

DECLARAÇÃO DE VOTO

Conforme visto, cuida-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 contra o Acórdão 1.043/2019 – Plenário por mim relatado perante este Tribunal, e por meio do qual esta Corte decidiu conhecer de representação, considerá-la procedente em relação aos fatos imputados aos responsáveis, rejeitar as razões de justificativa, aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem como sanções de inabilitação prevista no art. 60 da referida lei, por, naquele julgamento, esta Corte haver considerado graves as irregularidades cometidas.

I

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

2.1. 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, parágrafo 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);

2.2. 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);

2.3. 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;

2.4. 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;

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

2.6. 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;

2.7. 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;

2.8. 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 9.784/1999;

2.9. ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Ingra 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;

2.10. ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Ingra 71/2012 ou IN Ingra 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

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

3. Conforme disposto no relatório produzido por Sua Excelência, o Ministro-Relator Vital do Rêgo, o posicionamento da Secretaria de Recursos, nas duas ocasiões em que se manifestou nos autos, foi no

sentido do conhecimento dos recursos para negar-lhes provimento, amparada, na última manifestação, por pronunciamento técnico também da então Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente sobre específica, porém volumosa matéria de defesa, cuja conclusão principal constante da instrução foi de “(...) **não acolhimento da alegação de que não restaram confirmados os indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário com vista a afastar a ocorrência dos danos apontados e os pressupostos para a responsabilização dos gestores.**” (destaquei).

4. Em sentido semelhante, manifestou-se o representante do Ministério Público, considerando também a confirmação das irregularidades e propondo o provimento parcial dos recursos apenas para o fim de afastar a sanção de inabilitação aos responsáveis.

5. Com base nesses pronunciamentos, originalmente o eminente Relator submeteu minutas de voto e de acórdão a este Plenário, por meio dos sistemas informatizados desta Corte, nos quais, em linhas gerais, acolheu as considerações do representante do Ministério Público/TCU de sorte a não apenas afastar a sanção de inabilitação, mas entendeu também por reduzir as multas aplicadas, mantendo-se, no entanto, a responsabilização pelas ocorrências verificadas.

6. Do conjunto de fundamentos e elementos de convencimento empregados pelo i. Ministro Vital do Rêgo, destaco o seguinte trecho do voto que fundamentou a proposição original do e. Relator:

“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.” (grifei)

7. Em sentido diverso, todavia, erigiu-se proposta do Ministro Jorge Oliveira no sentido de dar provimento integral ao recurso e também afastar as multas aplicadas.

8. Argumentou Sua Excelência que a contribuição do Tribunal para a melhoria das políticas públicas transcenderia a esfera punitiva, como foi no caso em questão, no qual a intervenção do TCU acabou impactando positivamente na condução do programa de reforma agrária.

9. Entende, ainda, que além das diversas questões suscitadas pelo Relator deve-se ter em vista o domínio limitado que os ex-gestores possuíam sobre a distribuição de lotes do PNRA na etapa final do longo processo, bem assim, que a existência de diretrizes políticas que promoveram a revisão dos critérios e parâmetros para a reforma agrária no período resultou na revisão do arcabouço normativo aplicável e até em mudanças legislativas que tornaram regulares algumas situações antes consideradas irregulares, e tal conjunto de circunstâncias acabou condicionando a atuação dos ex-gestores e limitando suas tentativas de regulamentar os procedimentos de sua alçada.

10. Levando em consideração esses apontamentos, durante o debate da matéria, o eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, aderiu à proposição do Ministro Jorge Oliveira, surgindo, a partir daí, minha intervenção, com abertura de divergência sobre a matéria em exame, haja vista que, sendo Relator

original da matéria conduzida ao Plenário por ocasião da decisão recorrida, sou impelido a defender desfecho distinto, haja vista ser profundo conhecedor das questões debatidas.

II

11. Com respeito aos pronunciamentos no sentido contrário, manifesto-me por que seja adotado o posicionamento originalmente defendido pelo eminente Relator do recurso, Ministro Vital do Rêgo, no sentido do provimento parcial, mantendo-se as multas aplicadas, embora em patamares inferiores aos originalmente adotados na deliberação recorrida.

12. Para esse posicionamento, inicialmente, levo em consideração as ponderações já lançadas no voto do i. Relator e que conduziram, até certo ponto, a uma maior consideração sobre as limitações à atuação dos gestores¹, as quais têm o condão de abrandar as penas aplicadas, sem, contudo, afastá-las, como realizado originalmente no voto e proposta de acórdão disponibilizados pelo Ministro-Relator para discussão da matéria.

13. Evidentemente que algumas falhas de caráter mais geral, de governança, conduziam a problemas sistêmicos que dependiam da capacidade do órgão e seus servidores em resolvê-los, passando muitas vezes por mudanças normativas, de maneira que algumas limitações devem ser consideradas e assim por mim o foram, na deliberação original. Acerca dessas questões, consigno que muitas delas foram objeto de aprimoramento após, e somente após, as intervenções desta Corte de Contas, notadamente, nas gestões que se seguiram após a prolação dos acórdãos deste Tribunal, e nos procedimentos de monitoramento, ocasião em que várias reuniões foram realizadas entre técnicos e dirigentes do Incra e deste Tribunal, conduzindo-me a tecer elogios às gestões posteriores (e não à gestão realizada pelos responsáveis neste processo) quanto ao esforço empreendido no saneamento de tais falhas.

14. Ocorre que a sanção aplicada a esses dirigentes neste processo não se deu em razão simplesmente de problemas gerais ou falhas sistêmicas que foram encontradas no Incra, mas sim em face de frontal descumprimento da lei em questões importantíssimas e essenciais ao bom funcionamento da reforma agrária.

15. Conforme registrado nestes autos, a lei não vinha sendo cumprida pelos dirigentes do Incra, e tampouco decisões pretéritas desta Corte eram observadas, e esse é o ponto central deste processo, conforme se verifica das audiências e irregularidades nelas apontadas cujos critérios normativos infringidos sublinhei retro, nos desdobramentos do subitem 2 desta declaração de voto. Houve o descumprimento frontal e grave da lei, pois verificou-se e comprovou-se que a concessão de lotes a beneficiários do PNRA deveria ter seguido determinados requisitos de lei, os quais não foram nem de longe observados nos processos seletivos realizados pela instituição à época, ou na ausência desses processos, para uma seleção nacional, transparente e imparcial.

16. **Restou demonstrado que o Incra nessa época ignorou deliberadamente critérios previstos em lei, valendo-se em diversas e reiteradas ocasiões de listas de beneficiários diretamente indicados por sindicatos ou movimentos sociais. E ao permitir o acolhimento e a concessão de lotes da reforma agrária para essas pessoas, violou-se totalmente o espírito da lei e a política de reforma agrária. Trata-se de irregularidade gravíssima que fere a essência do Programa Nacional de Reforma Agrária.**

17. **Basta perceber que a violação do dever legal propiciou a entrega irregular e imoral de lotes do PNRA a membros de movimentos sociais, como por exemplo o MST, sem a verificação de que atendiam os requisitos para tanto, em detrimento de outros beneficiários que estariam regularmente amparados por critérios legais. Pior ainda, a lista de beneficiários, que deveria originar-se de um processo seletivo regular realizado dentro do Incra, era decidida fora do Incra, por sindicatos de movimentos sociais. É inaceitável sobre qualquer aspecto, na minha opinião, que um dirigente do Incra receba, ou aceite, ordens de um presidente de sindicato rural, ainda mais de indicação de beneficiários para lotes do PNRA, um dos pontos nevrálgicos do Programa**

¹ Embora assim já tivesse feito, na deliberação original, ao realizar a dosimetria das penas de multa então aplicadas.

Nacional de Reforma Agrária. Isso é simplesmente a substituição irregular da autoridade pública instituída por outra de natureza privada e ilegítima. É temerário e desarrazoado que descumprimento legal de tão grande monta não receba a sanção devida e adequada.

18. Evidentemente que os apontamentos desta Corte não se basearam apenas em cruzamento de dados, mas também em oito auditorias realizadas visando a confirmação de informações resultantes de cruzamento de dados e informações constantes das bases de dados do próprio Instituto com outras bases federais.

19. Repiso, portanto, que a responsabilização decorreu de condutas identificadas em auditorias, que resultaram em infrações a comandos legais e a decisões do Tribunal: ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária; realização de processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações; manutenção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993; inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993; ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados; inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) em relação aos dados informados pelos beneficiários; ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações; ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento.

20. Houve evidentes erros grosseiros, atos cometidos com grave inobservância ao dever de cuidado, praticados com culpa grave, haja vista que as condutas dos gestores concernentes ao processo de publicidade, seleção e classificação de beneficiários do programa de reforma agrária; ao registro de inconsistências nos dados no Sipra; à ausência de supervisão ocupacional das glebas cedidas; afrontam a Constituição Federal (arts. 5º, inciso LV, e 37, *caput*), a Lei 9.784/1999 (art. 2º, parágrafo único, inciso V), a Lei 8.629/1993 (arts. 19 e 20) e outras normas, conforme demonstrado nos procedimentos fiscalizatórios deste Tribunal e também reafirmados nos pronunciamentos da Secretaria de Recursos, transcritos no relatório da deliberação em exame.

21. Ainda, no tocante às decisões desta Corte, tais irregularidades afrontaram diretamente o Acórdão 753/2008 e o Acórdão 557/2004, ambos do Plenário. Ademais, já foram observadas e apontadas em 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 4503/2016; todos do Plenário, sendo eles inobservados em sucessivas gestões dos responsáveis aqui arrolados, pelo alto escalão da entidade, haja vista suas condutas omissivas ressaltadas nos autos.

22. De se concluir, portanto, que **os atos que fundamentaram a responsabilização dos recorrentes decorrem de expressa inobservância a comandos legais e a reiterados descumprimentos de acórdãos do Tribunal.** E igualmente, **infringiram princípios basilares que norteiam os atos da Administração Pública, em especial o da legalidade.**

23. Considerando, no entanto, as ponderações constantes do voto e proposta originalmente produzidos pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, ao início desta sessão de julgamento, ofereço a esta Corte minuta de acórdão no sentido declinado inicialmente por Sua Excelência, para dar provimento parcial e reduzir as multas aplicadas aos patamares sugeridos originalmente na minuta de acórdão apresentada no início desta sessão, com exclusão da sanção de inabilitação.

24. As irregularidades são graves e de alta materialidade, considerando a soma bilionária de recursos públicos envolvidos ao longo de vinte anos de PNRA, merecendo sanção, como forma de sinalização ao Inbra e aos gestores, seja para este momento ou para o futuro, de que essa forma de agir é inadmissível, dado ser a política pública de alta relevância para o país. O caráter puramente pedagógico neste caso não se revela aderente ao que foi verificado nas fiscalizações empreendidas por esta Corte, demandando a atuação sancionatória deste Tribunal.

Ante o exposto, pedindo escusas por divergir do encaminhamento proposto para a matéria, no ponto em que ao final se alinham os posicionamentos dos Ministros Vital do Rêgo e Jorge

Oliveira (provimento integral), entendo que não há fundamentos suficientes para afastar as penalidades anteriormente aplicadas, razão pela qual VOTO no sentido de que seja adotada a seguinte minuta de acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado:

“9.1. conhecer do pedido de reexame, com fundamento nos arts. 32, 33 e 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, a fim de:

9.1.1. afastar a penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal imposta pelo item 9.7 do Acórdão 1.043/2019 -TCU-Plenário;

9.1.2. afastar a penalidade de multa atribuída pelo item 9.3 do Acórdão 1.043/2019 -TCU-Plenário ao Sr. Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00);

9.1.3. reduzir as penalidades de multa de que trata o item 9.3 do Acórdão 1.043/2019-TCU-Plenário, da seguinte forma:

Responsável	Valor da multa (R\$)
Rolf Hackbart	12.000,00
Celso Lisboa de Lacerda	7.000,00
Carlos Mario Guedes de Guedes	9.000,00
Marcelo Afonso Silva	6.000,00
César José de Oliveira	8.000,00
Luiz Gugé Santos Fernandes	4.000,00
César Fernando Schiavon Aldrighi	5.000,00

9.2. notificar os recorrentes acerca desta deliberação”.

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

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto