção, realizadas no dia 28/10/2015 (peça 30, p. 8-11; peça 31, p. 1-8). Adicionalmente, o Superintendente Regional relatou, em entrevista realizada na data de 28/10/2015, realmente não haver divulgação da lista de eliminados, tendo, contudo, afirmado que o Incra envia notificação aos candidatos para informá-los dos fatos, para que possam decidir a respeito de interposição de recursos (vide extrato de entrevista, à peça 30, p. 4). Não obstante, objeto de requisição da equipe de autoria, as notificações atinentes ao processo seletivo dos projetos de assentamento, PA Sucuriçu PA e PDS Pau-Brasil, Ofício de Requisição 5/2015/Secex-RR/SEC-RR-D (peça 9, p. 1-2), não foram encaminhadas, constando do Ofício/Incra/RR/G 984/2015 (peça 18, p. 1-2), resposta do gestor informando que não é praxe da SR-25 divulgar fora da Superintendência a informação referente à eliminação do processo de seleção para lotes da reforma agrária, bem como os procedimentos necessários e prazos para questionar a eliminação. Afirmou, ainda, que a informação é repassada pelo servidor do Incra quando o candidato se apresenta munido com RG e CPF.

Conclusão:

77. Da análise dos fatos acima exposto conclui-se que os problemas são recorrentes e sistêmicos, e o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008. Verificou-se que a prática das superintendências regionais adotada atualmente não permite a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos. Dessa forma, conclui-se que a responsabilização pelas irregularidades não foi afastada.

7.4.7. No mais, os recorrentes tentam responsabilizar os servidores executores da seleção dos candidatos e os gestores regionais. Ora, tais alegações não eliminam, ou mesmo amenizam, o dever jurídico que recai sobre os dirigentes da autarquia em acompanhar e supervisionar os trabalhos das diferentes esferas regionais do Incra, em linha de proximidade, para garantir que a fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários esteja efetivamente se realizando. Nos diversos processos de fiscalização desta Corte os responsáveis pelos atos concretos foram devidamente responsabilizados. Nestes autos, trata-se de responsabilização do corpo diretivo, pela omissão no acompanhamento e supervisão, considerando-se a falha sistêmica da entidade.

7.5. Da observância aos requisitos legais de ingresso dos beneficiários no Programa de Reforma Agrária.

Argumentos

a) quanto à alegação da Secex Ambiental de que ocorreram irregularidades no programa por inobservância dos requisitos legais obrigatórios para beneficiários, tanto o Incra, em sua de defesa no TC 000.517/2016-0, quanto os recorrentes refutam parcela substancial dos indícios de irregularidades, pois levantados em cruzamento de dados baseado em premissas interpretativa equivocada quanto aos marcos normativos da política pública, aplicando equivocadamente de forma indistinta critérios legais e normativos de seleção de candidatos como se fossem também critérios para a manutenção de beneficiários (peça 99, p. 36);

b) não se desconhece que a Norma de Execução/Incra 45/2005, que dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao programa nacional de reforma agrária, enuncia, dentre critérios eliminatórios, algumas restrições que constavam no Estatuto da Terra e no Decreto 59.428/1966. Tais critérios, apenas administrativos, são, pelo próprio escopo da norma, voltados apenas para a seleção de candidatos, não para sua manutenção. E, ainda assim, devem ser temperados frente às anacrônicas disposições dos arts. 24 e 25 da Lei 4.506/1964 e do art. 64 do Decreto 59.428/1966, com ponderações e delimitação quanto a aspectos como sanidade e bons antecedentes (peça 99, p. 36);

c) no momento da seleção dos candidatos a beneficiários para serem homologados no programa, a orientação dos normativos é para que a autarquia realize o cruzamento dos dados fornecidos pelo candidato com bancos de dados governamentais, de modo que é neste momento que os critérios de seleção são avaliados e conferidos pelo Incra. Neste momento que é feita a aferição de critérios de vedação - art. 20 - ou ordem de preferência - art. 19 da Lei 8.629/1993 (peça 99, p. 37);

d) eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato no PNRA prestam-se não a conferir enquadramento do beneficiário nas vedações do art. 20 da Lei 8.629/93, mas a pautar eventuais indícios de que aquele beneficiário, que tenha alçado determinada condição pessoal (tomando-se servidor público, por exemplo) possa ou não ter deixado de explorar o lote concedido/alienado, o que pode importar em rescisão do instrumento e reintegração do Incra na posse para nova destinação, ai sim seguindo os critérios dos arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 (peça 99, p. 38);

e) é absolutamente equivocado o entendimento de que tal levantamento de indicio se dê, por si só, pelo fato de o beneficiário, após ingresso regular no PNRA alçar condição pessoal posterior - proprietário rural ou detentor de cargo público, por exemplo - que se fosse anterior seria

impeditivo o seu ingresso. Ou seja, o fato de um assentado ter se tornado empresário, proprietário ou servidor público não significa qualquer irregularidade se o lote permanece explorado pelo conjunto familiar (peça 99, p. 38);

f) o candidato, quando do pleito de ingresso no programa de reforma agrária, deve demonstrar que necessita da terra para a sobrevivência, daí não poder se enquadrar em nenhuma das vedações legais. Todavia, o programa não veda que o candidato, quando passar à condição de assentado, passe a cultivar a terra e produzir de forma a obter renda que lhe permita ampliar seu poder aquisitivo e melhorar sua condição de vida (peça 99, p. 39);

g) no intuito de verificar a existência de impedimentos legais e confirmar o teor das declarações feitas pelos candidatos, algumas superintendências regionais mantinham acordos com secretarias estaduais de segurança pública para ter acesso a seus bancos de dados. No entanto, o Incra sempre teve muita dificuldade em obter o acesso a bancos de dados oficiais de outros órgãos e instituições, de modo a permitir a confirmação acerca da veracidade das informações declaradas (peça 99, p. 40-41);

h) em auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União, identificou-se a existência de cerca de 36 mil registros de unidades familiares com indícios de irregularidades quanto a observância de critérios legais para a participação no programa (peça 99, p. 41). Diante dessa constatação, o Incra, por recomendação da diretoria de obtenção de terras, firmou, em 29/8/2008, um acordo de cooperação técnica com o Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS e com o Ministério da Previdência Social - MPS, para acesso mútuo aos seguintes sistemas informatizados dos órgãos envolvidos: SIPRA, SNCR, SUB, SISOB I e CNIS, visando verificação dos critérios de elegibilidade ao programa de reforma agrária. Referido acordo previa a disponibilização de senhas para acesso *online* aos sistemas e envio de dados para batimentos, de forma a permitir a verificação de informações necessárias aos partícipes (peça 99, p. 41);

i) considerando que o trabalho de seleção de famílias em todas as suas etapas dá-se concomitantemente em trinta superintendências regionais, gerando um grande quantitativo de dados a serem confirmados, foi possível constatar posteriormente que o quantitativo de senhas disponibilizadas no âmbito do ACT e a sistemática de envio para batimento e recebimento de dados oriundo dessas extrações geraram um gargalo no processo, tendo em vista a quantidade de registros a serem verificados e o tempo necessário para os batimentos (peça 99, p. 41);

j) observou-se a necessidade de melhoria no fluxo de envio e recebimento dos dados, com o estabelecimento de *webservice* entre os sistemas SIPRA, CNIS, SISOB e SUB (em andamento) de forma a minimizar de forma significativa essa Questão (peça 99, p. 41);

k) o Incra adotou um fluxo operacional para batimento das informações por meio da pesquisa no CNIS de cada unidade familiar, antes da homologação dos beneficiários no programa. As ações de batimentos do SIPRA com o CNIS, realizadas nas superintendências, foram supervisionadas pela sede e acompanhadas por meio de relatórios mensais do SIPRA e emissão de memorandos-circulares pela diretoria de obtenção (peça 99, p. 41);

l) em julho de 2010, por meio da Portaria INCRA 450/2010, foi feita a exclusão do PNRA de beneficiários que, à época da homologação, possuíam vínculo com o serviço público federal - cerca de 2,27 mil unidades familiares. Ainda, em julho de 2010, por meio da Nota Técnica DT 01/2010, a diretoria de obtenção divulgou, no âmbito da autarquia, orientações das ações com o

plano de revisão ocupacional com base na IN 47/2008, bem como acerca da análise dos procedimentos administrativos, conforme Memorando-Circular PFE-INCRA 18/2010 (peça 99, p. 42);

m) mesmo expirado o acordo de cooperação técnica com o INSS/MPS, em 2013, o Incra manteve constantes tentativas para renovação do referido ACT, mas tem encontrado dificuldades por parte do ministério da previdência, em razão do sigilo da informação. Em 2016, houve novas tratativas com o MDA, MDS e MPS para firmar novo acordo de cooperação técnica, o qual esteve na iminência de ser assinado, porém, em razão de reforma administrativa, conforme Decreto 8.789/2016, a ação de acesso a bases governamentais foi transferida para o ministério do planejamento, o que demandou novas tratativas por parte do Incra (peça 99, p. 42);

Análise

7.5.1. Não merecem prosperar as alegações apresentadas. Vale lembrar que esta Corte de Contas constatou, nos últimos 20 anos de fiscalizações e auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, que o Incra deixou de observar os requisitos obrigatórios previstos na legislação ordinária que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no art. 25 da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) e os arts. 19 e 20 da Lei 8.629/93, os quais, expressamente, estabelecem situações em que há proibição do recebimento de lotes do PNRA.

7.5.2. Nas análises empreendidas por esta Corte de Contas, em que pese inicialmente a unidade técnica ter identificado como irregularidade o fato de o beneficiário do PNRA ser servidor público, empresário ou detentor de mandato eletivo, tal entendimento fora modificado posteriormente, reconhecendo algumas falhas na interpretação inicial. Nessa linha, vale transcrição, por elucidativo, da minuciosa análise empreendida no voto condutor do Acórdão 775/2016-Plenário:

32. Consoante se observa da tabela representativa dos beneficiários irregulares, há expressivo número de servidores públicos identificados antes mesmo da homologação do processo de seleção de beneficiários. Mais especificamente, 40.008 beneficiários do programa foram identificados como sendo servidores públicos antes mesmo de serem contemplados com um lote da reforma agrária, contrariando frontalmente disposições legais. Outros 104.344 beneficiários tornaram-se servidores públicos após a homologação, ou seja, após serem contemplados nos projetos. No primeiro caso, evidente que os 40 mil beneficiários ocuparam lotes indevidamente, deixando o programa de contemplar equivalente número de famílias em situação de risco social. No segundo caso, há fortes indícios de que as pessoas beneficiárias do programa não mais estejam enquadradas nas condições, haja vista que galgaram cargos públicos, possivelmente deixando de explorar pessoalmente a terra concedida por meio de reforma agrária, a qual é voltada, fundamentalmente, para a exploração direta e pessoal, ou por meio do núcleo familiar, do beneficiário, de modo que não pode ceder a terceiros, pelo prazo de dez anos, na forma da lei (art. 21 da Lei 8. 629/1993) .

33. Em idêntica situação se encontram aqueles identificados como empresários (16.022 antes da homologação e 45.942 após a homologação). Nesse caso, indica a secretaria que apenas cerca de 6% (3.553) possuem empresa de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. E, não é por demais destacar que a atividade empresarial se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006 (art. 3º, inc. IV), e demais disposições sobre projetos de colonização federal (art. 64, inciso I, alínea “b”, do Decreto 59.428/1966). Todavia, por medida de maior prudência, entendo que se deva considerar como indício de irregularidade, por ora, apenas aqueles empresários não ligados ao ramo agrícola, para fins da cautelar suscitada.

Nada impede, todavia, que o Incra, se entender necessário, faça em momento posterior, a checagem da situação daqueles 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola.

7.5.3. Esta Corte ainda se pronunciou sobre o referido tema no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado. Por oportuno, transcreve-se elucidativo trecho (peça 70, p. 20):

90. Os responsáveis sustentam que houve uma errônea premissa interpretativa no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, salientando que os ‘critérios de vedação’ do art. 20 e ‘ordem de preferência’ do art. 19 da Lei 8.629/1993 são avaliados no momento da seleção dos candidatos, de modo que eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato ao PNRA é absolutamente equivocado, pois estaria pretendendo que a condição de vida do assentado permanecesse imutável desde o seu ingresso. Ainda exemplificam com a possibilidade do assentado se tornar proprietário rural ou detentor de cargo público após o ingresso regular no PNRA.

91. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no Incra, em afronta aos seguintes normativos:

a) 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;

92. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

(...)

96. O conjunto de evidências recolhidas ao longo dos últimos 20 anos de fiscalizações do TCU, nas auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, além dos documentos constantes na presente fiscalização, demonstram que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano, ou até mesmo em outros municípios ou estados. Os apontamentos feitos pelo TCU ao longo de todos esses anos indicaram a necessidade de realizar uma supervisão ocupacional mais efetiva, porém, não houveram ações efetivas por parte dos responsáveis. Prova disso, que restou evidenciada a situação encontrada no TC-000.517/2016-0.

97. Importante salientar que 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. Nesse contexto, cumpridas essas exigências, 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.

98. Dessa forma, o Incra deve realizar a supervisão ocupacional em cada um dos casos identificados para que sejam apresentados documentos comprobatórios de que o beneficiário está explorando a sua parcela e cumprindo a função social da terra (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, §1º, item ‘b’, da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária,

promovendo a desocupação das áreas invadidas e a devida destinação dessas áreas, juntamente com as áreas abandonadas, para o público alvo da política, seguindo o rito legalmente aplicável.

99. Ao contrário do que afirmam os responsáveis, de que a interpretação deste Tribunal seria no sentido de impedir a ascensão social do beneficiário, ressalta-se, mais uma vez, que não é só o fato de o indivíduo adquirir as situações objeto da presente representação após a sua homologação que levaria o beneficiário a não cumprir as condições de permanência no programa, mas é inegável que as condições de servidor público, empresário e mandatário de cargo eletivo, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996.

100. Corroboram para essa conclusão os dados citados na peça 4 de beneficiários nessas condições que inclusive informaram ao CadÚnico ou a RFB que vivem em município diverso ao município em que foi homologado em projeto de assentamento. Além disso, o fato de o Incra não exercer adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional, dentre outros fatores, estimula a prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já apontado pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, no exercício de 2015.

Conclusão

101. Diante do exposto, resta claro que os gestores do Incra não poderiam 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. Ou seja, uma 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 de explorar a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar), bem como não ceder seu uso a terceiro a qualquer título. Assim, conclui-se que a responsabilização dos gestores deve ser mantida.

7.5.4. Ainda sobre o tema, transcreve-se elucidativo trecho do Parecer prolatado pelo MPTCU (peça 63, p. 5-6):

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 beneficiário 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.

7.5.5. Como se vê, a responsabilização não decorreu da manutenção de beneficiários que não cumpriam requisitos para habilitação no PNRA. Mas sim da omissão na fiscalização das obrigações determinadas pelo artigo 21 da Lei 8.629/93, que exigia exploração da parcela da terra de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar), e obrigação de não ceder uso da terra a terceiro a qualquer título.

7.5.6. O que se observou foi que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano. Os fins almejados pela reforma agrária, portanto, não foram atingidos. E o corpo diretivo do Incra possui responsabilidade nesse contexto, conforme resultado das fiscalizações dessa Corte, mencionados na instrução do processo, conforme trechos transcritos.

7.6. Da não-ocorrência de omissões nas funções de coordenação, supervisão e normatização que teriam propiciado a permanência de inconsistências na base de dados do SIPRA

Argumentos

a) sobre o prisma dos sistemas de tecnologia da informação operados pela autarquia na execução da seleção dos candidatos, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra, tal como se apresenta hoje, na versão Sipra Web, teve sua implementação no ano 2000, sendo que todos os registros anteriores, armazenados em banco de dados do tipo *Access*, foram migrados à época de sua implementação para o sistema atual. Essa migração incluiu também os dados inconsistentes que porventura estivessem na base, uma vez que não houve depuração prévia à migração. Daí algumas das inconsistências ainda hoje verificadas (peça 99, p. 43);

b) em alguns casos, o sistema passou a informar como data de homologação a data da migração do registro daquela unidade familiar para o novo sistema, gerando divergência em relação à informação original da data de entrada do beneficiário no PNRA (peça 99, p. 43);

c) o sistema, ao longo dos anos, teve evoluções que buscaram impedir a possibilidade de erros, tais como: CPFs em branco, repetidos e inválidos, além de ausência de críticas em relação a idades, por exemplo. No entanto, ainda existem no sistema registros oriundos de períodos anteriores a essas melhorias e, portanto, passíveis de serem identificados como indícios de irregularidades da seleção, mas que decorrem de erros anteriormente cometidos no processo de inserção dos dados (peça 99, p. 43);

d) no que se refere às melhorias necessárias a reduzir ou mesmo eliminar as inconsistências na base de dados do SIPRA em relação aos dados informados pelos beneficiários, verifica-se que esta necessidade fora incluída no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI 2010-2014 do Incra (peça 99, p. 43-44);

e) referido plano diretor de TI contemplou o aprimoramento ou desenvolvimento de diversos sistemas, com vistas a atender a necessidades da autarquia, dentre eles: sistema para atualização de informações sobre assentados e assentamentos da reforma agrária - RECAD em módulos. A melhoria desses sistemas continua sendo uma das diretrizes do Plano Diretor de TI 2014-2016, com vistas também a sanar as inconsistências existentes na base de dados do SIPRA. Ressalte-se, por oportuno, que os recorrentes adotaram de forma constante ações institucionais de aprimoramento da atuação institucional no procedimento de seleção de beneficiários, buscando incorporação de diretivas dos órgãos de controle, segundo as ponderações político-governamentais no direcionamento da execução do programa de reforma agrária, e os paradigmas legais que o orienta (peça 99, p. 44);

f) houve um grande esforço por parte das diretorias de obtenção de terras e das presidências do Incra em buscar soluções para uma melhoria quanto ao saneamento de inconsistências na base de dados do SIPRA, tanto no aspecto tecnológico com o desenvolvimento de rotinas para bloqueio e tratamento de inconsistências identificadas e para a realização de batimentos de dados, quanto em relação a normatização de procedimentos para apuração de irregularidades identificadas, como a elaboração da Norma de Execução/INCRA/DT 70/2008 (peça 99, p. 44);

g) de forma a promover o saneamento de dados por inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários apurados pela CGU, em 2007 fez-se editar a NE 70/2008, que disciplinou os procedimentos adotados pelo Incra, no âmbito das superintendências regionais, para identificação e correção das inconsistências verificadas na seleção dos beneficiários da reforma agrária (peça 99, p. 44);

h) a supervisão ocupacional das áreas dos projetos de assentamentos, no período disciplinado primeiro pela IN/Incra 47/2008 e depois pela IN/Incra 71/2012, ambas editadas no período considerado, ocorreu como ação constante e rotineira no âmbito da autarquia e pautava-se na verificação presencial por meio de visita *in loco* quanto ao cumprimento das obrigações assumidas no instrumento contratual firmado com a unidade familiar, CCU, CCDRU e/ou TD, em especial, no que concerne à obrigatoriedade de explorar a parcela com sua família e morar na área do projeto (peça 99, p. 45);

i) antes da IN 71/2012, vigia a IN 47/2008, que revogou e sucedeu a IN 22/2005, a primeira do gênero a estabelecer diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, retomada de parcelas ocupadas irregularmente e aproveitamento das mesmas no assentamento de trabalhadores rurais sem terra. Assim, se nota a preocupação, atuação e evolução

normativa desde então, revelando a preocupação da autarquia e de seus ex-gestores com o tema (peça 99, p. 45);

j) em complementação à Instrução Normativa 71/2012, o Incra elaborou o Manual de Supervisão Ocupacional (peça 99, p. 46);

k) como decorrência da ação de supervisão ocupacional, ao longo do tempo em que o Incra executa o PNRA, são contabilizadas retomadas de 182.448 parcelas, sendo que dessas, 132.327 foram retomadas no período compreendido entre os anos de 2004 a 2015 (peça 99, p. 48);

l) para a concessão de crédito sempre foi exigida a prévia atualização cadastral do beneficiário, o que restava por impor de forma complementar mais uma ação de supervisão. Atualmente, essa prática ocorre em cumprimento ao Decreto 8.256/2014, para a concessão dos créditos de instalação (peça 99, p. 49);

m) as mudanças na política de concessão e operacionalização do crédito de instalação foram promovidas pelas gestões do período considerado, que atuaram pela edição da Medida Provisória 636/2013, convertida na Lei 13.001/2014, e regulamentado pelo Decreto 8.256/2014, que adotou uma nova sistemática de garantia de recursos ao público da reforma agrária, resultando na modernização do processo de liberação dos recursos feita via bancária, por meio de cartão magnético individual da família, cabendo destacar que o cartão passou a ser emitido em nome da mulher titular. Além disso o processo passou a seguir modelo com ciclos progressivos, iniciando com o crédito de instalação, seguido por microcrédito, para somente então a família acessar o crédito do Pronaf, garantindo sua estruturação inicial para depois assumir a dívida do crédito Pronaf (peça 99, p. 49).

Análise

7.6.1. O trabalho empreendido por esta corte de Contas teve amplo escopo, proporcionando uma visão sistêmica de fragilidades na execução do referido Programa. Promoveu-se o cruzamento dos dados do sistema da reforma agrária (Sipra) com dados de várias bases de origem pública, além de diversas auditorias realizadas ao longo dos anos, que neste caso, se destaca a auditoria realizada em 2015, abrangendo oito estados brasileiros.

7.6.2. O cruzamento das informações entre os referidos sistemas revelou milhares de irregularidades, dentre as quais foram detectados recebimentos de lotes por pessoas que não se enquadravam nas situações permitidas para o recebimento da terra.

7.6.3. Quanto às alegações, não houve inovação quanto aos argumentos anteriormente apresentados. Outrossim, cabe manter o exame contido na instrução fundamentadora do acórdão ora vergastado. Os recorrentes não trouxeram elementos capazes de afastar as irregularidades nos critérios utilizados para escolha dos beneficiários do programa, que descumpriam disposições legais. Por oportuno, transcreve-se minuciosa análise sobre o tema (peça 70, p. 15-18; 29):

67. A sistemática de classificação de candidatos já inicia com problema sistêmico quando se analisa a forma como o Sipra automatiza os critérios para entrada de beneficiários para a reforma agrária. Utilizando-se de regra que contraria os artigos da Lei 8.629/1993, a NE Incra 45/2005, em seu Anexo II, pontua os candidatos de acordo com os seguintes critérios:

I - Básico (máximo 60 pontos):

a) proprietário do imóvel desapropriado (60 pontos);

- b) trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, foreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos);
- c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel (48 pontos);
- d) trabalhador rural sem-terra (48 pontos);
- e) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família (48 pontos).

II - Complementar (máximo 24 pontos):

- a) tamanho da família (0,7 a 7 pontos);
- b) força de trabalho da família (0,9 a 9 pontos);
- c) idade do candidato (0,4 a 4 pontos);
- d) tempo de atividade agrícola (0 a 4 pontos).

III - Suplementar (máximo 16 pontos):

- a) morada no município (0 a 3 pontos);
- b) morada no imóvel desapropriado (0 a 5 pontos);
- c) tempo de residência no imóvel (0 a 2 pontos);
- d) renda mensal família (0,5 a 5 pontos);
- e) associativismo (0 a 1 ponto).

68. Nessa sistemática adotada, verifica-se as seguintes impropriedades em relação ao estabelecido na legislação:

- a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não foi garantida;
- b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem-terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;
- c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

69. Além disso, a sistemática adotada abre a possibilidade de manipulação da lista, conforme ressaltado pela Secex-GO no trecho do relatório de auditoria reproduzido a seguir:

126.6. No âmbito da fiscalização, foram ainda realizadas análises em processos de dois projetos de assentamentos (PA Padre Ilgo – GO0406000, situado no Município de Caiapônia, criado em

19/8/2010 – Processo 54150.002153/2010-87; e PA Maria Cícera das Neves – GO0385000, situado no Município de Vila Propício, criado em 23/10/2009 – Processo 54150.002105/2009-55). Em ambos os casos foram identificadas diversas relações de beneficiários acompanhadas dos respectivos Relatórios de Famílias Cadastradas. Entretanto, tais classificações se limitam a atender exatamente o número de lotes disponíveis nos projetos de assentamento e (ou) o número de interessados constantes das listas de interessados apresentadas pelos movimentos sociais. Passa a ser, nessa configuração, apenas mais um elemento formal, sem efetiva função, no processo de destinação dos lotes e priorização dos interessados. No indício de irregularidade relacionado ao direcionamento da relação de beneficiários a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações apresenta um conjunto de relações de beneficiários que fundamentam esse entendimento.

7.7. Ausência de omissões nas funções de orientar, supervisionar e apoiar as ações de supervisão ocupacional que teriam propiciado irregularidades no planejamento de ações de supervisão.

Argumentos

a) os gestores da autarquia sempre estiveram preocupados com a normatização interna dos procedimentos de supervisão ocupacional. Nos últimos anos, foi realizado procedimento administrativo para elaboração de nova instrução normativa para a supervisão ocupacional, em substituição à primeira editada sobre o tema, a Instrução Normativa 22/2005, haja vista questionamentos em relação a referida norma;

b) juntamente com o processo de elaboração da IN 47/2008, foi elaborado, pela diretoria de desenvolvimento de projetos de assentamento, o manual operacional e o modelo de formulário de vistoria, os quais constituem importantes instrumentos para subsidiar e auxiliar a atuação das superintendências regionais do Incra e seus servidores no cumprimento da IN 47/2008 (peça 99, p. 51);

c) pela IN 47/2008, foi criado o fluxograma das ações de levantamento ocupacional, evidenciando todas as etapas do processo, desde a fase em que o Incra recebe as alegações e documentos apresentados pelo ocupante notificado na condição de irregular, no exercício do contraditório, até a atuação das instâncias administrativas de revisão da decisão de retomada dos lotes, a comissão de supervisão e o conselho regional do Incra (peça 99, p. 51);

d) houve um novo trabalho de revisão do normativo interno, o que culminou na edição da Instrução Normativa 71/2012 (peça 99, p. 52);

e) por meio da IN 71/2012, que orienta as atividades de supervisão ocupacional das áreas destinadas a reforma agrária, estabeleceu-se que a atividade de fiscalização das parcelas concedidas deverá ocorrer de ofício ou sempre que houver denúncia de ocupação ou exploração irregular da área. Segundo a norma, como dito, o planejamento dos trabalhos compete às superintendências regionais, a quem incumbe estabelecer as áreas prioritárias de atuação (peça 99, p. 52);

f) aliada ao aprimoramento das normas internas para disciplinar a atuação das superintendências regionais no que tange à supervisão ocupacional, também tem sido constantemente desenvolvidas ações para capacitação dos servidores das superintendências (peça 99, p. 52);

g) o Incra realizou ações de informação aos assentados da reforma agrária. Em 2009, foi editada e distribuída nos projetos de assentamento a cartilha denominada “seu futuro não tem preço”, com vistas a informar aos assentados sobre seus direitos e deveres enquanto beneficiários do programa, bem como às condutas vedadas pela lei. Também foram distribuídos cartazes informativos acerca das vedações às condutas dos assentados, nas superintendências regionais e nos projetos de assentamento (peça 99, p. 52);

h) o Incra lançou uma campanha publicitária em rede nacional de televisão e na rádio denominada "O futuro não tem preço: quem vende uma terra que não é sua pode acabar pagando caro" (peça 99, p. 52);

i) as atribuições regimentais dos gestores ficam vinculadas e limitadas às diretrizes governamentais, atreladas ao poder discricionário da União Federal em aportar recursos, de modo que esbarram em limitações orçamentário-financeiras, com contingenciamentos anuais de recursos do programa de reforma agrária, o que merece ser considerado (peça 99, p. 54);

j) tal providência de elaboração de plano de trabalho também fora adotada, no que tange à consolidação de assentamentos, em obediência ao Acórdão 753/2008 - TCU, no item 2.10. Neste ponto, salienta-se que a diretoria estabeleceu que todas as secretarias regionais elaborassem um plano de ação para a consolidação de assentamentos criados há mais de vinte anos. Essa medida também impactou nas ações de levantamento ocupacional, uma vez que a regularidade dos beneficiários, verificada a partir da supervisão ocupacional, é condição para a titulação das parcelas do assentamento (peça 99, p. 54);

k) a diretoria de desenvolvimento de projetos de assentamento atuou junto à diretoria de gestão estratégica da autarquia, responsável pelo Sistema SIPRA WEB, para criação de um cadastro de ocupantes irregulares, em atendimento ao artigo 21 da IN 47/2008, com vistas a impossibilitar que os ocupantes classificados como irregulares ou os beneficiários que já cometeram irregularidades nos projetos de assentamento fossem futuramente contemplados no programa de reforma agrária. Ressalta-se que a ferramenta do cadastro no SIPRA fora concluída e disponibilizada às superintendências regionais no ano de 2011, demonstrando a continuidade das providências adotadas pela diretoria (peça 99, p. 54);

l) a Nota Técnica 5/14 do núcleo de assuntos fiscais da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF) da Câmara dos Deputados explicita o contingenciamento de R\$ 755 milhões nas despesas correntes e de capital do Ministério do Desenvolvimento Agrário e conclui que todas as despesas discricionárias do MDA e do Incra deveriam passar por um novo crivo de racionalização, a fim de que pudessem se adequar a realidade orçamentária do período (peça 99, p. 56);

m) embora a determinação contida nos Memorandos 110/2014-DD e 158/2014-DD possa, num primeiro momento, induzir à ideia de que a supervisão ocupacional foi suspensa a partir daquele período, como a própria decisão recorrida cogita, essa não é a realidade. O resultado da nova estratégia administrativa foi a realização de supervisão ocupacional em mais de 25 mil lotes em 2014, mesmo diante da necessidade de aumentar a eficácia da iniciativa, visto que mesmo com os recursos orçamentários previstos, sem sofrer contingenciamento, o máximo que a autarquia conseguiria executar seriam entre 30 a 35 mil vistorias anualmente, considerando ainda os limites de sua capacidade e disponibilidade de pessoal e veículos. Esse dado sinaliza para o fato de que a supervisão ocupacional como ação isolada tem baixa eficácia. No entanto, se associada a uma

estratégia mais ampla - e esse foi o comando da direção da autarquia no ano de 2014 - a supervisão ocupacional contribuiria fortemente para a efetivação do proposto na Lei 13.001/2014 (peça 99, p. 57);

n) foram adotados novos procedimentos administrativos, aumentando a responsabilidade dos beneficiários do programa de reforma agrária em atualizar periodicamente seu cadastro, conforme previsto no artigo 9º do Decreto 8256/2014, regulamentador da Lei 13.001/2014 (peça 99, p. 57);

o) cabe destacar a importante inovação adotada pelo Incra, em abril de 2014, que foi a descentralização do seu sistema de atendimento público, por meio de um instrumento denominado sala da cidadania, para democratizar o acesso a serviços que eram prestados exclusivamente nas dependências do Instituto, em Brasília e em algumas das 30 superintendências regionais - a maioria delas nas capitais estaduais. As Salas da Cidadania Digital constituem um ambiente virtual que permite a realização da atualização cadastral por parte dos beneficiários, e concentra serviços de autoatendimento, solicitações de serviços, agendamento de atendimentos e encaminhamento de críticas e sugestões por parte dos beneficiários da reforma agrária e proprietários rurais (peça 99, p. 58);

p) passou a integrar a estratégia do Incra no campo da supervisão ocupacional o combate ao desmatamento na Amazônia Legal e a busca por soluções definitivas para essa área, quanto à recuperação de passivos ambientais gerados pela exploração agropecuária, a valorização de ativos ambientais existentes nos projetos de assentamento, como as nascentes de rios, e a valorização da biodiversidade existente nas áreas reformadas (peça 99, p. 59);

q) em agosto de 2013, o Incra firmou termo de compromisso com o Ministério Público Federal, visando a reduzir o desmatamento nos assentamentos da Amazônia Legal, tendo assumido tarefas de alta envergadura no sentido de obter controle sobre o domínio e uso adequado dos recursos naturais nas áreas reformadas (peça 99, p. 59);

r) com as mudanças legais introduzidas pela Lei 12.188/2010, Lei de ATER, e pela Lei 13.001/2014, propiciou-se uma ampliação no programa de assessoria técnica, social e ambiental - ATES, por meio de celebração de contratos com entidades públicas estaduais ou entidades privadas, ou por meio de celebração de termos de cooperação com instituições públicas federais (peça 99, p. 60);

s) nos anos de 2013 a 2015 alcançou-se a maior taxa de cobertura do programa de ATES, em que cerca de 40% das famílias assentadas foram assessoradas por equipes técnicas, que também forneceram à gestão subsídios quanto à situação ocupacional dos assentamentos (peça 99, p. 61);

t) no ano de 2014, conforme Relatório de Gestão 2014, houve uma avaliação acerca da situação da supervisão ocupacional, tendo sido apurado o quantitativo de 17.535 parcelas supervisionadas, o que corresponde a 82,14% da meta prevista de 21.345, demonstrando-se a compatibilidade com a execução orçamentária no patamar de 86,56%. Já no exercício de 2015, o quantitativo de parcelas supervisionadas foi de 15.996, que corresponde a 100% da meta prevista na LOA e uma execução orçamentária de 83%, o que demonstra que os resultados foram maximizados com relação utilização dos recursos (peça 99, p. 62);

u) também no campo da supervisão, houve ações dos ex-gestores na busca de melhorias

no SIPRA, para depuração do módulo candidato, bem como de cooperações para acesso a informações com o MTE, MPS, Receita Federal. Além disso, foram empreendidos esforços para a regulamentação da Lei 13.001/2014 e para o aperfeiçoamento de ferramentas que auxiliam a atividade de supervisão ocupacional, como as salas da cidadania e a execução dos contratos de ATER (peça 99, p. 62);

v) quanto à identificação de situações irregulares nos projetos de assentamento, cita-se, também a título de exemplo, o sistema desenvolvido na SR do Rio Grande do Sul (SR-11), o SISREG, que objetiva controlar os processos de regularização de candidatos ou beneficiários do PNRA. No caso, as irregularidades são constatadas nas visitas técnicas de ATES realizadas nos lotes, cujas informações são inseridas e podem ser verificadas em consulta ao Sistema de Monitoramento de ATES – SAMA (peça 99, p. 62-63);

x) quanto à apontada ausência ou deficiência de aplicação dos procedimentos previstos nas IN/Incrá 71/2012 ou IN/Incrá 47/2008, ressalta-se que houve grande preocupação dos gestores em orientar, específica e efetivamente, os procedimentos operacionais a serem adotados pelos servidores do Incra quanto às ações de supervisão ocupacional. Tanto é que, no âmbito das funções de coordenação e orientação exercidas por estes gestores, foram elaborados manual de procedimentos para aplicação da Instrução Normativa 47/2008 e, posteriormente, manual de procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa 71/2012, aprovado pela Norma de Execução 102/2012 (peça 99, p. 63);

y) foi previsto o procedimento de que, para o caso de situações irregulares identificadas, tão logo constatada a situação irregular de beneficiário do programa, mediante descumprimento do instrumento firmado com a unidade familiar, compete ao servidor notificar o beneficiário, em atendimento à ampla defesa, estipulando prazo de trinta dias para regularização da situação, bem como alertando-o de que, em caso de não cumprimento, medidas administrativas ou judiciais serão adotadas (peça 99, p. 64);

z) em caso de irregularidade perpetrada por não beneficiário do PNRA, o servidor deve notificar o ocupante irregular para, em 15 dias, desocupar o lote ou apresentar justificativa e pedido de regularização na parcela. Quando o ocupante apresenta justificativa e pedido de regularização, abre-se procedimento administrativo para apuração dos fatos e verificação quanto ao preenchimento, pelo ocupante, dos requisitos para ingresso no programa de reforma agrária (peça 99, p. 64).

Análise

7.7.1. Não merecem guarida as alegações apresentadas. A alteração normativa, por si só, não supre a omissão dos gestores no planejamento de ações de supervisão ou na aplicação dos procedimentos previstos na IN 47/2008 e IN 71/20/2 para as situações irregulares identificadas. Para tanto, caberia aos gestores demonstrar, por meio de ações executadas, suas atuações visando combater as irregularidades detectadas. 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 das esferas regionais do órgão, em linha de proximidade, para garantir que a fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações assumidas pelos beneficiários esteja efetivamente se realizando.

7.7.2. Em que pese as alegações, os recorrentes não trouxeram aos autos quaisquer elementos

probatantes que comprovassem o efetivo planejamento 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.

7.7.3. Apesar das recomendações, desde 2004, expedidas pelo Tribunal para que o Incra exercesse suas funções de supervisão ocupacional, essa função não foi exercida a contento. Conforme informações obtidas na fase de planejamento das auditorias iniciadas no exercício de 2015 pela Secex Ambiental e pelas Secretarias de Controle Externo, o Incra só realizou ações de supervisão ocupacional e de retomada de lotes com ocupação irregular em estados onde o Ministério Público atuou, sob autorização de sua Diretoria de Desenvolvimento.

7.7.4. O tema em discussão já foi apreciado pelo corpo técnico desta Corte. Os responsáveis, em seu recurso, apenas refutam as conclusões do Tribunal sem colacionar elementos aptos a descaracterizar as irregularidades verificadas. Por oportuno, vale transcrever elucidativa análise empreendida no relatório fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 70, p. 28-31):

135. Os problemas de falta de supervisão ocupacional foram abordados pelo TCU pelo menos desde 2003, conforme Acórdãos TCU 557/2004, 391/2004, e 753/2008, todos do Plenário, conforme trechos reproduzidos a seguir:

Acórdão TCU 557/2004 – Plenário:

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que: (...) 9.2.12. estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária.

Acórdão TCU 391/2004 – Plenário

Determinar ao Incra: (...)

9.2.5. regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei 4.504/64, do Decreto 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o Incra e os respectivos beneficiários.

Acórdão TCU 753/2008 - Plenário

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): (...) 2.19. estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica.

136. As recomendações do TCU não estavam sendo cumpridas pelos gestores do Incra. Prova disso, foi o Memorando Circular 110/2014-DD (peça 7, p. 2, do TC-000.517/2016-0), 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; (...)

137. Posteriormente, pelo Memorando Circular 158/2014 – DD (peça 2, p. 1, do TC-000.517/2016-0), 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

138. Na fiscalização realizada na Superintendência Regional do Incra do Distrito Federal e Entorno (TC-028.947/2011-8) e também no Mato Grosso (TC-016.245/2012-1), foram constatadas irregularidades na relação de beneficiários e também na fiscalização e na supervisão ocupacional dos projetos de assentamento pesquisados, inclusive com o comércio ilegal de lotes da Reforma Agrária, onde constam beneficiários que não vivem no mesmo município em que receberam lotes; apresentam sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o perfil beneficiário da reforma agrária; e a existência de beneficiários que estão recebendo assistência técnica e não pertencem ao projeto de assentamento correspondente.

139. Verifica-se que os responsáveis não apresentaram argumentos capazes de afastar as irregularidades apontadas em suas condutas. Ao contrário, conforme vasta documentação constante nos autos do TC-000.517/2016-0, percebe-se que o Incra está aquém de cumprir os normativos legais quanto ao monitoramento das obrigações assumidas pelos beneficiários.

140. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no Incra, em afronta aos seguintes normativos:

- a) ausência de planejamento formalizado para realização de ações de supervisão ocupacional, contrariando o disposto na IN Incra 47/2008, bem como o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário;
- b) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a 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
- c) descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia.

141. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

142. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das seguintes determinações:

Decisão Plenária 750/1998 – Trabalho efetivado nos exercícios de 1996 e 1997, o qual concluiu, dentre outros achados, que os critérios de classificação e de eliminação dos candidatos da reforma agrária eram alheios à legislação vigente e que havia deficiência na identificação e adoção de medidas contra ocupantes irregulares de lotes da Reforma Agrária, conforme trecho reproduzido a seguir:

8.1.24. identifique os ocupantes irregulares ou não preferenciais da reforma agrária, como os grandes posseiros e grileiros, nos projetos de assentamento, visando à adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para a retomada das respectivas parcelas rurais e posterior destinação das mesmas aos beneficiários devidamente selecionados pelo Incra.

Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário – Trabalho efetivado no exercício de 2003, onde foram

encontradas diversas irregularidades nos processos de obtenção de imóveis para a reforma agrária e insuficiência de supervisão ocupacional. Determinou ao Incra que:

9.2.12.2. estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária;

Acórdão 391/2004 – TCU – Plenário – Trabalho também efetivado no exercício de 2003, porém com foco em assistência técnica e estruturação de assentamentos, mais uma vez constatou deficiências na supervisão e acompanhamento dos assentamentos, determinando em seu item 9.2.5 que o Incra:

9.2.5 regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei 4.504/64, do Decreto 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o Incra e os respectivos beneficiários;

Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário: Auditoria de conformidade realizada em razão de solicitação do Congresso Nacional a respeito de irregularidades ocorridas nos projetos de assentamento Itamarati I e Itamarati II no Mato Grosso do Sul, com condenação dos responsáveis por diversas irregularidades. Trecho abaixo reproduzido traduz a natureza das irregularidades ligadas à supervisão ocupacional dos lotes:

9.5. (...) prática irregular dos seguintes atos comissivos ou omissivos: (...)

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

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

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

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

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

Acórdão 2.609/2012 – TCU – Plenário: Tratou das contas do Incra referentes ao exercício de 2009, relatando diversas irregularidades, dentre elas inconsistências na lista de beneficiários da reforma agrária e também deficiências na supervisão ocupacional, conforme trecho do relatório a seguir transcrito:

3.76. No que se refere à implantação dos projetos de assentamento (PA) foram constatadas irregularidades na constituição da Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (RB) e na entrega de títulos de domínio e concessão de imóveis para Reforma Agrária.

3.77. Na análise do Relatório de Auditoria de Gestão (fls. 391 à 467) foi constatado um aumento do número de inconsistências na Relação de Beneficiários da Reforma Agrária do Incra que, conforme relatado pela CGU, passou de 38.038 para 44.026 ocorrências.

3.78. Além disso, foi relatado o baixo índice de solução dos casos com a aplicação da NE DT nº

70, publicada em 12 de maio de 2008. Segundo a SFC, o número de casos não solucionados está na casa de 78,8% (fls. 413 a 416).

3.79. O descumprimento do Acórdão 753/2008 - Plenário, conforme demonstrado no item anterior é uma das principais causas do aumento do número de inconsistências na relação de beneficiários da reforma agrária.

3.80. O aumento do ingresso de beneficiários proibidos de receber os lotes da reforma agrária, traduzidos por essas inconsistências, pode causar um prejuízo de cerca de mais de R\$ 67 milhões, apenas se considerarmos os valores médios de créditos da reforma agrária praticados no exercício de 2009 devidos aos quase 6 mil beneficiários inconsistentes que foram acrescidos à base do Incra de 18.08.2009 à 21.06.2010.

3.81. Se considerarmos o valor médio da terra ocupada por esses beneficiários, acrescer-se-ia a esse valor mais de R\$ 98 milhões, se considerado o tamanho médio das propriedades e o valor médio praticado no exercício de 2009, conforme indicador de desempenho apresentado pela Autarquia no relatório de gestão do exercício em análise.

3.82. Já o baixo desempenho na aplicação da NE DT 70/2008 [que trata da regularização das inconsistências de elegibilidade de seleção] é responsável pelo prejuízo de mais de R\$ 420 milhões se considerado o valor dos créditos da reforma agrária gastos com os beneficiários irregulares e de mais de R\$ 620 milhões se considerado o valor médio da terra ocupado por esses mais de 38 mil beneficiários irregulares.

143. Conforme conceituação legal, a Reforma Agrária consiste no ‘conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade’ (art. 1º da Lei 4.504/64). E, nesse sentido, não se confunde com a simples distribuição de parcelas de terra, competindo ao Incra atuar diligentemente na verificação da permanência desses princípios.

144. Nesse contexto, situa-se a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189 da CF/88).

145. É uma clara mensagem do Estado pela permanência do homem na terra, para tê-la como meio de produção, ao mesmo tempo constituindo dispositivo contrário ao mercado especulativo da terra, de interesse daqueles que não se comprometem com os fins da reforma agrária.

146. Conforme cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental (peça 12 do TC-000.517/2016-0), verificou-se que é grande o número de pessoas que receberam um lote da reforma agrária, localizado em determinado estado da federação, mas residem em outro estado. Foram 61.495 casos. Número ainda mais expressivo é o daqueles que residem em município diferente do que se localiza o seu Projeto de Assentamento: 363 mil beneficiados, o que consiste em indício de negociação ou abandono da terra.

147. Na peça 81 do TC-000.517/2016-0, restou evidenciado que os contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários no recebimento de suas parcelas trazem como condição resolutiva da avença, entre outros quesitos, ‘deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento’. O próprio art. 64 do Decreto 59.428/66, determina que às áreas destinadas à reforma agrária serão distribuídas a pessoas que ‘comprometam-se a residir com sua família na parcela’.

148. Tais fatos revelam a fragilidade da supervisão exercida pelo Incra. A ausência de efetiva

atuação dos gestores da Autarquia, neste particular, tem graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando descaso com obrigações assumidas.

Conclusão:

149. Diante do exposto, pode-se concluir que a omissão dos gestores permitiu a abertura de espaço e estímulo a esse tipo de desvirtuamento. Na defesa apresentada pelos responsáveis não foram trazidos argumentos capazes de afastar os indícios de irregularidade apontados nas auditorias do TCU, de forma que a responsabilidade pela omissão deve ser mantida.

7.8. Da não confirmação dos indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016 - Plenário e 1976/2017 - Plenário.

Argumentos:

a) quanto à alegação de que a negligência dos recorrentes teria contribuído para a inobservância dos requisitos obrigatórios de ingresso ou de permanência dos beneficiários do PNRA, necessário salientar que a grande maioria dos achados intitulados pelo Tribunal como indícios de irregularidade nos Acórdãos 775/2016 e 1976/2017, no âmbito do TC 000.517/2016-0 não se confirmaram ou não estão se confirmando como irregularidades de fato. Verificou-se que o elevado volume dos indícios só existiu porque o cruzamento de dados que motivou a representação adotou a errônea premissa interpretativa de que os critérios legais e normativos de seleção de candidatos seriam também critérios para a manutenção de beneficiários (peça 99, p. 66);

b) os dados brutos extraídos do Sipra continham e ainda contém, mesmo passados quatro anos do Acórdão 775/2016, além dos projetos de assentamento do Incra, projetos reconhecidos de outros entes, ambos como integrantes do programa de reforma agrária, além de projetos de colonização, núcleos coloniais e glebas públicas federais, constituídas para fins de regularização fundiária - as quais constavam no Sipra apenas como mera ferramenta para geração de títulos de domínio - e não deveriam ter sido tratados, na auditoria, como público da reforma agrária, vez que seus requisitos legais são totalmente diversos e, portanto, não deveriam ter sido incluídos nos indícios de irregularidades relativos ao PNRA (peça 99, p. 66);

c) em cumprimento ao que restou determinado no item 9.5 do Acórdão 1976/2017, o Incra vem realizando a apuração de todos esses indícios de irregularidades, com apresentação periódica de relatórios. O relatório semestral apresentado pela autarquia no mês de julho de 2018, ao qual os recorrentes tiveram acesso (cópia em anexo), informa que trezentos e vinte e sete mil, setecentos e oitenta e nove situações de indícios já foram examinados e não confirmadas como irregularidades, com a realização do chamado desbloqueio do beneficiário (peça 99, p. 67-68);

d) o quesito "municípios diferentes" é relevante por se tratar do item que mais contribui no número final de indícios de irregularidades apontados, assim como ao contrário do que possa parecer numa primeira leitura, é o item com maior grau de subjetividade quanto ao intuito apontado pela Secex Ambiental, por ser um despropósito afirmar que se trata de uma ocorrência que se caracteriza como indicio de irregularidade sem antes verificar as distâncias entre origem (projeto de assentamento) e destino (município do CadÚnico), sem examinar a coerência dos possíveis deslocamentos dentro da dinâmica da realidade rural brasileira, sem verificar as razões do indivíduo ter se cadastrado em município diferente do município do seu assentamento, ou mesmo, a pertinência de fazer tal análise de forma isolada com os dados do CadÚnico (peça 99, p. 69-70);

e) a questão dos deslocamentos e migrações permeiam a história recente do Brasil e principalmente as migrações campo-cidade foram fundamentais para definir o desenho demográfico que o Brasil sustenta hoje, com forte concentração populacional nos grandes centros urbanos (peça 99, p. 70);

f) as leis mais recentes que tratam sobre o reconhecimento de direitos fundiários, como a Lei 11.952/2009 e a Lei 13.465/2017 tiveram o cuidado de evitar tratar a moradia habitual como quesito de exclusão para regularização fundiária. O uso de conceitos como ocupação direta e cultura efetiva permitem identificar os potenciais beneficiários da regularização fundiária, sem exigir a fixação das famílias única e exclusivamente no lote como espaço de moradia e trabalho (peça 99, p. 70);

g) ao menos três estudos mais recentes do IBGE geram reflexões sobre tais mudanças no meio rural brasileiro e suas conexões com o meio urbano. Ao caracterizar as regiões rurais surgem novas delimitações regionais, para além das regiões homogêneas agrícolas/agrárias utilizadas nos anos 1970, como destaca IBGE (2015) (peça 99, p. 70-71);

h) se incorpora nas análises territoriais do IBGE a combinação entre os conceitos de território-zona e território-rede, materializando não somente uma nova conformação dos limites físicos que compõem uma região específica, mas também as conexões intra e inter-territorial que se estabelecem no cotidiano (peça 99, p. 71);

i) outro fenômeno caracterizado na combinação entre os estudos socioeconômicos e geográficos é a migração de retorno, ou os chamados movimentos pendulares, permanecendo os vínculos dos locais de origem com a busca por melhores condições de vida nos locais de destino, e preservando tais fluxos conforme as mudanças nas melhorias das condições de trabalho e renda, educação, infraestrutura, ou mesmo preservação dos laços familiares, impactando os titulares, seus dependentes e parentes de algum grau do núcleo familiar (peça 99, p. 71);

j) a partir de tais reflexões e estudos é possível afirmar a razoabilidade da ocorrência de cadastramentos de beneficiários no CadÚnico em municípios diferentes do município-sede do assentamento, afastando a hipótese de ser caracterizada como indício de irregularidade na seleção de famílias e ocupação de lotes da reforma agrária. Mesmo os casos mais extremos, como nas situações de beneficiários com registros de endereços em unidades federativas diferentes das dos municípios-sede, faz-se necessário verificar outros elementos que poderiam trazer informações acerca das razões do cadastramento, como questão dos laços familiares e migrações intra e inter-regionais. Serve como exemplo o fato que, nos 228 municípios que concentram 58,5% do total de ocorrências, tenham ocorrido o fechamento de 6.245 escolas rurais entre 2002 e 2018, sendo que em 11 municípios o número permaneceu o mesmo, e em nenhum desses municípios o número de escolas rurais aumentou no período (MEC, 2019) (peça 99, p. 71-72);

k) observa-se que 58,47% das ocorrências “municípios diferentes” entre os anos de 2007 a 2015 na verdade se identificam como municípios vizinhos, ou seja, são municípios contíguos. A média de distância entre os centróides dos municípios vizinhos fica em 65,19 km lineares, apontando ser razoável que tal ocorrência viesse a ocorrer sem ser apontada como um indício de irregularidade (peça 99, p. 73);

l) pode-se verificar que 90,29% das ocorrências “municípios diferentes” ocorrem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. São regiões em que há vasto material de estudos

demográficos sobre migrações, com participação ativa do Incra no fenômeno, com os projetos de colonização dos anos 1970, e os processos mais recentes de atuação conjunta com órgãos ambientais em destinação de áreas para unidades de conservação de uso sustentável e projetos de assentamento ambientalmente diferenciados (peça 99, p. 74);

m) possível também perceber as diferenças entre as distâncias medidas nos municípios vizinhos, o que explica a distância média nacional de 65,20 km entre municípios limítrofes. Enquanto que na região Norte, a distância média entre os municípios vizinhos chega a 98,43 km, nas regiões Nordeste e Sudeste, tal distância não supera os 40 km. Na região Sul a distância medida nos municípios vizinhos é de 29,15 km; já a distância média de todas as ocorrências de "municípios diferentes" não chega a 150 km, número também razoável de se caracterizar que tal ocorrência não necessariamente pode se considerar como indício de irregularidade (peça 99, p. 74);

n) estudos recentes do IBGE sobre regionalização e deslocamentos também foram incorporados na identificação dos municípios de origem e destino. No estudo sobre as regiões de influência das cidades é a conexão entre as cidades conforme o seu papel nos fluxos de bens e serviços que deve ser o objeto da observação. Sobre as divisões regionais do Brasil, foram classificados os municípios conforme as regiões de proximidade (imediata e intermediária), que atualizam os conceitos anteriormente relacionados a micro e mesorregiões homogêneas. No caso das regiões rurais, foram identificados se os municípios pertenciam à mesma região rural ou não (peça 99, p. 74);

o) o resultado para as homologações de beneficiários nos anos de 2007 a 2015 demonstra que a relação entre o município-sede do projeto de assentamento e o município em que os beneficiários se cadastraram no CadÚnico podem ser explicadas pelas proximidades por vizinhança ou por coincidirem nas mesmas regiões rurais, nas regiões imediata ou intermediária, ou mesmo nos fluxos que orientam as influências entre as cidades (peça 99, p. 75);

p) quando se associam todas as possibilidades para as ocorrências das homologações entre os anos de 2007 a 2015, é possível identificar que em 74,51% dos casos os municípios se relacionam ou por serem vizinhos, ou por pertencerem à mesma região rural, ou por pertencerem às mesmas regiões "imediata" ou "intermediária", ou por se conectarem por bens e serviços prestados. Na base de dados integral da ocorrência "municípios vizinhos" o percentual de municípios que coincidem em alguma das relações indicadas chega a 75,45% do total de ocorrências verificadas (peça 99, p. 75);

q) tal resultado aponta para uma hipótese mais plausível quando se analisa a ocorrência "municípios diferentes" apontada pelo TCU, sendo possível estabelecer relação entre os municípios em praticamente 75% das ocorrências apontadas dentre os anos de 2007 a 2015. Também é possível afirmar, *a priori*, que as demais ocorrências, que totalizam aproximadamente 25% do total do quesito necessitam passar por algum outro tipo de análise para que então possa se configurar como um indício de irregularidade (peça 99, p. 75);

r) o projeto de assentamento Governador Miguel Arraes foi criado em 15/12/2006 nas terras da massa falida da Usina Catende. Essa ação do Incra permitiu que os trabalhadores de cana-de-açúcar que tinham algum vínculo com a empresa pudessem acessar um pedaço de terra, após o encerramento das atividades empresariais (peça 99, p. 76);

s) no cruzamento de dados da Secex Ambiental que embasou os Acórdãos aparecem no

questo municípios diferentes 2.574 CPFs com cadastro no CadÚnico fora do município de Catende/PE, sede do projeto de assentamento. A análise aqui oferecida tratou de identificar duas situações que podem ser verificadas nas ocorrências apontadas pelo TCU: de um lado, a participação significativa de municípios próximos a Catende como local de cadastramento no CadÚnico. De outro lado, a participação relevante dos Estados do Sudeste do Brasil, em especial o Estado de São Paulo, nos cadastros no CadÚnico com uma distância superior a 500 km entre o município de Catende e o município em que o beneficiário se cadastrou (peça 99, p. 76);

t) no caso dos municípios mais próximos do município-sede do projeto de assentamento, verifica-se que 91,02% situam-se até 50 km do município de Catende. Segundo os dados, lideram os cadastros os municípios de Palmares (1.501 cadastros), Jaqueira (382), Xexéu (281) e Água Preta (78). Estes quatro municípios representam 87,10% de todas as ocorrências de municípios diferentes encontrados no PA Governador Miguel Arraes, e todos são limítrofes/vizinhos de Catende/PE (peça 99, p. 76);

u) no caso dos municípios mais distantes do município-sede do projeto de assentamento Governador Miguel Arraes, foram identificadas 130 ocorrências em que a distância é igual ou superior a 500 km, representando 5,48% do total de ocorrências municípios diferentes, e 3,37% do total de famílias assentadas, segundo o informativo "Painel dos Assentamentos" do Incra, com atualização até 31/12/2017 (peça 99, p. 77);

v) sobre a relevante participação dos Estados do Sudeste, em especial São Paulo, nos cadastramentos em municípios fora do município-sede do projeto de assentamento, nunca é demais recuperar o que a própria história dos processos de migração dos nordestinos trabalhadores na cana-de-açúcar na busca de oportunidades em direção ao “Sul maravilha”, como a região Sudeste era referenciada (peça 99, p. 78);

x) essa análise mais aprofundada quanto aos indícios de irregularidades em famílias com registro no CadÚnico em municípios ou estados diferentes do que se localiza seu assentamento, cujo conjunto soma mais de 420 mil casos, é apenas uma das tantas que podem e necessitam ser feitas na demonstração dos equívocos metodológicos da Secex Ambiental em tomar situações corriqueiras e perfeitamente justificáveis como indícios de irregularidade da política pública (peça 99, p. 78-79);

y) tão logo os recorrentes tenham acesso ao detalhamento das verificações dos indícios que estão sendo realizadas pelo Incra em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 1976/2017, apresentarão razões complementares a essa peça recursal, com aprofundamento da demonstração de que os indícios de irregularidade não se confirmam, não podendo, portanto, servir de fundamento para a responsabilização dos ex-gestores, consoante fez a decisão recorrida (peça 99, p. 79).

Análise

7.8.1. As alegações apresentadas não merecem guarida. Mais uma vez os responsáveis limitaram-se a refutar a ocorrência das impropriedades detectadas, argumentando a não confirmação dos indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016 - Plenário e 1976/2017 – Plenário. Porém, não apresentaram qualquer comprovação do alegado.

7.8.2. Justificam a regularidade na concessão de lotes a beneficiários residentes em município diverso ao que foi homologado o projeto de assentamento pautando-se em meras suposições e em estudos do IBGE sem correlação aos normativos que regem o PNRA. Ademais, não apresentam

qualquer estudo do Incra que pautasse suas decisões, à época, para a concessão dos lotes a beneficiários residentes em outras localidades, outro município e até mesmo outro estado.

7.8.3. A apresentação do relatório semestral emitido pelo Incra (peça 100), que traz respostas ao Acórdão 1976/2017-Plenário, não conduz à inexistência de irregularidades. Tal documento presta-se a demonstrar que o órgão está empenhado em resolver as irregularidades detectadas, em observância ao disposto no referido acórdão.

7.8.4. Quanto ao sistema Sipra, vale lembrar que o item 2.5 do Acórdão 753/2008-Plenário determinou ao Incra que adotasse providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que viesse a substituí-lo com os documentos que dessem origem aos registros. Sobre o tema, transcreve-se análise empreendida no relatório fundamentador do Acórdão ora vergastado (peça 70, p. 23-24):

108. No que se refere ao descumprimento do item 2.5 do referido acórdão verifica-se, conforme procedimento de verificação de qualidade de dados efetuado por esta Unidade Técnica, constante na peça 3 do TC-000.517/2016-0, a existência de: 76.322 campos com CPF inconsistente; 51.396 campos com data inconsistente; 821.812 campos com área do lote inconsistente; 818.153 registros com campo 'situação' nulo (ou seja, em branco); e campo município sem padrão definido.

109. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no Incra, em afronta aos seguintes normativos:

e) permanência de inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando mandamento do item 2.5 do Acórdão 753/2008- TCU-Plenário;

110. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

(...)

112. Esses problemas na qualidade dos dados no Sipra dificultam a fiscalização e o saneamento da relação de beneficiários e são decorrentes de fragilidades do sistema, como a ausência de mecanismos de controle automático a exemplo de: ausência de controle de excedentes (candidatos classificados que aguardam disponibilidade de lote); existência da possibilidade de o titular suspenso ser cadastrado novamente com outro código de beneficiário, bem como ex-beneficiário ser contemplado novamente; e ausência de exigência de campos obrigatórios, como por exemplo os que são utilizados como critério e cálculo de classificação, pois em 46% dos casos, ficam em branco.

113. Os responsáveis apontaram diversas providências que foram tomadas pela Autarquia com vistas a aprimorar seus sistemas, modernizar sua atuação, firmar parcerias, rever normativos internos e, por fim, aprimorar os processos de seleção de beneficiários e efetivamente resolver as falhas existentes na política da reforma agrária, destacando as seguintes:

(...)

114. Apesar das providências adotadas, ressalta-se que o cumprimento do item 2.5 do Acórdão

TCU 753/2008 – Plenário poderia assegurar que os registros do sistema fossem corretos e apropriados e iriam prevenir a ocorrência dos erros constatados, além de perdas e modificação não autorizada.

115. Cabe ainda informar que o Incra estava ciente dos problemas estruturais na área de informática e especificamente do Sipra, uma vez que o TCU expediu o Acórdão-TCU 609/2011 – Plenário, emitindo o seguinte alerta:

9.1.6. não estão padronizados os formulários e rotinas de coleta de dados, de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações (a exemplo do que já é feito no sistema SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e projetos de assentamento (Sipra) ou SIR, e que a inexistência dessas rotinas acarreta as impropriedades identificadas nos itens 32 e 33 da proposta de deliberação;

7.8.5. As falhas envolvendo beneficiários do programa com endereços em municípios diversos ao do local do assentamento, portanto, é mais um elemento que conduz à conclusão de que houve omissão dos gestores na supervisão e fiscalização do PNRA, com prejuízo ao alcance dos objetivos da reforma agrária, *verbis* (peça 70, p. 22):

100. Corroboram para essa conclusão os dados citados na peça 4 de beneficiários nessas condições que inclusive informaram ao Cadunico ou a RFB que vivem em município diverso ao município em que foi homologado em projeto de assentamento. Além disso, o fato de o Incra não exercer adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional, dentre outros fatores, estimula a prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já apontado pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, no exercício de 2015.

7.8.6. E não cabe, nesse ponto, discutir conceitos teóricos de “município-sede”, distância entre domicílio e assentamento, ou aspectos migratórios. O programa de reforma agrária visa a conceder parcela de terra a que, supostamente, não possui.

8. Do dano e das penalidades aplicadas

8.1. Os ora recorrentes questionam as penalidades impostas, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) a decisão recorrida atua com falta de razoabilidade e proporcionalidade ao imputar aos ex-gestores penalidades tão duras (multas em elevados valores e inabilitação para o exercício de cargo em comissão por período próximo ao máximo legalmente admitido) diante de fatos apurados sem o devido processo legal e que, quando submetidos à análise concreta e individual, caso a caso, com respeito ao contraditório e à ampla defesa, não estão se confirmando (peça 99, p. 79);

b) na petição inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental ADPF 478/DF ajuizada pela Procurador-Geral da República, protocolada em agosto de 2017, fora demonstrada de forma minuciosa a violação de preceitos constitucionais pelo Acórdão 775/2016, o mesmo tomado como fundamento para a decisão recorrida. Sustentou-se, ainda, a ausência de atribuições do TCU para sustar o andamento de toda uma política pública constitucionalmente prevista (peça 99, p. 79-80);

c) os achados, em sua grande maioria, sequer deveriam ser considerados indícios de irregularidades. Quando verificados no caso concreto, abrindo-se oportunidade de esclarecimento

da situação pelo Incra e pelo beneficiário assentado, a grande maioria não se confirma como irregularidade. Ao revés, comprovam o equívoco da metodologia adotada pela Secex Ambiental (peça 99, p. 85);

d) na tentativa de apresentar um *quantum* monetário correspondente ao suposto dano gerado pelos indícios de irregularidade, a decisão recorrida utilizou-se equivocadamente do chamado custo de oportunidade, indicando como prejuízo o valor da terra destinada para a instalação do assentamento, o valor dos créditos e os custos de políticas públicas complementares que os beneficiários da reforma agrária com indícios de irregularidade potencialmente teriam acesso (peça 99, p. 86);

e) o próprio conceito de custo de oportunidade e o não atendimento dos requisitos teoricamente indicados como indispensáveis para a efetivação desse tipo de cálculo evidenciam o equívoco na sua adoção pela Secex. Dito de outra forma, tem-se como mais adequado para esse tipo de cálculo o uso de outros conceitos da microeconomia como o "Equilíbrio de Nash" oriundo da chamada Teoria dos Jogos e a Teoria do "Second Best", mais apropriados às análise de situações que envolvem conflitos agrários (que resultam na seleção de famílias para novas áreas), bem como a possibilidade de regularização dos atuais ocupantes a "custo de transação", mais compatíveis com as disponibilidades do gestor público, atingindo o mesmo objetivo de bem estar social, sem alcançar cifras estratosféricas, como foram alcançadas no caso da utilização do custo de oportunidade pelo TCU (peça 99, p. 86-87);

f) todo o regramento do programa nacional de reforma agrária compreende relações mais complexas do que as utilizadas para permitir a aferição de prejuízo por meio dos custos de oportunidade. Nesse sentido, impõe-se identificar e indicar ao menos três fragilidades para adoção de tal metodologia para inferir um custo para sociedade a partir das evidências apresentadas: a caracterização das tipologias de projetos de assentamento, e formas de seleção de famílias; a identificação de situações que permitem a existência de um terceiro tipo de ocupante de lotes de reforma agrária, para além do regular e do irregular a ser despejado da ocupação da área: o beneficiário em situação irregular, mas passível de regularização; e a estimativa do preço da terra para fins de regularização fundiária, a partir da legislação em vigor sobre o tema, e quando pode ser aplicada (peça 99, p. 88-89);

g) a própria teoria econômica, em especial a microeconomia, desenvolveu alternativas mais complexas ao "Ótimo Pareteano", que norteia o conceito de custo de oportunidade. Dentro de uma abordagem que busca uma interação entre os agentes, e uma solução que prevê uma melhor resolução sem necessariamente gerar uma punição para outra parte, vislumbram-se as soluções criadas pelo Incra para regularização de ocupantes que se apoiam na teoria como um "Equilíbrio de Nash". Nessa situação, a melhor resolução para os ocupantes do lote e para o gestor/Incra é a regularização do ocupante, dados os limites nas regras e a escassez de recursos, principalmente face à única alternativa sinalizada pela Secex, que é a simples retomada de lotes, envolvendo custos administrativos, tempo para retomada, relocação das famílias (peça 99, p. 90);

h) tem-se, portanto, como inexistente o dano na forma e volume indicado na decisão recorrida, o que impede a aplicação das sanções imputadas (peça 99, p. 91).

Análise:

8.2. Também não assiste razão aos recorrentes. Os argumentos apresentados não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição das

penalidades.

8.3. A decisão prolatada em sede da ADPF não é passível de alterar a conclusão pela imputação das penalidades constantes do Acórdão 1.043/2019-Plenário, haja vista que a referida decisão judicial não adentrou no mérito atinente às irregularidades apontadas pelo órgão de controle, mas sim questionou o alcance e a intensidade das providências adotadas por esta Corte. De fato, a referida ADPF questionou a paralisação completa de ações governamentais que têm fundamento direto e expresso na Constituição, como é o caso da Reforma Agrária.

8.4. A dosimetria da multa foi mensurada considerando a natureza e a gravidade das irregularidades, e a inobservância aos princípios da publicidade e da legalidade na execução do programa de reforma agrária. Por oportuno, vale destacar que, em decorrência da omissão dos responsáveis, o objetivo do programa de reforma agrária restou mitigado, já que os gestores atuaram de forma negligente quanto à eficiência e à efetividade sobre o referido programa. E a multa foi aplicada aos gestores com base no artigo 58, II, da Lei 8.443/1992, que não leva em consideração eventual débito/dano, mas sim grave infração à norma legal ou regulamentar.

8.5. Também não procede a alegação de que a decisão ora vergastada se fundamentou no Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário. A prolação do acórdão ora guerreado foi baseada tanto em auditorias realizadas por esta Corte, quanto pela análise das audiências realizadas. Os responsáveis tiveram respeitados os seus direitos de defesa.

8.6. Vale lembrar que ao longo dos exercícios, as unidades técnicas do TCU realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das decisões emanadas por esta Corte de Contas e acompanhar suas implementações. Apesar dessas decisões reiteradas do TCU e dos esforços empreendidos por seu corpo técnico, as medidas tomadas para sanar as irregularidades apontadas foram insuficientes.

8.7. Não há que se falar em inobservância ao devido processo legal, uma vez que o TCU realizou oitiva junto ao Incra. Os responsáveis foram ouvidos em audiência para que apresentassem razões de justificativa pelas irregularidades atribuídas a cada um (peças 8-15). Tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme ARs constantes das peças 20, 22, 23, 35, 36, 37 e 38, tendo, após atendidos os pedidos de prorrogação de prazos (peça 33, 39, 46 e 53), apresentado suas razões de justificativa de forma conjunta (peça 54).

8.8. Ainda sobre as penalidades impostas, transcreve-se elucidativo trecho do voto fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 69, p. 6-8):

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 sequência, delibere sobre a proposição que ora faço no sentido de suas inabilitações, variando entre 5 e 8 anos.

8.9. Em que pese os responsáveis afirmarem que as irregularidades apuradas não foram confirmadas, não colacionaram quaisquer documentos que comprovem o alegado.

8.10. Do exposto, observa-se que a decisão fundamentou adequadamente as sanções aplicadas, a partir do contexto das irregularidades encontradas, respeitando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

9. Da responsabilidade dos gestores

9.1. Os recorrentes questionam a responsabilidade a eles atribuída tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) não restaram suficientemente comprovados nos autos o fato ilícito (omissão), o dano, o nexo causal e menos ainda o dolo ou erro grosseiro dos ex-gestores apenados a qualificar essa omissão como punível (peça 99, p. 91);

b) não existe fato que se possa qualificar como ilícito, qual seja, a suposta omissão dos recorrentes. Tanto a defesa dos ex-gestores (razões de justificativa) nessa representação, quanto a defesa do Incra no TC 000.517/20 I6-0, demonstram em exaustão a quantidade e qualidade das ações de gestão executadas no período (peça 99, p. 92);

c) quanto ao nexo de causalidade, o relatório acolhido pela decisão recorrida se limita a reproduzir as supostas omissões, reafirmando-as inclusive com a mesma pecha de negligência. Ou seja, não indica o nexo de causalidade, confundindo-o com os próprios fatos supostamente ilícitos (peça 99, p. 92);

d) ainda que o dano existisse, suas causas podem ser múltiplas, complexas e entrelaçadas a outros contextos, não sendo as omissões imputadas determinantes desse resultado tido como danoso (peça 99, p. 92). Desse modo, em existindo outras circunstâncias que na origem colaboraram para o suposto dano (acaso se considere que ele de fato exista), não sendo a imputada omissão dos recorrentes determinante, não há demonstração de mais esse elemento essencial de responsabilização, o nexo de causalidade (peça 99, p. 93);

e) a boa-fé é sempre presumida, sendo que no caso de agentes públicos consubstancia-se na observância dos deveres de lealdade, confiança e legalidade. Cabe ao órgão acusador demonstrar de forma inequívoca o elemento subjetivo da culpabilidade, que é o dolo ou a culpa (erro grosseiro) dos gestores, em qualquer de suas modalidades, não sendo esse ônus dos recorrentes (peça 99, p. 93);

f) em nenhum momento a Secex Ambiental apontou qualquer ato que caracterize dolo ou erro grosseiro dos gestores na condução e supervisão dos trabalhos na presidência e diretorias do Incra. Dessa forma, presumida a boa-fé dos responsáveis em sua atuação, vez que sempre pautaram suas condutas nos princípios da lealdade, legalidade e impessoalidade, não há que se falar em responsabilização (peça 99, p. 93);

g) ainda que tenha ocorrido omissões, não configuram ilicitudes, vez que não era possível aos responsáveis terem consciência de eventual ilicitude, de modo a exigir que atuassem de outra forma, pois na perspectiva dos beneficiários da política pública, dos servidores da autarquia e da sociedade em geral, atuaram conforme era esperado dentro dos limites de suas atribuições no cumprimento das funções regimentais, e segundo as condições materiais (orçamento e pessoal) de que dispunham (peça 99, p. 95);

h) quanto às atribuições dos ex-gestores que supostamente não foram exercidas, importante anotar que outras autoridades administrativas detinham competência concorrentes para a realização dos atos cuja omissão lhes são imputadas na matriz de responsabilização (peça 99, p. 95).

Análise

9.2. A preliminar de ilegitimidade passiva argumentada pelos recorrentes não pode prosperar. No mais, não foram apresentados elementos suficientes para elidir as ocorrências

apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação impostas pelo Tribunal. Os responsáveis limitam-se a apresentar argumentos desprovidos de fatos e provas.

9.3. Em relação ao questionamento sobre a omissão dos ora recorrentes, vale lembrar que para cada um dos responsáveis constaram nos respectivos ofícios as específicas constatações que suportaram as conclusões sobre a conduta omissiva de cada qual. Sobre o tema, por elucidativo, transcreve-se trecho do voto fundamentador do acórdão ora vergastado (peça 69, p. 5):

(...)

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. ”

14. (...) 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.

9.4. No tocante à atuação dos gestores do Incra, algumas considerações devem ser ponderadas, principalmente quanto à atuação desta Corte junto à autarquia.

9.5. Este tribunal vem, há cerca de 20 anos, envidando esforços no combate a desvios de finalidade na execução da PNRA. Diversas determinações foram prolatadas com vistas a que o Incra identificasse os ocupantes irregulares e não preferenciais da reforma agrária, nos projetos de assentamento, visando à adoção das medidas administrativas e judiciais para a retomada das respectivas parcelas e posterior destinação aos beneficiários devidamente selecionados (Decisão 750/1998 – Plenário, relatada pelo Min. Adhemar Ghisi).

9.6. Nessa linha, cita-se diversos outros trabalhos deste Tribunal que resultaram nos seguintes Acórdãos: 391/2004, 557/2004 e 753/2008 (Rel. o Min. Ubiratan Aguiar); 609/2011, 60/2011, e 2609/2012 (Rel. o Min. Subst. Weder de Oliveira) ; 356/2012, 1259/2013 e 4503/2016 (Rel. o Min. Subst. André de Carvalho), todos do Plenário, que trouxeram à tona um grande histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária.

9.7. Paralelamente, as unidades técnicas deste Tribunal realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Todavia, apesar dos esforços empreendidos, as medidas tomadas pelos gestores para sanar as irregularidades apontadas foram consideradas insuficientes. Por conseguinte, a Secex Ambiental autuou processo de levantamento em 2015, apreciado pelo Acórdão 2028/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman, no qual foram apontados diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual foram autorizadas Fiscalizações de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental,

na modalidade “Relatórios Individualizados”, no tema “Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”, por oito unidades técnicas regionais, os quais apontaram diversos indícios de irregularidades.

9.8. No desenvolver deste processo, assim como dos anteriores, identificou-se robustas e variadas provas das irregularidades detectadas, revelando aguda fragilidade da autarquia em exercer adequadamente relevantes atribuições do programa de reforma agrária, especificamente no tocante ao processo de divulgação e seleção das famílias beneficiadas no programa; assim como em relação à observância dos critérios de seleção dos beneficiários e a atuação de supervisão do Incra.

9.9. Dos fatos apurados, constata-se que, se os recorrentes não agiram com dolo, agiram pelo menos com culpa por imprudência e negligência, e isso basta para que esta Corte de Contas os responsabilizem, com base na responsabilidade subjetiva.

9.10. Ainda sobre a responsabilização dos gestores, por oportuno, transcreve-se minuciosa análise empreendida no parecer do MPTCU (peça 63, p. 2-3):

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.

9.11. Quanto à alegação da existência de outros responsáveis além dos aqui arrolados, vale lembrar que esta Corte realizou intensa auditoria, ouvindo diversos responsáveis. Por conseguinte, após análise dos autos, considerando os fatos apurados e as razões de justificativa apresentadas, identificou-se os responsáveis pelas omissões no exercício das atribuições que lhes competiam e 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.

9.12. Nesse ponto, relevante destacar que nas diversas auditorias realizadas foram também responsabilizados os gestores que praticaram atos irregulares ali identificados. Nesse processo, tratou-se especialmente da responsabilidade dos gestores de nível hierárquico superior do Incra, em especial presidentes e diretores.

9.13. E em face das graves irregularidades que restaram comprovadas nos autos, restou inviável reconhecer boa fé dos gestores.

9.14. Ainda sobre o aferimento da boa-fé, vale lembrar que esta Corte o faz expressamente e somente pode ocorrer quando estiverem presentes elementos suficientes para aquilatar os motivos das condutas adotadas por gestores de recursos públicos. Cumpre perquirir sobre o seu conceito. DE PLÁCIDO E SILVA (Vocabulário Jurídico, vol. I, 12ª ed., Forense, 1993, p. 327), assim a define, *in verbis*:

Sempre se teve boa fé no sentido de expressar a intenção pura, isenta de dolo ou engano, com que a pessoa realiza o negócio ou executa o ato, certa de que está agindo na conformidade do direito, consequentemente, protegida pelos preceitos legais.

A boa-fé pressupõe que o agente não tenha consciência da ilicitude dos atos praticados. É necessário que essa inconsciência sobre a ilicitude seja inevitável, isto é, que não possa ser atribuída à negligência ou à desatenção do agente. Assim, se o agente tem consciência da ilicitude dos atos e mesmo assim ele os pratica, sua conduta é culpável, reprovável, e, por isso, não há de cogitar a boa-fé.

9.15. Há de se ressaltar trecho do Voto do Ministro-Relator Bento José Bugarin, fundamentando o Acórdão 63/1994 – Plenário, que dispõe que “a boa-fé é, em princípio, uma presunção a militar em favor dos gestores de recursos públicos. É, todavia, uma presunção relativa, que pode ser afastada em determinadas situações”. No caso ora em exame, como visto acima, foi verificado diversos elementos que comprovaram gravidade na conduta, aptos a afastarem a presunção de boa-fé.

9.16. No mais, conforme a firme jurisprudência do TCU, a imputação das sanções do 58 da Lei 8.443/1992, exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, o que restou evidenciado, no presente caso concreto, diante da conduta dos responsáveis que deixaram 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.

9.17. Diante do exposto, nenhum reparo há que ser dado em relação à responsabilização dos gestores.

CONCLUSÃO

10. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado por irregularidades na gestão de recursos públicos (Acórdãos 9004/2018-1ª Câmara, da relatoria do

Ministro Bruno Dantas, 635/2017-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 2781/2016-Plenário, 2420/2015-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

b) A partir do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, esta Corte firmou entendimento de que o prazo prescricional a ser adotado é o previsto no Código Civil, ou seja, dez anos do fato gerador. Ademais, entende-se também que o ato que ordena a citação/audiência é causa interruptiva da prescrição. Desse modo, não operou-se prescrição no caso concreto.

c) no desenvolver deste processo, assim como dos anteriores, identificaram-se robustas e variadas provas das irregularidades detectadas, revelando aguda fragilidade da autarquia em exercer adequadamente relevantes atribuições do programa de reforma agrária, especialmente no tocante ao processo de divulgação e seleção das famílias beneficiadas no programa, e observância dos critérios de seleção dos beneficiários e a atuação de supervisão do Incra. Para cada um dos responsáveis constaram nos respectivos ofícios as específicas constatações que suportaram as conclusões sobre conduta omissiva de cada qual;

d) a decisão prolatada em sede da ADPF não é passível de alterar a conclusão pela imputação das penalidades constantes do Acórdão 1.043/2019-Plenário, haja vista que a referida decisão judicial não adentrou no mérito atinente às irregularidades apontadas pelo órgão de controle, mas sim questionou o alcance e a intensidade das providências determinadas por esta Corte por meio do Acórdão 755/2016-Plenário. De fato, a referida ADPF questionou a paralisação completa de ações governamentais que teriam fundamento direto e exposto na Constituição, como é o caso da reforma agrária;

e) a boa-fé é, em princípio, uma presunção a militar em favor dos gestores de recursos públicos. É, todavia, uma presunção relativa, que pode ser afastada em determinadas situações. No caso ora em exame, como visto acima, foram verificados diversos elementos que comprovaram gravidade na conduta, aptos a afastarem a presunção de boa-fé;

f) a dosimetria da multa foi mensurada considerando a natureza e a gravidade das irregularidades, bem como a inobservância aos princípios da publicidade e da legalidade na execução do programa de reforma agrária. Ademais, a multa aplicada aos gestores foi fundamentada no artigo 58 da Lei 8.443/1992, que não tem seu valor baseado em dano/débito.

10.1. Com base nessas conclusões, superando as preliminares invocadas pelos recorrentes, entende-se que o acórdão recorrido é regular e válido e, no mérito, à míngua de novos elementos aptos a modificar os fundamentos daquele julgado, há que ser negado provimento ao recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar aos recorrentes e aos demais interessados, a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 17 de fevereiro de 2020.



[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2