

VOTO

Trata-se de pedidos de reexame interpostos por Wellington Diniz Monteiro (peças 248-250); José Giacomo Baccarin (peça 270); Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (peça 235); e Reinaldo Rodrigues Leite (peça 273), contra o Acórdão 2.028/2020-Plenário (peça 217), da relatoria do ministro-substituto Augusto Sherman.

2. A auditoria em análise foi realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (Incra/SP), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

3. Vale esclarecer, inicialmente, que esta fiscalização fez parte do conjunto de sete auditorias executadas, sob a orientação da então SecexAmbiental, pelas seguintes Secretarias: Secex-AP (TC-023.998/2015-6), Secex-GO (TC-023.920/2015-7), Secex-MS (TC-024.602/2015-9), Secex-RO (TC-024.400/2015-7), Secex-RR (TC-020.170/2015-7), Secex-SP (TC-020.166/2015-0) e Secex-TO (TC-023.970/2015-4).

4. Neste caso, os trabalhos de execução foram realizados na Superintendência do Incra/SP e nos seguintes projetos de assentamentos (PAs): PA Frei Pedro, localizado em Pereira Barreto/SP; PA Florestan Fernandes, localizado em Mirandópolis/SP; PA União, localizado em Guarani d'Oeste/SP, e PA Luiz Beltrame, localizado em Gália/SP.

5. O conjunto de irregularidades pelo qual foram ouvidos os responsáveis pode ser assim sintetizado: (i) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária; (ii) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas; (iii) procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos na legislação; (iv) descumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário; (v) existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária; (vi) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários; (vii) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações; (viii) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento; (ix) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária.

6. A responsabilização de cada um dos recorrentes, conforme apontado nos autos, foi definida pela contribuição na ocorrência das irregularidades mencionadas nestes autos, em virtude da deficiente atuação no exercício de seus cargos.

7. Por atender aos requisitos de admissibilidade, ratifico os exames preliminares de admissibilidade às peças 236, 277, 278 e 279 que concluíram por conhecer dos recursos, suspendendo-se os efeitos de diversos itens da decisão recorrida.

8. Diante da defesa apresentada pelos recorrentes, cabe a análise das seguintes questões:

- a) se procedem as irregularidades apontadas por este Tribunal;
- b) se houve ofensa ao devido processo legal por ter a decisão recorrida utilizado como parâmetro de julgamento decisão tomada em outro processo que compõe a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC);
- c) se resta configurada a inobservância à Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4657/1942) pela decisão recorrida;
- d) se resta caracterizada a responsabilidade subjetiva dos recorrentes;
- e) se é devida a revisão das penalidades impostas aos responsáveis;

9. A análise das razões recursais não trouxe um encaminhamento uníssono no âmbito da então Secretaria de Recursos (Serur).

10. O auditor que instruiu o feito (peça 296) conclui que restaram configuradas as seguintes

responsabilidades, elidindo-se as demais:

- José Giacomo Baccarin, pelas irregularidades 2, 3;
- Wellington Diniz Monteiro, pelas irregularidades 2, 2.1 e 3;
- Reinaldo Rodrigues Leite, pela irregularidade 2.
- Raimundo Pires Silva, pelas irregularidades 2, 3;
- Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho: todas as irregularidades a ele imputadas foram

elididas.

11. Por sua vez, o titular daquela unidade técnica especializada, com a posterior anuência do Ministério Público junto a este Tribunal (MPTCU), divergiu da proposta feita pelo auditor e entendeu que:

“As teses e os argumentos recursais são incapazes de romper o nexo causal entre as ilicitudes e as condutas atribuídas aos responsáveis. Centram-se na existência de falhas estruturais e generalizadas no âmbito Incra, as quais têm sido apontadas por esta Corte de Contas há bastante tempo, de modo que não devem mais servir de justificativa para não se responsabilizar os gestores da autarquia.”

12. Destaco que este Tribunal já avaliou casos similares em outras unidades do Incra, inclusive em vias recursais. Não obstante as peculiaridades de cada situação, cito como exemplo o Acórdão 194/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, e o Acórdão 1.209/2021-TCU-Plenário, de minha relatoria.

13. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste recurso.

14. Registro minha concordância parcial com as conclusões do titular da Serur, alinhadas ao posicionamento do MPTCU, cuja análise incorporo às minhas razões de decidir, salvo exceções que faço a seguir.

15. O contexto identificado neste trabalho demonstrou graves irregularidades nas ações dos responsáveis, razão pela qual não podem ser acatadas as alegações de que as falhas estruturais e generalizadas no Incra e seu contexto estrutural impediriam a caracterização dessas irregularidades.

16. Verifico que as essas falhas foram consideradas pelo acórdão recorrido no exame do grau de reprovabilidade da conduta dos responsáveis e na dosimetria das penalidades aplicadas.

17. Contudo, os elementos constantes dos autos permitem concluir que os recorrentes agiram, no mínimo, com culpa grave ao não observarem as determinações prolatadas por esta Corte de Contas. Foram justamente as omissões no exercício das atribuições que lhes competiam que favoreceram e permitiram a consumação das diversas irregularidades identificadas, estando presentes os elementos da conduta culposa, da violação normativa e do nexo de causalidade.

18. Consoante as razões de decidir da deliberação recorrida, explicitadas pelo titular da Serur no relatório precedente, o conjunto das irregularidades constatadas na presente auditoria gerou consequências extremamente danosas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial o direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais ou associações. Deixou-se de alcançar os verdadeiros beneficiários para contemplar outros que nem sempre atendiam aos requisitos do programa.

19. Nesse sentido, os recorrentes não apresentaram comprovação da alegada existência de obstáculos e dificuldades reais para o cumprimento das tarefas que lhes eram afetas, nem elencaram quais tipos de restrições sofreram no desenvolver de suas funções ou as providências por eles adotadas para contornar as falhas estruturais que encontraram.

20. Ficaram evidenciadas nos autos condutas que não atenderam ao zelo esperado, uma vez que os recorrentes tinham por obrigação atuar com o fim de resguardar a política pública de reforma agrária. Os atos que embasaram a responsabilização dos recorrentes decorreram de expressa inobservância a comandos constitucionais e princípios basilares que norteiam os atos da Administração Pública, quais sejam: isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e devido processo legal.

21. Também foram inobservadas as regras previstas nas Leis 9.784/1999 (art. 2º, parágrafo único, inciso V), 8.629/1993 (arts. 19 e 20) e em outras normas, conforme demonstrado no respectivo levantamento de auditoria.

22. Em acréscimo, vale destacar que a jurisprudência deste Tribunal vem há muito tempo alertando para a necessidade de correção de procedimentos no âmbito do Incra. As condutas inadequadas dos gestores relativas ao processo de publicidade, seleção e classificação de beneficiários do programa de reforma agrária e à ausência de supervisão ocupacional das glebas cedidas afrontam os Acórdão 753/2008 e 557/2004, ambos do Plenário, sem considerar os vários pronunciamentos ao longo dos últimos vinte anos, a exemplo dos Acórdãos: 750/1998; 391/2004; 557/2004; 753/2008; 609/2011; 60/2011; 356/2011; 356/2012; 2609/2012; 1259/2013; e 4.503/2016; todos do Plenário.

23. Diante desse contexto, entendo que condutas impugnadas se enquadram na definição de erro grosseiro, constante do art. 28 da Lindb, e justificam a aplicação das penalidades recorridas, diante dos seus graus de reprovabilidade, que afrontaram orientações normativas e sucessivas deliberações desta Corte de Contas.

24. Conforme observado pelo Relator **a quo**, em suas razões de decidir da deliberação recorrida, o conjunto das irregularidades constatado na presente auditoria ocasionou consequências extremamente danosas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial o direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais ou associações.

25. O nexo causal entre as irregularidades apuradas e as condutas atribuídas a cada um dos responsáveis apenas ficou adequadamente explicitada no voto condutor do aresto recorrido, conforme trechos reproduzidos pelo titular da então Serur no relatório precedente.

26. Por esses motivos, entendo que as ações enumeradas pelos responsáveis na tentativa de afastar a condenação por condutas omissivas não se mostram adequadas para elidir totalmente as irregularidades detectadas no levantamento de auditoria.

27. De forma mais específica, quanto às irregularidades 1 e 2, existem diversas provas que demonstram a fragilidade da autarquia em atuar de forma adequada em relevantes atribuições do programa em análise, especialmente em relação ao processo de divulgação e seleção das famílias beneficiadas no programa, à observância dos critérios de seleção dos beneficiários e à atuação de supervisão do Incra.

28. Agrava-se o cenário o fato de não estarmos tratando de constatações isoladas, mas de uma visão ampla da atuação da autarquia, em trabalhos realizados ao longo de mais de uma década, culminando com oito auditorias procedidas em 2015 e o cruzamento de dados de sistemas, razão pela qual entendo não afastadas as irregularidades identificadas na fase de seleção de beneficiários dos PAs incluídos na auditoria.

29. Oportunas, nesse sentido, as observações feitas pelo auditor da então Serur em sua instrução:

“6.14. Por fim, resta consignar que a irregularidade 2 foi a única irregularidade em que unidade técnica, MPTCU e relator a quo foram concordes na rejeição das justificativas apresentadas por Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite.

6.15. Houve divergência quanto à imputação da irregularidade em questão a José Giacomo Baccarin, tendo a unidade técnica e o MPTCU acolhido as alegações de defesa do responsável e o relator a quo as rejeitado.

6.16. Segundo a unidade técnica, a conduta atribuída a José Giacomo Baccarin foi a ‘expedição de ofícios noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos’, o que estaria menos relacionada à irregularidade 2 do que à irregularidade 1 (ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção) (peça 219, p. 50, itens 21.1.1 e 21.1.2).

6.17. O relator a quo, por outro lado, entendeu que “restou evidenciado o acolhimento pelo dirigente máximo da entidade responsável pelo Programa Nacional da Reforma Agrária no Estado de São Paulo, sem qualquer ressalva, das listas de candidatos encaminhadas pelo MST e pelo Sintraf, bem como das inclusões e substituições de famílias solicitadas por esses movimentos sociais,

em relação ao referido PA, cuja seleção foi realizada no período da gestão do responsável” (peça 218, p. 17, item 131).

6.18. Uma vez que as considerações do voto condutor da decisão recorrida não foram refutadas e, por outro lado, não se sustentam as alegações dos recorrentes no sentido de que as condutas estariam amparadas nos normativos que regem a matéria, deve-se rejeitar a alegação, mantendo-se a responsabilidade do Wellington Diniz Monteiro, José Giacomo Baccarin e Reinaldo Rodrigues Leite pela irregularidade 2, e ainda do primeiro pela irregularidade 2.1.”

30. Quanto à irregularidade 3, afeta a procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos na legislação, alinhando-me ao posicionamento do auditor da Serur. Os recorrentes repetem suas razões de justificativa no sentido de que as superintendências regionais não possuíam ingerência sobre o sistema Sipra.

31. Contudo, o relator da decisão combatida deixou claro que, apesar da irregularidade poder ser atribuída a inadequações do sistema, a responsabilização se deu em razão de falhas nos procedimentos – ausência ou insuficiência de conferência dos dados informados pelos candidatos, na ficha de inscrição, referentes aos critérios de priorização; e ajustes, na lista de beneficiários gerada pelo sistema Sipra, promovidos geralmente em reunião de campo que ocorre antes da homologação dos beneficiários –, que foram tidos como diretamente atribuíveis à gestão de Wellington Diniz Monteiro e José Giacomo Baccarin quando à frente da Superintendência Regional do Incra/SP.

32. No tocante ao descumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário (irregularidade 4), entendo que também não deve ser acolhida a argumentação apresentada. Apesar da defesa insistir na tese de que competia ao Incra/Sede a adoção de medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da mencionada determinação, não comprovou a adoção de qualquer providência, mesmo que direcionada ao órgão central, destinada ao atendimento da deliberação dirigida diretamente às superintendências regionais.

33. A propósito, tive a oportunidade de me manifestar a respeito da matéria por ocasião do Acórdão 1.209/2021-TCU-Plenário, que tratou de caso similar:

“21. Em relação ao descumprimento da determinação do TCU, expressa no subitem 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, conforme concluiu o exame da Serur, os gestores responsabilizados pela deliberação recorrida não lograram elidir a irregularidade, devendo, portanto, ser ela ponderada no juízo de reprovabilidade do Tribunal. (...)”

23. Ocorre que daquela feita o Tribunal fundamentou adequadamente, tanto legal quanto factualmente, a determinação proferida, cabendo ao jurisdicionado cumpri-la, justificar a impossibilidade de cumprimento ou recorrer ao Tribunal para rediscuti-la tecnicamente. Não tendo os recorrentes adotado qualquer uma dessas medidas, assiste razão à Serur quando propõe a rejeição das razões recursais nesse aspecto. Essa, aliás, a jurisprudência pacífica do Tribunal, conforme exemplos que extraio da jurisprudência selecionada:

‘As determinações do TCU não se encontram sujeitas ao juízo de conveniência dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de caráter coativo. Havendo dúvidas ou inconformismo em relação a deliberação do Tribunal, cabe ao órgão jurisdicionado interpor, tempestivamente, os recursos próprios previstos na Lei Orgânica do TCU e no seu Regimento Interno.

Acórdão 4428/2014-Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER

ÁREA: Competência do TCU | TEMA: Determinação | SUBTEMA: Natureza jurídica

O cumprimento de determinações e diligências do TCU não se encontra sujeito a juízo de conveniência e oportunidade dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de força cogente. Havendo dúvida ou inconformismo em relação a deliberações do Tribunal, cabe ao responsável utilizar, tempestivamente, os recursos previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU, e não optar pelo descumprimento injustificado.

Acórdão 453/2019-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

ÁREA: Competência do TCU | TEMA: Determinação | SUBTEMA: Natureza jurídica’.”

34. Quanto à existência de beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (irregularidade 5), apesar da própria unidade técnica ressaltar fragilidades

metodológicas que poderiam elidir a irregularidade, entendo, assim como o relator **a quo**, que ficou demonstrada a negligência na condução do PNRA também no âmbito da superintendência, visto que o reconhecimento da responsabilidade dos gestores do órgão central mediante o Acórdão 1.043/2019-Plenário “não exclui a responsabilidade do gestor regional”.

35. Em relação ao descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários (irregularidade 6), entendo assistir razão parcial aos recorrentes. A situação é similar àquela já analisada quando da prolação do Acórdão 1.209/2021-TCU-Plenário, motivo pelo qual reproduzo trecho do meu voto naquele caso:

“25. De início, concordo com os recorrentes quando aduzem falha formal na audiência promovida pelo Tribunal, uma vez fundamentada em normativo inexistente por ocasião dos atos tidos como irregulares.

26. Com efeito, constato que procede o argumento dos recorrentes de que o normativo adotado pelo Tribunal como critério para fundamentar legalmente a conduta tida por irregular, Portaria MDA 6/2013 (princípio da impessoalidade) seria inadequado, uma vez posterior aos seus períodos de gestão, e norma inexistente por ocasião do processo de inscrição e seleção dos beneficiários ora questionado.

27. Aliás, verifico que consta da instrução técnica referência a esse normativo como fundamento legal para a irregularidade cometida, a configurar, como apontam os recorrentes, falha processual relevante no acórdão recorrido, a determinar, por si só, a insubsistência da irregularidade, por ausência de adequada fundamentação legal:

*5.5 os Srs. Antonio Claret de Oliveira Junior e Nelson José Pauletto, ambos chefes da Divisão de Obtenção de Terras do SR-16 (gestão 15/10/2010 a 9/11/2011 e 30/3/2009 a 14/10/2010, respectivamente), e o Sr. Manuel Furtado Neves, Ex-Superintendente Regional do Incra SR-16 no período de 31/8/2010 a 5/9/2011, foram ouvidos em audiência (peças 187, 71 e 73) pelo fato de o processo de inscrição ter sido 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)**. Grifei.*

28. E confirmo dos ofícios de audiência que contemplam essa irregularidade (peças 71, 73, 74 e 187), que foi ela assim caracterizada, a demonstrar a correção do apontamento dos recorrentes:

*‘a) Irregularidade: 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)**;*

Conduta: Ação de acolhimento das listas de candidatos indicados pelas lideranças dos movimentos sociais;

Nexo de Causalidade: Admitir que os movimentos sociais apresentassem listas de candidatos possibilitou o direcionamento no processo de seleção.’

29. Registro, apenas para contextualizar, que o retro questionado dispositivo foi vazado nos seguintes termos:

‘Art. 10 - O Incra deverá utilizar os meios disponíveis para garantir publicidade ao processo seletivo, com o fim de permitir a participação de toda pessoa interessada que não seja impedida pelo art. 3º.’

*30. Assim, tendo em vista que a Portaria MDA nº 6 foi editada em 31 de janeiro de 2013, portanto, em data posterior aos períodos de gestão dos recorrentes e aos atos a que se reportam as audiências, e considerando, ainda, que a fundamentação legal da irregularidade, no caso, exclusivamente no **caput** do art. 37 da Constituição Federal mostra-se referência genérica e abstrata, como aduzem os recorrentes, portanto, inapta para proporcionar o adequado contraditório e ampla defesa, concluo, também nesse aspecto, por que devam ser igualmente acolhidas as razões recursais.*

31. No entanto, em homenagem ao debate, ainda que o Tribunal adote uma interpretação mais flexível quanto a essa questão formal – que não reputo adequada, neste caso, em se tratando de circunstâncias que culminaram em gravíssima pena dos responsáveis – e considere superado esse aspecto processual, entendo que também do ponto de vista material assiste razão aos recorrentes.”

36. No tocante as irregularidades 7, 8 e 9 (ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações; ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares; e descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa-Incra 71/2012 ou 47/2008, nos

casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária), entendo que as defesas apresentadas também podem ser acolhidas.

37. De fato, verifico que o próprio relator **a quo** reconheceu que a razão dessas irregularidades foi a “significativa escassez de recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua atuação tempestiva” e ainda o “comprometimento da força de trabalho envolvida no atendimento de demandas externas, inclusive judiciais”.

38. Uma vez reconhecidas tais deficiências institucionais e que a responsabilidade por elas ultrapassa a atuação dos recorrentes, seria desproporcional a responsabilização deles pelas irregularidades 7, 8 e 9.

39. Por fim, registro, conforme análise no relatório precedente, que não está caracterizada a prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento no caso concreto, com base na Resolução TCU 344/2022.

40. De todo exposto, entendo que as alegações apresentadas não são suficientes para elidir todas as irregularidades identificadas, não obstante tenham o condão de reduzir proporcionalmente as sanções aplicadas no acórdão recorrido em face do acolhimento parcial das justificativas trazidas pelos recorrentes.

Desse modo, VOTO para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de agosto de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator