

VOTO

Por atender aos requisitos de admissibilidade, conheço do 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 em face do Acórdão 1.043/2019-TCU-Plenário, por meio do qual lhes foi aplicada multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem assim a inabilitação, à exceção do Sr. Nilton Bezerra Guedes, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

2. A condenação ora recorrida decorreu do julgamento de 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).

3. 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 foi o seguinte: (i) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária; (ii) realização de processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações; (iii) manutenção de procedimentos de classificação que não garantiram o cumprimento dos critérios de priorização previstos em lei; (iv) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA; (v) ausência de motivação na eliminação de candidatas; (vi) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários; (vii) inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) em relação aos dados informados pelos beneficiários; (viii) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da autarquia; (ix) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações; (x) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento; e (xi) descumprimento dos procedimentos previstos e normativos da entidade para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à autarquia.

4. A responsabilização de cada um dos recorrentes, conforme apontado nos autos da representação, foi assim definida, em síntese:

a) Rolf Hackbart, Presidente do Incra de 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa de Lacerda, Presidente do Incra no período de 28/3/2011 a 23/7/2012; e Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra de 23/7/2012 a 17/3/2015, por terem deixado de exercer as atividades de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral da entidade, 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;

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

c) Cesar José de Oliveira, Luiz Gugé Santos Fernandes e César Fernando Schiavon Aldrighi, Diretores da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) nos períodos de gestão de 11/5/2007 a 5/7/2011 e 25/7/2011 a 16/1/2013, respectivamente, e o último, a partir de 16/1/2013, por terem deixado de exercer suas funções de orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

5. Os recorrentes apresentaram, em síntese, as seguintes alegações: prescrição da pretensão punitiva; descumprimento das diretrizes da Lindb; inexistência de individualização das condutas; ausência de culpabilidade em razão da responsabilidade dos gestores regionais quanto às falhas identificadas pelo Tribunal no levantamento de auditoria; e premissa equivocada no cruzamento de dados da auditoria de que os critérios para a manutenção dos beneficiários selecionados seriam os mesmos do processo de seleção. Além disso, os recorrentes enumeraram ações realizadas pelo Inbra na tentativa de afastar a condenação por condutas omissivas.

6. Após a análise detida das razões recursais, a então Secretaria de Recursos (Serur) e sua sucessora, a Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos), se manifestaram (peças 117 e 152) pelo não provimento do recurso, por considerar que os argumentos apresentados não tiveram o condão de modificar a deliberação recorrida.

7. Por solicitação deste relator, a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental) se pronunciou nos autos, haja vista a apresentação de elementos adicionais de defesa (peças 125 a 127), e propôs que não fosse acolhido o argumento de que as irregularidades apontadas nos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário não haviam sido confirmadas, o que implicaria no afastamento da ocorrência dos danos apontados e dos pressupostos para a responsabilização dos gestores (peças 131-133).

8. O membro do Ministério Público junto ao TCU, neste ato representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, discordou parcialmente da proposta da unidade técnica, por entender existirem elementos nos autos que justifiquem o acolhimento parcial dos recursos para 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.

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

10. De início, acompanho as manifestações precedentes e entendo não caracterizada a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, à luz das regras estabelecidas pela Resolução TCU 344/2022.

11. As irregularidades tratadas nestes autos foram apuradas a partir de levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2.028/2015-TCU-Plenário, em 12/8/2015, que autorizou a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo respectivo relatório de fiscalização, emitido em 27/1/2016, consta dos autos à peça 12 do TC 000.517/2016-0.

12. A Resolução TCU 344/2022 dispôs, para as situações análogas às discutidas nestes autos, que o prazo de prescrição será contado da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade (art. 4º, inciso IV).

13. Além disso, estabeleceu que a prescrição se interromperia pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, ou, ainda, por qualquer ato inequívoco de apuração dos fatos, inclusive aqueles praticados na fase interna da TCE.

14. No caso concreto, entendo não caracterizada a prescrição ressarcitória e punitiva, tendo em vista os seguintes marcos interruptivos, contados a partir da emissão do relatório de fiscalização em 27/1/2016:

- a) entre 2 e 6/12/2016, notificação das partes (peças 20, 22 e 23);
- b) em 7/11/2017, instrução da unidade técnica (peça 55);
- c) em 4/12/2017, manifestação do secretário da unidade (peça 57);
- d) em 30/4/2017, despacho de autoridade, solicita manifestação do MPTCU (peça 58);

- e) em 31/10/2018, manifestação do MPTCU (peça 63);
- f) em 8/5/2019, prolação do acórdão condenatório (peça 68);
- g) em 26/6/2019, recurso inicial dos responsáveis Rolf Hackbart, Celso Lisboa, Carlos Mário, Nilton Bezerra, Marcelo Afonso, César José, Luís Gugé e Cesar Fernando (peça 99);
- h) em 8/8/2019, exame de admissibilidade (peça 108);
- i) em 26/8/2019, despacho de autoridade, conhecimento do recurso (peça 111);
- j) em 11/3/2020, instrução da unidade técnica (peça 119);
- k) em 7/8/2020, recebimento de elementos adicionais de defesa (peça 122);
- l) em 11/8/2020, despacho de autoridade, exame dos elementos adicionais de defesa (peça 128); e
- m) em 3/11/2020, instrução da unidade técnica (peça 133);
- n) em 16/12/2022, manifestação do MPTCU (peça 150);
- o) em 28/4/2023, pronunciamento da unidade técnica em virtude da apresentação de novos elementos de defesa (peças 152 e 153);
- p) em 10/11/2023, pronunciamento do MPTCU, em função dos novos elementos apresentados (peça 154).

15. Deixo de acolher a preliminar de óbices ao exercício da ampla defesa dos recorrentes, especificamente quanto à alegada ausência de individualização das condutas. Embora, de fato, o relatório de auditoria não tenha associado a responsabilidade individual dos recorrentes (Presidentes do Incra, Diretores de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento e Diretores de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento) a cada um dos processos de concessão agrária em que foram identificadas irregularidades, é certo que o exame da auditoria apenas consolida dados extraídos do Sipra e confronta o resultado com a época em que cada gestor ocupou cargo diretivo no Incra.

16. Por outro lado, os recorrentes detêm acesso a tais informações, disponíveis na base de dados da autarquia federal. Prova disso é que nas razões recursais foram apresentadas tabelas em que as ocorrências foram dissociadas por exercícios, que abarcam o período de 2007 a 2015, o que demonstra, de forma irrefutável, a disponibilidade dos elementos de defesa aos responsáveis (peça 99, p. 72-75).

17. Uma vez que as condutas se encontram individualmente descritas nos ofícios de audiências, não há como reconhecer os alegados óbices ao exercício da ampla defesa.

18. Também não acolho a alegação de que teria havido erro de premissa na auditoria. Conforme evidenciado pela unidade técnica, o Relatório de Cruzamento de Dados (peça 24 do TC 000.517/2016-0) apontou a utilização das datas de homologação e da situação atualizada à época da concessão da terra, uma vez que o beneficiário deveria cumprir e manter os requisitos legais para tanto exigíveis.

19. Assim, a tabela relativa ao registro de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidade (peça 24, p. 7, do TC 000.517/2016-0) confronta a situação dos beneficiados com o regramento inserto no art. 20, incisos I, III e IV, e § 4º, da Lei 8.629/1993. Quanto a esse ponto, os recorrentes não trazem aos autos prova do afastamento dos indícios originalmente apurados ou de que a premissa adotada no levantamento de auditoria estaria incorreta.

20. Também não acolho o argumento dos recorrentes de que as irregularidades apontadas nos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário não teriam sido confirmadas, conforme

expedientes colacionados pelos responsáveis às peças 122, 123 e 142-144. Nesse ponto, alinho-me às conclusões da SecexAgroAmbiental.

21. Conforme evidenciou a unidade técnica especializada, os desbloqueios massivos autorizados por este Tribunal, a pedido do próprio Incra, não permitem concluir que tais benefícios não possuíam irregularidades em sua origem. Tanto assim que o Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário deixou evidente que tais atos deveriam passar por supervisão posterior do Incra para verificação de suas regularidades.

22. Assim, o resultado do saneamento das irregularidades, com o expressivo número de deferimento e baixo número de indeferimento, pode não decorrer da ausência de irregularidades, como afirmaram os recorrentes, mas sim da ausência, naquele momento, de apuração dos indícios de irregularidades referentes aos desbloqueios massivos e de algumas alterações de critérios na manutenção dos beneficiários que só passaram a vigorar após homologação do benefício, introduzidas pela Lei 13.465/2017, bem como do entendimento da razoabilidade da distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento.

23. Relativamente à alegada ausência de culpabilidade, conforme bem pontuado pela unidade técnica especializada, eventuais responsabilidades dos Superintendentes Regionais do Incra não arrolados nos autos não afastam o dever de supervisão dos atos praticados, sobretudo por se tratar de falhas reiteradas e sistêmicas.

24. Dessa forma, acompanho a unidade técnica no entendimento de que as condutas ora examinadas afrontaram diretamente comandos normativos e sucessivas deliberações desta Corte de Contas.

25. Contudo, quanto à dosimetria das penalidades aplicadas, entendo que a questão mereça uma análise mais acurada.

26. A condenação ora recorrida levou em consideração que as condutas dos responsáveis não atenderam ao zelo esperado, já que os recorrentes tinham por obrigação atuar com o fim de resguardar a política pública de reforma agrária.

27. Quanto a esse ponto, entendo razoável o ponto de vista trazido pelo Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Dr. Rodrigo Medeiros de Lima, em sua última manifestação no feito (peça 154), no sentido de 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.

28. O caráter sistêmico das falhas apontadas, identificadas ao longo de duas décadas, nas auditorias já mencionadas e realizadas por este Tribunal, evidenciam que mesmo as gestões anteriores vinham incorrendo nas mesmas falhas, o que permite concluir pela existência de obstáculos e dificuldades reais difíceis de serem infirmados e que, em tese, atraem à consideração o disposto no artigo 22, §§ 1º e 2º, da Lindb.

29. Quanto à avaliação da regularidade da conduta dos responsáveis, considero que os recorrentes não lograram apresentar elementos que possibilitassem o afastamento de suas responsabilidades, conforme extensa análise realizada pela unidade técnica a partir de cada um dos múltiplos argumentos apresentados na peça recursal, constante das manifestações que integram o relatório deste julgado, cujas análises adoto, desde já, como minhas razões de decidir.

30. Acompanhando a linha defendida pela unidade técnica especializada, destaco que as ações enumeradas pelos responsáveis na tentativa de afastar a condenação por condutas omissivas não se mostram aptas a elidir as irregularidades detectadas no levantamento de auditoria ou mitigar a culpabilidade dos recorrentes.

31. Isso porque não foram acostados aos autos contraprovas que demonstrassem, à época dos fatos, a adoção das providências tidas por não executadas pelos responsáveis, nas posições de direção,

coordenação, normatização e supervisão das atividades do Incra, e que resultaram nas irregularidades que motivaram as suas audiências.

32. Há nos autos inúmeras provas das irregularidades detectadas, que revelaram 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, à observância dos critérios de seleção dos beneficiários e à atuação de supervisão do Incra, e que justificaram a aplicação das penalidades objeto do presente recurso.

33. Não obstante isso, reconheço que os gestores enfrentaram problemas sistêmicos e recorrentes no Incra e que as dificuldades em implementar as correções devidas não podem ser desprezadas no contexto em que se inserem o Incra e a política de reforma agrária do país.

34. O empenho dos responsáveis em buscar resolver as impropriedades apuradas foi expressamente reconhecido pelo relator do TC 000.571/2016-0 (processo que deu origem a este feito).

35. O voto condutor do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário destacou a notoriedade do esforço recente do Incra em corrigir deficiências e em sanar irregularidades, embora não desabonasse as condutas omissivas das gestões anteriores. Segundo considerou, ainda que fossem os mesmos gestores, medidas tomadas a destempo não afastariam, por si sós, a caracterização da ilegalidade, podendo quando muito servir de atenuante à conduta irregular apurada.

36. Outro ponto destacado com propriedade pelo MPTCU diz respeito ao domínio limitado que os gestores possuíam sobre a normatização do procedimento, diante de parâmetros normativos impostos pelas instâncias políticas a que se subordinavam.

37. Tal conclusão se baseou na descrição da tentativa de aperfeiçoamento da Norma de Execução Incra 45/2005, levada a efeito pelo grupo de Trabalho interdisciplinar, instituído por meio da Portaria/Incra 210/2011, cuja minuta de instrução normativa apta a ser submetida à aprovação do Conselho Diretor esbarrou em iniciativa da Casa Civil junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário. Essa iniciativa inaugurou nova discussão sobre critérios e parâmetros para a reforma agrária, o que culminou na edição da Portaria/MDA 6/2013 e implicou na revisão de todo arcabouço normativo construído até então, com a perda de objeto da instrução normativa elaborada pelo Incra (peça 99, p. 22- 23 e peça 117).

38. A alteração levada a efeito na Lei 8.629/1993, pela Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, modificou a interpretação inicial quanto aos critérios de manutenção da condição de beneficiário da reforma agrária, tornando regulares algumas situações antes consideradas irregulares.

39. Concorro com a conclusão da unidade técnica, na instrução que integra a peça 152 deste processo, que a referida alteração normativa não produz efeitos retroativos a justificar o afastamento das irregularidades apontadas na auditoria deste Tribunal. Entretanto, não posso deixar de ponderar que muitos dos atos tidos como irregulares antes da Medida Provisória 759/2016 não se mostraram desprovidos de razoabilidade, passando a ser admitidos após a edição do referido normativo, o que poderia embasar a alegação dos recorrentes quanto ao baixo índice de irregularidades confirmadas.

40. Ante todo o exposto, entendo que há fundamento para o deferimento parcial dos recursos de forma a reduzir as multas aplicadas e a afastar a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

41. Considerando que o Sr. Nilton Bezerra Guedes esteve como Diretor de Obtenção de Terras por período inferior a um ano, prazo insuficiente para a adoção das complexas providências que deveriam ser adotadas, entendo que possa ser integralmente acolhido seu recurso para afastar as penalidades a ele aplicadas.

Diante do exposto, acompanho a proposta do MPTCU e voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

Na sessão de julgamento do processo, o eminente Ministro Jorge Oliveira, ao sopesar e destacar os mesmos atenuantes em que fundamento o provimento parcial do recurso, considera ser possível o acatamento integral do pedido de reexame de modo a tornar insubsistentes as penalidades aplicadas pelo acórdão recorrido.

Ao evoluir o meu entendimento, acompanho as conclusões de Sua Excelência e acato na íntegra a declaração de voto disponibilizada.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de setembro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator