



Jurisprudência Comentada

- Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

TCU DECIDE QUE INCRA DEVE APRESENTAR PLANO DE APURAÇÃO DE TODOS OS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES REMANESCENTES AOS APONTADOS PELO TRIBUNAL EM FISCALIZAÇÃO REALIZADA EM 2017, RELATIVOS À EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, CONTEMPLANDO ATUALIZAÇÃO DO PLANO DE SUPERVISÃO OCUPACIONAL, CUJO SANEAMENTO INTEGRAL DEVERÁ SE DAR ATÉ O PRIMEIRO SEMESTRE DE 2024

Acórdão: 169/2023-TCU-Plenário. Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, TC: 002.103/2020-6, Sessão de 8/2/2023.

O Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu, no dia 8/2/2023, em processo fiscalizatório da modalidade de monitoramento do cumprimento de decisões da Corte, determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que, no prazo de 90 dias, apresente Plano de Apuração atualizado de todos os indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal, referidos no subitem 9.5.1 do Acórdão 1.976/2017 – Plenário e no subitem 9.7.1 do Acórdão 3.155/2019 – Plenário, no qual esteja contemplada uma atualização do Plano de Supervisão Ocupacional para a apuração dos indícios de irregularidades apontados com prazo razoável para ser integralmente cumprido até o primeiro semestre de 2024.

O monitoramento foi o segundo de um total de cinco processos fiscalizatórios dessa natureza previstos para serem realizados em um lapso temporal de 10 anos, com frequência bianual, objetivando aferir, nos três primeiros a serem realizados, a efetividade das medidas apuratórias adotadas pelo Incra quanto aos indícios de irregularidades indicados no Acórdão 1.976/2017 – Plenário, e, nos dois últimos a serem futuramente conduzidos, à aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos realizados pelo Incra, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária.

Segundo apurado em monitoramento anterior, houve o cumprimento de uma série de medidas determinadas pelo Tribunal e que resultaram melhoria do quadro normativo e dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, além de avanços na criação de uma ferramenta tecnológica institucional para a ação de Supervisão Ocupacional pelas Superintendências Regionais, denominada de Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional – SNSO, criada com o intuito de qualificar, padronizar e monitorar constantemente as atividades desenvolvidas nas regionais, incluindo a referência do ponto geográfico do lote e da família assentada, com as devidas coordenadas geográficas, haja vista o uso do sistema de GPS dos aparelhos empregados no procedimento de coleta dos dados pelas equipes de supervisão



ocupacional dos assentamentos em formulário próprio eletrônico com transmissão imediata de dados aos sistemas do Incra.

Apurou-se, no entanto, que no período avaliado pelo monitoramento, do segundo semestre de 2019 ao segundo semestre de 2021, o saldo de indícios de irregularidades não tratados passou de 498.172 para 457.638, ou seja, foram tratados apenas 40.534 indícios de irregularidades, número esse abaixo do previsto para o tratamento de todo o grande conjunto de irregularidades, devido principalmente às severas restrições impostas pela pandemia de Covid-19 à locomoção e reunião de pessoas, o que impactou as ações de apuração dos indícios de irregularidades e de supervisão ocupacional, disso resultando na determinação com vistas à integral solução das irregularidades apontadas pelo TCU para até 2024.

Apesar dessas evidências coletadas e registradas no processo, com data de corte em 2021, consignou o Relator em seu voto que ao final da gestão do chefe do Poder Executivo em 2022, recebeu, juntamente com sua assessoria e chefia de Gabinete, o então Presidente do Incra, que, portando apresentação sobre o posicionamento daquele órgão sobre os indícios de irregularidades apontados e sobre o cumprimento dos Acórdãos 1976/2017 e 3155/2019, ambos do Plenário, trouxe informação atualizada em 14/12/2022, segundo a qual o Incra teria elaborado novo plano de apuração com vistorias em campo e constituído Grupo de Trabalho de monitoramento, por meio da Portaria 1081/2019, de sorte que ao final de 2022 teriam sido alcançados como resultados o tratamento de expressiva quantidade de indícios de irregularidades, com 59.566 desbloqueios realizados e 174.361 laudos de vistorias gerados por meio de sistemas automatizados como o SNSO, o Titula Brasil Reforma Agrária, e o RADIS (Regularização Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária), evidenciando-se grande esforço da autarquia na solução dos indícios de irregularidade apontados.

De acordo com o Relator, foi-lhe ainda reportado que o sistema Sipra restou aprimorado com a inserção de módulos destinados a avaliar os critérios legais de seleção dos beneficiários, incluindo a elaboração de manuais operacionais de seleção, integrando-se o sistema ao CadUnico. Também que além do desenvolvimento de sistemas, da construção de arcabouço legal e operacional para a atividade de supervisão, foram realizadas ações de capacitação de servidores para supervisão, aquisição de equipamentos, como tablets, computadores, GPS e viaturas, a instituição do Titula Brasil, similar ao SNSO e ao qual fora incorporado, a integração das bases de dados, e a elaboração e implementação do **Plano Digital do Incra**, com um crescimento de 187% em investimentos em tecnologia nos últimos 4 anos, tendo essas medidas sido levadas a conhecimento da equipe de transição de governo, com recomendação para a continuidade das ações realizadas e das ainda em desenvolvimento.

Diante desses esclarecimentos prestados ao seu Gabinete, o Relator pontuou, no voto condutor do acórdão adotado, que

“Esses números e as informações respectivas não puderam ser checados neste trabalho de fiscalização, haja vista que o escopo do monitoramento foi o biênio de 2019 a 2021, e grande parte do esforço, segundo reportado pela Presidência do Incra, se deu já ao final de 2021 e a partir do início de 2022, depois de ultrapassado o período mais crítico da Pandemia. Tais informações, portanto,



poderão ser objeto de confirmação por ocasião do próximo monitoramento a ser realizado, haja vista a previsão de entrega formal desses dados e das informações a este Tribunal prevista segundo as determinações constantes do acórdão monitorado”.

A unidade técnica do TCU responsável pela instrução do processo foi a então Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, sendo atualmente encarregada da continuidade dos trabalhos a Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental).

- **Ministro-Substituto Marcos Bemquerer**

Acórdão: 2302/2022-Plenário Relator Marcos Bemquerer Costa TC: 038.826/2021-6, Sessão de 19/10/2022.

O Tribunal de Contas da União (TCU) deliberou, no dia 19/10/2022, sobre consulta formulada por Ministro de Estado do Meio Ambiente acerca de duas dúvidas relacionadas ao Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto 10.623/2021. A primeira questão se refere à possibilidade de adesão ao Programa Adote um Parque por parte de entidades integrantes da administração pública indireta da União, dos estados e dos municípios, constituídas sob a forma de empresas públicas e sociedades de economia mista. A outra diz respeito à compatibilidade do regime de proteção ambiental do Decreto 10.623/2021 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Sobre a primeira parte da matéria consultada, a Corte de Contas decidiu, em caráter normativo e sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei 9.985/2000, ser possível a participação de empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes da administração pública indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, no Programa Adote um Parque, desde que observadas as regras insculpidas no edital e nas normas legais que afetam tais entidades em suas correspondentes esferas federal, estadual, distrital e municipal.

As disposições legais do Decreto 10.623/2021 (arts. 1º, 8º, § 1º, inciso II, 11) e da Lei 9.985/2000 (art. 34) legitimam a conclusão de que as empresas públicas e sociedades de economia mista por ostentarem personalidade jurídica de direito privado (art. 173, §1º, inciso II, da Constituição Federal) podem ser enquadradas no grupo de pessoas capazes de participar do chamamento público para aderir ao Programa Adote um Parque e, ao final, se forem vencedoras do certame, podem assinar o termo de adoção de unidade de conservação federal e efetivamente desempenhar as atribuições legais inerentes à condição de adotante.



Em relação à segunda parte da matéria consultada, a conclusão foi no sentido da compatibilidade entre o regime de proteção ambiental previsto no Decreto 10.623/2021 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial quanto à participação de empresas públicas e sociedades de economia mista na condição de adotantes e de doadoras de bens e serviços à unidade de conservação.

A Corte de Contas deliberou que, sob a ótica do Decreto 10.623/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, as doações de bens e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as instituições financeiras oficiais federais, nas adoções realizadas no âmbito do Programa Adote um Parque: i) não configuram operação de crédito nem operação assemelhada à operação de crédito, dada a sua natureza de atos translativos não onerosos de domínio; ii) não configuram operação equiparada à operação de crédito; iii) não atraem as vedações previstas nos artigos 35 e 36 do referido diploma legal, ainda que a adoção venha a ser feita por uma instituição financeira controlada pelo poder público; e, consequentemente; iv) não estão incluídas no espectro de abrangência das vedações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Acórdão: 459/2023-Plenário. Relator Marcos Bemquerer, TC-007.906/2022-6, Sessão de 15/3/2023.

O Tribunal de Contas da União (TCU) examinou Representação acerca de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Presencial conduzido pelos Departamentos Regionais de Pernambuco do Senai e do Sesi.

O certame tinha por objeto a contratação de serviço de fornecimento de benefício alimentação e refeição aos colaboradores das entidades. De acordo com o critério de julgamento previsto no edital, venceria a licitação a empresa que ofertasse a menor taxa de administração.

Historicamente, em licitações dessa natureza, as empresas apresentavam taxa administrativa zero ou negativa. Ocorre que sobreveio a Lei 14.442/2022 que proibiu a taxa negativa, passando as empresas concorrentes a oferecerem taxa de administração zero, empatando a disputa pública.

Para tal impasse, a solução encontrada pelas entidades (Senai/PE e Sesi/PE) foi a de estabelecer, no edital, critério de desempate baseado na votação entre os seus empregados beneficiários dos serviços.

Tanto a empresa que representou ao Tribunal quanto a unidade técnica que instruiu o processo consideraram se tratar de critério de desempate subjetivo e, por conseguinte, irregular.

O Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa discordou dessa interpretação. Lembrou que a definição de um critério objetivo depende da prévia fixação de parâmetros cristalinos no edital



do certame, evitando-se que o julgamento ou a escolha do vencedor seja submetida a critérios pessoais do contratante e/ou desconhecidos pelos licitantes.

No caso concreto, o relator identificou que as entidades que conduziram o certame se preocuparam em estabelecer regras minudentes e objetivas para reger o sufrágio, a exemplo da fixação de quais empregados poderiam participar da votação, do quórum mínimo, da ferramenta digital a ser utilizada, da divulgação do resultado em sessão pública, bem como previu a hipótese eventual de sorteio no caso de insucesso para atingir o quórum mínimo, o que resultou em critério de desempate razoável ante a nova realidade normativa (Lei 14.442/2022).

Esclareceu ainda que não caberia ao controle externo preferir o sorteio à votação ou esta àquele, pois essa questão envolve a discricionariedade administrativa do gestor, que lhe assegura escolha entre as diversas hipóteses possíveis e válidas perante o ordenamento jurídico.

Recordou a reflexão clássica de Roberto Dromi utilizada para explicar alguns setores de controle rígido e burocrático da administração pública argentina que haviam se convertido em “máquinas de impedir”, enquadrando-se ao que o autor nomeou de “código do fracasso”: “artigo 1º: não pode. artigo 2º: em caso de dúvida, abstenha-se. artigo 3º: se é urgente, espere. artigo 4º: sempre é mais prudente não fazer nada”, para concluir que diante de “escolhas legalmente admitidas e razoáveis, não se pode interditar ou criar obstáculos às decisões discricionárias da gestão.”

Por fim, o Plenário do TCU placitou o critério empregado pelas entidades para solucionar o caso de igualdade de taxas de administração entre duas ou mais propostas, ante a sua razoabilidade e objetividade com que foi descrito no edital.