

**Processo 001.526/2017-0**

**Representação**

*Pedido de Reexame*

### **Parecer**

Em face dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento proposto pela AudRecursos, em pareceres convergentes (peças 117-119), e que foi ratificado pela nova proposta de encaminhamento às peças 152 e 153, e com o unísono entendimento da então SecexAgroAmbiental externado na instrução à peça 131 e nos pronunciamentos às peças 132 e 133, pois entende, pelas razões expostas a seguir, que deve ser afastada a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal dos responsáveis Rolf Hackbart, Celso Lisboa de Lacerda, Carlos Mario Guedes de Guedes, Marcelo Afonso Silva, César José de Oliveira e César Fernando Schiavon Aldrighi.

2. A princípio, cumpre informar que consta dos autos, à peça 149, ofício dirigido a este representante do Ministério Público da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, assinado por cinquenta e nove parlamentares, relacionado ao presente pedido de reexame.

3. Em geral, esses parlamentares expressam preocupação com as consequências da decisão emanada no bojo deste processo para a política da reforma agrária e para a situação de insegurança alimentar no Brasil, motivo pelo qual solicitam ao TCU um julgamento justo e equilibrado dos presentes recursos. Trazem dois principais argumentos.

4. O primeiro argumento está relacionado à falta de supervisão ocupacional das parcelas de reforma agrária. A comissão pondera que, segundo dados do próprio Incra, mais de 182.000 parcelas foram retomadas durante a supervisão ocupacional dos assentamentos de reforma agrária, com 132.000 dessas retomadas ocorrendo entre os anos de 2004 e 2015, quando os recorrentes estavam no comando da autarquia. Acrescentam que os gestores nacionais eram responsáveis por normatizar e orientar as ações, o que foi feito por meio da edição e aprimoramento constante de normas internas, realização de concursos, capacitação de servidores e campanhas publicitárias.

5. Ainda relacionado a essa primeira linha argumentativa, os deputados afirmam que os mais de quinhentos mil indícios de irregularidades apontados no acórdão recorrido estão sendo verificados pelo Incra e que quase todos esses indícios não se confirmaram como irregularidades efetivas. Salientam que, de acordo com o último relatório entregue pela autarquia ao TCU, menos de 1% dos indícios apontados foram confirmados como irregularidades.

6. O segundo argumento apresentado está relacionado à suposta escolha dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária por movimentos sociais. Os deputados afirmam que essa alegação é infundada, pois a seleção dos beneficiários era realizada por servidores do órgão, embora houvesse a participação de movimentos sociais organizados no processo de seleção. Ressaltam que a participação desses movimentos no processo seletivo é consequência de uma sociedade que valoriza a participação social, conforme previsto no Decreto 2.250/1997.

7. Por fim, a comissão alega que os então gestores foram sancionados com multas e tempo de inabilitação, embora não haja acusações de desvio de recursos ou de finalidade contra eles. Ressaltam que esses gestores contribuíram decisivamente para a efetivação do disposto no artigo 3º da Constituição Federal, que estabelece como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

8. Observa-se que esses argumentos já foram, em certa medida, apreciados pelas unidades técnicas que analisaram os presentes pedidos de reexame, pois são reiteraões das alegações trazidas pelos recorrentes.

9. Nada obstante, o Ministério Público entende que o presente recurso deve ser avaliado segundo o contexto em que se insere a política pública fundiária e as dificuldades inerentes a sua execução. Nessa linha, o segundo argumento apresentado, referente à participação de movimentos sociais organizados no processo de seleção dos beneficiários, é digno de consideração, com o reconhecimento da importância do trabalho realizado pelos movimentos sociais em complementariedade com o Incra, na identificação de áreas passíveis de desapropriação e de potenciais beneficiários, na operacionalização e estruturação dos assentamentos e no controle social do processo e, até mesmo, da posterior destinação dadas às glebas, em vista, inclusive, das dificuldades próprias dessa política, executada em áreas rurais, muitas vezes longínquas, distantes de capitais e grandes centros urbanos e permeadas por conflitos fundiários. Em que pese tais argumentos não infirmem os achados e as conclusões do Tribunal de Contas em boa medida, são aspectos que trazem risco inerente à política pública.

10. No entender deste representante do Ministério Público, esses aspectos são desafios ou “obstáculos e dificuldades reais”, difíceis de serem infirmados e que, em tese, atraem à consideração o disposto no artigo 22, §§ 1º e 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Lindb):

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

11. Outro aspecto que justifica, na visão do Ministério Público, o afastamento da sanção de inabilitação é o caráter sistêmico das falhas apontadas, conforme apontado no seguinte trecho do parecer do Ministério Público à peça 63 (p. 2), o que impede a imputação da situação irregular, em toda sua gravidade, à pessoa do gestor: *“Não estamos aqui tratando de constatações isoladas e desconexas, mas de uma visão ampla e profunda da autarquia, em trabalhos realizados ao longo de duas décadas, culminando com oito auditorias realizadas em 2015 e o cruzamento de dados de sistemas”*.

12. O fato de todas as gestões do período auditado - e mesmo de períodos anteriores, conforme parecem indicar outras auditorias mencionadas nos autos -, sem distinção, terem incorrido nas mesmas falhas, enfraquece a afirmação de se tratar de erros individuais de excepcional gravidade, para além do “erro grosseiro”, condicionante da responsabilização pretendida. No

entender deste representante do Ministério Público, a aplicação indistinta a todos os responsáveis da sanção de inabilitação soa desproporcional e enfraquece o fundamento da sanção.

13. Assim, apesar das incorreções várias e sistêmicas, nem sempre as correções seriam de simples implementação, dado, sobretudo, o contexto em que se insere o órgão e a política de reforma agrária.

14. Outra questão que merece ser analisada para se concluir pela falta de razoabilidade da sanção de inabilitação é a expressividade do percentual de bloqueios de beneficiários revertidos após análise do Incra, mesmo consideradas todas as minimizações feitas pela unidade técnica, o que indica menor materialidade da irregularidade relativa à inobservância dos requisitos de habilitação de beneficiários. Importante mencionar, ainda, que as flexibilizações admitidas daqueles requisitos, para fins de regularização/desbloqueio, não são desarrazoadas ou destoantes dos fins da política pública.

16. Ainda que seja pertinente a alegação da unidade técnica de que os procedimentos adotados, com foco em saneamentos espontâneos, por iniciativa dos beneficiários bloqueados, contribuem para os altos índices de deferimentos/desbloqueios (já que beneficiários potencialmente aderentes aos parâmetros legais teriam maior incentivo a buscar esse saneamento), o percentual de indeferimentos, dentro de um universo considerável de beneficiários, é, ainda assim, muito baixo (3% do total de beneficiários avaliados: 3.423, de um total de 113.661). Também não se identificou menção a alguma amostra de verificações *ex officio* (não espontâneas), em que se tenha identificado padrão muito distinto de deferimentos.

17. Nesse sentido, ainda que não seja possível afirmar que não restaram confirmados os indícios de irregularidades apontados nos Acórdão 775/2016-Plenário e 1.976/2017-Plenário, em razão do baixo índice de apuração ou saneamento dos indícios de irregularidades - apenas 13% -, não há amostra que indique em contrário, o que poderia reforçar a percepção de especial gravidade das falhas identificadas.

18. Na instrução de peça 117, no subitem 6.16, foi mencionado que “*a decisão prolatada por esta Corte considerou todo o esforço empreendido pelos responsáveis no sentido de resolver as impropriedades apuradas*”. Continua a unidade instrutiva, nesse mesmo subitem da referida instrução, que:

6.16. (...) 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.’

19. Se houve mesmo esforço corretivo dos próprios responsáveis, ainda que isso não afaste a responsabilidade, é mais um fator a ser levado em consideração para se concluir pela desarrazoabilidade da sanção de inabilitação.

20. Outro ponto que merece ser mencionado é o seguinte argumento da unidade técnica, que, ao tempo em que indica alguma diligência dos responsáveis, demonstra o domínio limitado que tinham sobre a normatização do procedimento, diante de parâmetros normativos impostos pelas instâncias políticas a que se subordinavam:

“(…) 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);” (peça 117)

21. Por fim, cabe mencionar, ainda, que a Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, que alterou a Lei 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, alterou a interpretação inicial quanto aos critérios de manutenção da condição de beneficiário da reforma agrária, tornando regulares algumas situações antes consideradas irregulares.

22. Em que pese essa alteração normativa não produza efeitos retroativos, conforme mencionou a unidade técnica na instrução à peça 152, há de se ponderar que muitos dos atos tidos como irregulares antes da Medida Provisória 759/2016 não se mostram desprovidos de razoabilidade, passando a ser admitidos após a edição do referido normativo.

22. Por essas razões, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União manifesta-se no sentido de dar provimento parcial aos recursos interpostos por Rolf Hackbart, Celso Lisboa de Lacerda, Carlos Mario Guedes de Guedes, Marcelo Afonso Silva, César José de Oliveira e César Fernando Schiavon Aldrighi, a fim de afastar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal constante do subitem 9.7 do Acórdão 1.043/2019-Plenário.

Ministério Público, em 11 de Novembro de 2023.

**RODRIGO MEDEIROS DE LIMA**  
Procurador