

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.497/2021-3

Natureza: Denúncia.

Entidade: Instituto Nacional de Colonização Agrária – Incra.

Denunciante: identidade preservada (art. 55 da Lei 8.443/1992).

SUMÁRIO: DENÚNCIA. INCRA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. OFENSA AOS ARTS. 1º E 2º DA LEI 8.745/1993. PREVALÊNCIA, SOBRE A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL INVOCADA, DA INTENÇÃO DE SUPRIR O ELEVADO DÉFICIT DE SERVIDORES DA AUTARQUIA, DECORRENTE DE VACÂNCIAS, A SER CONCRETIZADA POR MEIO DO COMPETENTE CONCURSO PÚBLICO, NOS TERMOS DO ART. 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia acerca de supostas irregularidades no processo administrativo 54000.101690/2020-02 do Instituto Nacional de Colonização Agrária – Incra, que visa à realização de processo seletivo para a contratação, por tempo determinado, de 1.259 profissionais, para os cargos de Técnico de Processo e Gestão Fundiária, Técnico de Processo e Gestão Administrativa, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Civil, Engenheiro Agrimensor Cartografia, Engenheiro Florestal, Antropólogo, Analista de Processos e Gestão Fundiária, Analista de Processo e Gestão Administrativa, Contador, Analista de Sistema e Jornalista (peça 1).

2. A proposta de contratação tem como fundamentos o disposto nos arts. 1º e 2º, inciso VI, alíneas **b** e **i**, da Lei 8.745/1993, abaixo reproduzidos:

“Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

(...)

VI - atividades:

(...)

b) de identificação e demarcação territorial;

(...)

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;”

3. O denunciante argumenta que:

a) a proposta de contratação temporária funda-se na existência de excepcional interesse público na realização de atividades de regularização fundiária;

b) tais atividades referem-se ao Programa Terra Legal, instituído pela Medida Provisória 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, que transferiu do Incra para o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, em caráter extraordinário, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal;

c) o MDA utilizou os fundamentos da necessidade temporária e do excepcional interesse público em 2013, quando contratou, mediante processo seletivo simplificado, pelo prazo de um ano, renovável por mais cinco anos, 150 servidores que desempenhariam atribuições pertinentes ao processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, conforme autorizado pela Portaria Interministerial MPOG/MDA 142/2013;

d) extinto o MDA, pela Medida Provisória 726/2016, suas atribuições passaram para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República – Sead;

e) por força da Lei 13.844/2019, a Sead foi extinta, sendo transferidas para a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo – SAF do Incra as competências de coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal; assim, a partir de seu retorno ao Incra, as atividades em questão deixaram de ter caráter transitório;

f) nesses anos todos, os resultados obtidos pelo Programa Terra Legal foram bem inferiores ao objetivo de titular 300 mil posseiros, não se chegando a 30 mil; se forem incluídas as destinações de terras públicas a estados e municípios, não se chega a 50 mil;

g) a Medida Provisória 993/2020 autorizou a prorrogação, até 28/07/2023, de 27 contratos firmados a partir de 02/07/2014, com fundamento no art. 2º, inciso VI, alíneas **i** e **j**, do artigo 2º da Lei 8.745/1993, inobservando a limitação temporal de cinco anos prevista no artigo 4º, parágrafo único, inciso IV, da referida lei;

h) recentemente, o Incra instituiu o Programa Titula Brasil, regulado pela Portaria Conjunta 1, de 02/12/2020, o qual tem como objetivo fazer diversas parcerias com prefeituras a fim de promover a regularização fundiária; isso implica a terceirização de atribuições das carreiras do Quadro de Pessoal do Incra, mesmo que a competência seja exclusiva da autarquia;

i) o Relatório da Auditoria de Conformidade do Programa Terra Legal Amazônia elaborado pelo Tribunal de Contas da União destacou que as atividades de regularização fundiária na Amazônia têm caráter permanente e fez recomendações que só podem ser cumpridas com a recomposição de pessoal;

j) o subitem 9.8.1 do Acórdão 2901/2018 – Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), proferido em Relatório da Auditoria que avaliou a eficácia e a efetividade das políticas públicas de inclusão produtiva rural e urbana da população pobre, recomendou à Casa Civil da Presidência da República que reforçasse o apoio do Governo Federal à estruturação do Incra, das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emateres) e de entidades estaduais similares, de forma a estimular a realização de novos concursos;

k) a proposta de contratação temporária ora impugnada reconhece que a carência de pessoal enfrentada pelo Incra decorre de aposentadorias, a qual em 2020 já atingia o percentual de 30% da força de trabalho e poderia chegar a 41%, uma vez que 1.467 servidores reunirão os requisitos legais para aposentação;

l) a Nota Técnica 2.795/2020 do Incra afirma que a proposta de contratação temporária decorre da impossibilidade de solução imediata dos problemas que permeiam o Quadro de Pessoal do Incra por meio de concurso público, decorrente do disposto no art. 2º, § 2º, inciso III, do Decreto 9.739/2019;

m) a contratação fere a autorização contida no art. 2º, inciso VI, alínea **i**, da Lei 8.745/1993, porque não se trata de necessidade temporária e excepcional de mão de obra, cujo conceito seria elucidado nos votos da Ministra Cármen Lúcia, relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.247/MA, e do Ministro Teori Zavaski, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.721/CE;

n) a iniciativa ora impugnada visa à execução indireta de serviços atinentes às atribuições pertencentes às Carreiras do Quadro de Pessoal do Incra, com ofensa ao art. 3º, inciso VI, do Decreto 9.507/2018 e contrariedade à orientação fixada na Súmula 97 da jurisprudência do TCU;

o) tanto é assim que os cargos contemplados no Despacho 7429047 são os mesmos a que se referem as Leis 10.550/2002 e 11.090/2005 – que dispõem, respectivamente, sobre a Carreira de Perito Federal Agrário e sobre os cargos de Analistas em Reforma e Desenvolvimento Agrário, Analista Administrativo, Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário e Técnico Administrativo do Incra;

p) por seu turno, a Nota Técnica 3.255/2020 mantém apenas o nome do cargo de Engenheiro Agrônomo e renomeia os demais, referindo-se a Analista de Processo e Gestão Fundiária e Analista de Processo e Gestão Administrativa, onde a Lei 11.090/2005 menciona os cargos de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário e de Analista Administrativo;

q) a remuneração de R\$ 7.411,60 que a proposta de processo seletivo prevê para o cargo de Engenheiro Agrônomo é superior ao padrão mais elevado da carreira de Perito Federal Agrário, de R\$ 5.782,89;

r) também restaria ofendido o art. 3º, inciso III, do Decreto 9.507/2018, por se tratar de terceirização das atividades relacionadas ao poder de regulação;

s) além da violação ao princípio do acesso aos cargos públicos mediante concurso público, insculpido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, há ofensa ao princípio da eficiência, uma vez que serão despendidos tempo e recursos financeiros para a capacitação dos servidores temporários que não garantirão a regularidade de serviço na autarquia após os três 3 anos de contrato;

t) estaria em curso um movimento de desmonte da estrutura dedicada à regularização fundiária na Amazônia Legal; antes exercida pelos ocupantes de 59 cargos da Serfal, a atividade foi transferida à Diretoria de Governança Fundiária do Incra, que manteve os 25 cargos antes existentes, dos quais apenas cinco cargos dedicados a essa atividade específica, haja vista que os demais estão alocados à gestão do cadastro rural; e

u) devido à urgência e grave lesão aos princípios da atividade administrativa, notadamente os da legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e nítida violação à exigência de concurso público, postula-se que o TCU adote medida cautelar, até que se decida sobre o mérito das questões suscitadas, para suspender a proposta de processo seletivo do processo 54000.101690/2020-02, que tem por objetivo a contratação de pessoal por prazo determinado.

4. Na primeira atuação nestes autos (peça 60), a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip propôs a determinação cautelar, **inaudita altera pars**, de que o Incra suspendesse as medidas administrativas tendentes à contratação de servidores temporários fundadas na Lei 8.745/1993, até o julgamento de mérito da presente denúncia, porque o recrutamento pretendido não visaria a atender a necessidade de serviço temporária, sendo antes orientado à execução de serviços ordinários permanentes, que, em alguns casos, constituem atividades-meio da Autarquia, com ofensa à obrigatoriedade de realização de concurso público.

5. Por meio de despacho (peça 63), determinei a realização da prévia oitiva do Incra, com fundamento no art. 276, §§ 2º e 4º, do Regimento Interno/TCU, a fim de que, no prazo de cinco dias úteis, se manifestasse acerca das ocorrências apontadas na presente Denúncia. Na mesma ocasião, determinei que Autarquia fosse diligenciada, nos termos dos arts. 157 e 187 do RI/TCU, para esclarecer em que estágio se encontrava o processo administrativo impugnado.

6. Após pedido de prorrogação de prazo (peça 70), concedido por este Relator (peça 74), o Incra encaminhou resposta (peças 77 e 78).

7. Finalizado o termo de conclusão das comunicações processuais (peça 84), o denunciante pediu vista dos autos e acesso a peças sigilosas (peça 85), e apresentou contra-argumentos à manifestação do Incra, no sentido de que as atividades enquadradas no pretendido processo seletivo não constituem serviços temporários, mas demanda permanente; e de que a Lei Complementar

173/2020, que estabeleceu um programa emergencial para o enfrentamento da pandemia do coronavírus, não vedou a realização de concursos públicos até 31/12/2021, eis que o seu art. 8º, incisos IV e V, contempla a possibilidade de realização de certames para reposições decorrentes de vacância de cargos efetivos.

8. Transcrevo a seguir, com ajustes de forma, trechos da instrução (peça 89) pela qual o Auditor Federal de Controle Externo da Sefip examinou a matéria versada nos autos e formulou proposta de encaminhamento, a qual contou com a anuência do escalão dirigente daquela Unidade Especializada (peças 90 e 91):

“EXAME DE ADMISSIBILIDADE E EXAME SUMÁRIO

9. Registre-se que a denúncia preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível e qualificação do denunciante, estar acompanhada de indícios concernentes e suficientes à ilegalidade denunciada, bem como existir interessado público no trato da suposta ilegalidade apontada.

10. Presentes os requisitos de admissibilidade, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade, da relevância dos fatos noticiados e da necessidade de atuação direta do Tribunal no caso concreto (Resolução TCU 259/2014, art. 106). Trata-se de fato relevante e que apresenta risco institucional, pois envolve expressiva questão de segurança jurídica, atinente a eventual burla do mandamento constitucional da obrigatoriedade do concurso público como forma de acesso aos cargos públicos (art. 37, inciso II). Além disso, a questão comporta expressiva materialidade, eis que envolve a eventual contratação de 1.239 profissionais por meio de contrato temporário, ao custo estimado de aproximadamente R\$ 100.000.000,00 por ano (peça 28, p. 3).

EXAME TÉCNICO

11. O Presidente do Incra assim se manifestou, mediante ofício (peça 77):

‘2. Informo que a matéria foi submetida à análise da Coordenação Geral de Gestão de Pessoas da Diretoria de Gestão Operacional deste Instituto, a qual apresentou a Nota Técnica 789/2021 e respectivos anexos, os quais acolho, prestando os esclarecimentos cabíveis e concluindo pela improcedência das alegações contidas na denúncia.

3. Considerando os termos da Nota Técnica 789/2021 (Anexo II), ratifica-se que a proposta de contratação temporária de pessoal tem por objetivo atender demanda extraordinária, de caráter temporário e delimitado, proveniente de processos de regularização fundiária herdados pelo Incra em decorrência da extinção, em 2019, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Sead, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, bem como cumprir as atividades de supervisão ocupacional em áreas de projetos de assentamento da reforma agrária, decorrentes dos Acórdãos 1976/2017 (TC 000.517/2016-0) e 3155/2019 (TC 010.705-2018-0), ambos do Plenário do TCU.

4. Outrossim, ressaltam-se outros fatores adicionais, como as atuais vedações da Lei Complementar 173/2020 à realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos, e, ainda, o cenário do atual quadro de servidores efetivos do Incra, que, já bastante agravado pelo expressivo número de aposentadorias nos últimos anos, acumula as ações e atividades transitórias citadas anteriormente.

5. Pelas razões acima expostas, a mencionada contratação se torna necessária, uma vez que reforçará a capacidade operacional do Incra para fazer frente ao significativo aumento do volume de suas demandas e atribuições.’

12. Transcrevemos a seguir as conclusões da mencionada Nota Técnica 789/2021 (peça 78, p. 11), sem prejuízo de comentar, ao longo desta instrução, outros trechos relevantes:

- ‘5.1. Conforme disposto ao longo do presente documento, verifica-se que o Incra necessita obter melhores condições operacionais para viabilizar a execução das ações e atividades oriundas da regularização fundiária, titulação e supervisão ocupacional, decorrentes das demandas extraordinárias citadas neste documento, além daquelas atividades que são naturais das atribuições regimentais da Autarquia, previstas no Plano Plurianual 2020-2023.
- 5.2. Resta comprovado que, por atribuição institucional, para manter a implementação das políticas públicas de caráter permanente e ordinário que estão sob sua responsabilidade e governança, e ainda cumprir as pautas extraordinárias em apreço, será necessário que se autorize a contratação por tempo determinado, em conformidade com Lei 8.745/1993.
- 5.3. A denúncia [sugere] que o Incra estaria usando de forma equivocada a contratação de forma temporária, ao invés de realizar concurso público para prover seus cargos efetivos.
- 5.4. Entretanto, conforme aqui demonstrado, diante da vedação atual imposta pela Lei Complementar 173/2020 para a realização de concursos para provimento de cargos efetivos, e considerando a necessidade de cumprimento da demanda extraordinária imposta ao Incra, seja pelos Acórdãos do TCU, seja pelos processos de regularização fundiária da extinta Sead, esta Autarquia agrária não poderia permanecer inerte, aguardando o desenrolar final da Pandemia da Covid-19 para tentar promover concurso público nos moldes da Lei 8.112/1990, uma vez que as atribuições a serem desenvolvidas pelos profissionais temporários são pontuais, não podendo ficar sobrestadas em virtude de [sua] importância para a população que será beneficiada, sendo oportuno frisar [seu] caráter extraordinário, transitório e excepcional, pois uma vez ocorrendo a titulação da área, a demanda deixa de existir.
- 5.5. A denúncia também aponta a suposta usurpação das atribuições dos servidores do quadro efetivo [de pessoal da Autarquia], o que também não representa a intenção do Instituto, já que [os trabalhadores temporários] deverão atuar em ações específicas e pontuais, sendo de inteira responsabilidade dos gestores das unidades locais onde [eles] serão lotados assegurar a segregação de atribuições.
- 5.6. Na proposta de contratação de pessoal por prazo determinado instruída no processo administrativo 54000.101690/2020-02, objeto da denúncia, podem não ter sido tão bem explicadas as razões e justificativas aqui demonstradas, porém tal situação não é capaz de [caracterizar] mácula, usurpação, ou burla de atos administrativos, como se o Incra estivesse agindo à [margem] da legalidade e com irresponsabilidade administrativa, o que, ressalte-se, não representa a verdade.
- 5.7. Assim, caso o Tribunal de Contas da União entenda necessários ajustes na aludida proposta de contratação temporária, esta Autarquia estará disposta a implementá-los, de forma a aprimorar a instrução processual.’
13. A nota técnica supramencionada informa, ainda, que a proposta de contratação por prazo determinado encontra-se sobrestada desde 28/01/2021 (peça 78, p. 2).
14. Analisando o caso, percebe-se que o Incra pretende realizar processo seletivo simplificado para atender à sobrecarga de atribuições relacionadas à regularização fundiária, herdadas de órgão anteriormente vinculado à Presidência da República (peça 78, p. 4-5). Além disso, dois acórdãos do TCU veicularam determinações complexas que demandariam um acréscimo de mão de obra, tendo o próprio [Tribunal] recomendado fossem proporcionados à autarquia os recursos humanos necessários ao cumprimento de sua missão institucional (peça 78, p. 9-11).
15. As alegações quanto à escassez de mão de obra para o perfeito cumprimento de sua missão institucional são perfeitamente críveis. Não se pode olvidar, contudo, que a maioria dos entes públicos passa por um período de escassez de mão de obra, a exemplo do próprio TCU. A reforma da Previdência precipitou a aposentadoria de milhares de servidores públicos, de modo que os quadros efetivos passaram a [apresentar muitas vagas]. O ideal seria a recomposição

dessa forma de trabalho. Entretanto, adveio a pandemia do coronavírus, trazendo consequências danosas para toda a sociedade, em todos os extratos sociais, com efeitos dramáticos para muitos segmentos.

16. É nesse contexto que o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar 173, de 27/05/2020, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. Em seu art. 8º, **caput** e incisos IV e V, a referida norma proibiu, até 31/12/2021, a realização de concursos públicos, salvo exceções, como a referente a contratações temporárias. Entretanto, nesse mesmo dispositivo, a lei complementar excepcionou as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos e vitalícios. Veja-se:

‘Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

17. Assim, há, na verdade, autorização legal para a realização de concurso público [na hipótese de] necessidade de reposição de vacâncias, como parece ser o caso do jurisdicionado, desde que observadas as demais regras orçamentárias, a exemplo do que consta nos arts. 107 e 110 da Lei 14.116/2020, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2021. [Em caso de opção] pelo processo seletivo, resta o argumento da urgência, devendo ser preenchidos os requisitos para a contratação temporária prevista na Constituição Federal. Se não atendidos tais requisitos, deverá o jurisdicionado otimizar como puder sua força de trabalho, como, de resto, estão procedendo todos os demais entes públicos, de todas as esferas, ou realizar concurso público para repor as vacâncias.

18. Em face dessa premissa, vamos nos ater ao trecho da retromencionada nota técnica que aborda a necessidade da contratação temporária (peça 78, p. 6-9):

‘4.3.7. Do Exame Técnico inicial da Denúncia pelo Tribunal de Contas da União

4.3.7.1. [A análise preliminar] do conteúdo da denúncia mencionou a tese aprovada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que, para ser considerada válida a contratação temporária de pessoal, necessário se faz cumprir pressupostos básicos, quais sejam: a) previsão legal dos casos excepcionais; b) prazo de contratação predeterminado; c) necessidade temporária; d) interesse público excepcional; e e) necessidade indispensável da contratação, vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.

4.3.7.2. No item 13 o aludido exame registrou que a proposta de contratação temporária pelo Incra desatendeu dois requisitos fundamentais e indispensáveis à contratação temporária de pessoal, à luz do que foi decidido pelo Superior Tribunal Federal no RE 658.026 (rel. Ministro Dias Toffoli, julgado em 09/04/2014), quais sejam: i) a necessidade temporária, já que a proposta instruída pelo Incra seria para a recomposição de sua força de trabalho, e não para atender uma situação transitória e conjuntural, e ii) vedação à contratação para serviços ordinários permanentes do Estado, já que o Incra pretende [preencher], dentre o conjunto de vagas da proposta, cargos de natureza burocrática e que

não estão vinculados às atividades finalísticas do órgão, citando como exemplo, dentre outros, os de Contador, de Analista de Sistemas e de Jornalista.

4.3.7.3. Sobre esses aspectos, cumpre esclarecer que a proposta de contratação de pessoal elaborada pelo Incra, a ser submetida à autorização do Ministério da Economia – ME e da Casa Civil da Presidência da República, tem origem na necessidade temporária e pontual, especialmente no que diz respeito às ações e atividades relativas à regularização fundiária e à titulação em glebas federais, provenientes da demanda da ex-Sead, com destaque especial àquelas localizadas em áreas da região Amazônica, e também em projetos de assentamento da reforma agrária.

4.3.7.4. Conforme citado anteriormente, a regularização fundiária e a titulação em glebas federais em áreas da reforma agrária, após uma série de mudanças na estrutura dos órgãos responsáveis por sua execução, retornaram ao Incra em 2019, requerendo da Autarquia a reorganização de seus [processos] de trabalho e da sua capacidade operacional, para que as metas e diretrizes vinculadas às citadas políticas públicas sejam executadas a contento, inclusive no que diz respeito aos processos que foram herdados da ex-Sead.

4.3.7.5. O Programa 1040 – Governança Fundiária do Plano Plurianual é de responsabilidade do Incra e vem sendo executado com sua atual capacidade laborativa; as ações de regularização fundiária que foram incorporadas partir de 2019, que também deverão ser executadas pela Autarquia, requerem esse reforço adicional em sua atual força de trabalho, restando demonstrado, portanto, o caráter extraordinário da citada demanda.

4.3.7.6. Um outro procedimento de regularização fundiária e de titulação de áreas públicas rurais [consiste na] supervisão ocupacional dos projetos de assentamento da reforma agrária. Tal atividade consiste na fiscalização **in loco** e documental da ocupação e exploração de lotes e parcelas de projetos de assentamento destinados às famílias de trabalhadores rurais.

4.3.7.7. As ações de supervisão ocupacional podem ocasionar desde a retomada da parcela/lote inicialmente destinada pelo Incra ao assentado até o processo de regularização fundiária e documental, mediante geração de títulos de domínio para os trabalhadores rurais da agricultura familiar, a depender do nível de criticidade verificado nas ações fiscalizatórias.

4.3.7.8. [Embora as] ações de supervisão ocupacional façam parte da rotina e das competências dos servidores estatutários do Instituto, há uma necessidade temporária a elas vinculada, para que se busque o integral atendimento dos acórdãos do Tribunal de Contas da União.

4.3.7.9. Tanto as ações extraordinárias de regularização fundiária como as supervisões ocupacionais citadas acima são finitas e possuem um caráter temporário.

4.3.7.10. Assim, em nenhum momento pensou-se na transferência dessas competências, mas tão somente na possibilidade de atender essas demandas transitórias por meio da contratação de mão de obra temporária aqui tratada.

4.3.7.11. É fato que a atual capacidade laborativa do Incra vem sendo reduzida ao longo dos anos por aposentadorias e exonerações, de forma que se justifica a presente contratação temporária, pois o acréscimo dessas atividades específicas, sem o competente incremento na capacidade laboral da Autarquia, resultará em dificuldades para cumprimento de todas as ações e programas que estão sob sua responsabilidade institucional.

4.3.7.12. A proposta de concurso para provimento de cargos efetivos no Incra será tratada e encaminhada tão logo haja possibilidade legal de fazê-lo. Porém, o que se pretende é apenas atender à demanda extraordinária e temporária decorrente das ações específicas de regularização fundiária, titulação e supervisão ocupacional ora citadas.

4.3.7.13. Tais metas, mesmo sendo de caráter temporário e pontual, resultarão em significativo avanço nas questões que envolvem o gerenciamento e o controle da malha

fundiária no país, inclusive nas áreas de projetos de assentamento, conforme disposto nos acórdãos aqui referenciados.

4.3.7.14. É oportuno informar que a regularização fundiária, enquanto política de Estado, deve ser executada [de forma] constante e permanente. Entretanto, tem-se a perspectiva de que não sejam de caráter permanente as ações de regularização nas áreas localizadas em glebas públicas federais, principalmente na Região Amazônica, e nos assentamentos da reforma agrária, pois tais áreas são finitas e certamente nem todas têm ocupação irregular, havendo um marco temporal para o início e o fim dessas ações.

4.3.7.15. À medida que as áreas são regularizadas, mediante emissão dos documentos titulatórios aos respectivos ocupantes, [elas] deixam de constar no rol de glebas e/ou projetos de assentamento com ocorrência de ocupações irregulares. Ou seja, quando um Título de Domínio – TD é emitido a um determinado ocupante, o processo de regularização daquela área, em tese, é concluído, inclusive nas áreas de reforma agrária de que tratam os Acórdãos do TCU.

4.3.7.16. As demandas excepcionais de regularização fundiária e titulação (incluindo as supervisões ocupacionais) que fundamentam a proposta de contratação de pessoal por prazo determinado tendem a ser reduzidas à medida que as respectivas metas sejam executadas, devendo ser preservadas apenas as atividades ordinárias da instituição, que são executadas pelos servidores de seu quadro efetivo, sem a necessidade de profissionais temporários.

4.3.7.17. Assim, a proposta de contratação de pessoal por prazo determinado, objeto da denúncia em apreço, contrariamente ao que tenta transparecer o denunciante, não visa burlar a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos do Quadro de Pessoal do Incra, mas tem por objetivo atender a demandas temporárias, específicas, transitórias e com tempo finito.

4.3.7.18. Em relação ao perfil das vagas [que se pretende preencher], tanto a denúncia como o exame técnico do Tribunal de Contas da União afirmam que algumas delas não poderiam ser objeto de contratação temporária, por serem de caráter burocrático, não estarem vinculadas às atividades finalísticas do Incra e representarem serviços ordinários permanentes do Estado, sendo citados, como exemplo, os perfis de Contador, Analista de Sistema e Jornalista.

4.3.7.19. Os perfis profissionais acima exemplificados, mesmo vinculados às áreas meio, terão fundamental atuação nas ações excepcionais de regularização fundiária e supervisão ocupacional aqui citadas, pois existem rotinas e atividades a serem desenvolvidas por esses profissionais que complementam os processos de trabalho oriundos dessas atividades.

4.3.7.20. Citamos o profissional Contador (perfil mencionado pelo TCU), que deverá executar as seguintes funções: a) realização da memória de cálculo do valor a ser pago pelo ocupante, quando da emissão da Guia de Recolhimento à União – GRU, referente ao documento de titulação da área em regularização; b) preparação, emissão e controle de notificações decorrentes de inadimplências quando do descumprimento de cláusulas resolutivas dos contratos firmados ou dos títulos expedidos pelo Incra, inclusive com a possibilidade de utilização do Sistema de Atualização de Débito do próprio Tribunal de Contas da União; c) elaboração e organização das prestações de contas relativas aos documentos titulatórios que forem pagos (registro de ingresso de receitas à União); e d) baixa contábil do valor dos títulos das glebas federais pagos e das parcelas de projetos de assentamento registradas nos balanços contábeis das respectivas unidades do Incra, dentre outras.

4.3.7.21. Inadmitir a possibilidade de contratação de profissionais temporários para atender exclusivamente a essas demandas excepcionais poderá inviabilizar as atividades contábeis citadas acima, vinculadas às mencionadas ações.

4.3.7.22. A necessidade de contratação temporária de profissional da área contábil está vinculada à impossibilidade de os servidores efetivos do Incra absorverem mais demandas, além das ordinárias e rotineiras que já lhes são confiadas, sob pena de tais atividades ficarem declinadas a um segundo plano de prioridade.

4.3.7.23. Nesse contexto, embora o perfil da vaga de Contador seja de [natureza] administrativa, burocrática e não vinculada às áreas finalísticas do Incra, os motivos expostos justificam a contratação temporária desse profissional.

4.3.7.24. Quanto às vagas destinadas ao perfil de Analista de Sistemas, as ações extraordinárias de regularização fundiária e de supervisão ocupacional [são permeadas pela] utilização de ferramentas e recursos de tecnologia da informação. Para minimizar falhas na comunicação, na alimentação de dados e na produção de informações e resultados, [é necessário] que os protocolos dos respectivos sistemas, aplicativos e equipamentos estejam em constante processo de monitoramento e melhoria, inclusive no momento em que os técnicos estiverem em campo coletando, por meio de instrumentos de tecnologia da informação, dados e informações das áreas objeto de análise para fins de regularização.

4.3.7.25. O quantitativo de servidores do Incra ocupantes do cargo efetivo de Analista de Sistemas não é suficiente para a cobertura de todas as demandas vinculadas aos processos de regularização fundiária, titulação e supervisão ocupacional em apreço, pois eles necessitam cumprir atribuições regimentais e funcionais relativas à uma série de outras atividades de Tecnologia e Gestão da Informação, não se vislumbrando a possibilidade de acumular atividades ordinárias e transitórias.

4.3.7.26. O Incra integra o rol de órgãos da Administração Pública Federal que celebrou com o Ministério da Economia, em julho/2020, o seu Plano de Transformação Digital – PTD (Ações do Transformagov), que tem por objetivos principais viabilizar a transformação digital, reduzir o tempo de espera pelo atendimento dos serviços, simplificar o acesso aos serviços, automatizar os processos de gestão fundiária, integrar as informações relacionadas à gestão fundiária, ampliar a oferta de serviços digitais, reduzir os custos na prestação dos serviços, implantar mecanismos de avaliação e monitoramento na prestação dos serviços e implementar soluções tecnológicas que otimizem o trabalho dos técnicos, com a eliminação de atividades repetitivas.

4.3.7.27. Assim, do ponto de vista da gestão e da tecnologia da informação, e sem os respectivos avanços tecnológicos, verifica-se que a atual estrutura reduzida de servidores efetivos ocupantes do cargo de Analista de Sistemas terá muitas dificuldades em conseguir acumular suas funções institucionais, rotineiras e cotidianas, com as demandas excepcionais e transitórias decorrentes da pauta oriunda dos Acórdãos Plenários do TCU 1976/2017 e 3155/2019, e também dos processos de regularização fundiária originários da extinta Sead.’

19. Conforme consignamos em nossa instrução anterior (peça 60), a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista na Constituição Federal (art. 37, inciso IX), já foi objeto de análise pelo STF, que aprovou tese com repercussão geral no sentido de que, para que se considere válida a contratação temporária, faz-se necessário que todos os seguintes requisitos sejam contemplados: a) casos excepcionais previstos em lei; b) prazo de contratação predeterminado; c) necessidade temporária; d) interesse público excepcional; e) necessidade de contratação indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado e que estejam sob as contingências normais da Administração (RE 658.026, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/4/2014). Quanto a esse último requisito, cabe esclarecer que é vedada a contratação temporária de servidores para a execução de serviços meramente burocráticos (ADI 3.430/ES, rel. Min. Ricardo Lewandowski, agosto/2009).

20. Naquela oportunidade, constatamos que pelo menos dois desses requisitos não estavam sendo atendidos: i) a necessidade temporária – eis que se considerou tratar da recomposição da força de trabalho do órgão, e não do atendimento de uma situação conjuntural e transitória; e ii) vedação da contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, de índole burocrática, como parecia ser o caso do seguintes cargos relacionados à atividade finalística do órgão: Técnico de Processo e Gestão Administrativa, Analista de Processo e Gestão Administrativa, Contador, Analista de Sistema e Jornalista.

21. Prestados os devidos esclarecimentos por parte do jurisdicionado, percebe-se que o processo seletivo pretendido, quanto a determinados cargos, poderia até se amoldar ao requisito da temporariedade, eis que estariam a suprir uma necessidade conjuntural, finita. Além disso, a situação dos cargos não elencados no item anterior amolda-se à previsão legal, pois as atividades de identificação e demarcação territorial podem ser consideradas como de necessidade temporária de excepcional interesse público (Lei 8.745/1993, art. 2º, inciso VI, alínea ‘b’).

22. Entretanto, o quadro conjuntural mostra-se muito mais complexo. Não podemos esquecer de que o mundo se depara, atualmente, com os desafios trazidos pela pandemia do coronavírus, com consequências dramáticas para muitos segmentos sociais. Na realidade que estamos vivenciando, é necessário conferir um olhar mais atento aos requisitos da necessidade temporária. Em face dessa nova realidade, precisaremos atentar para outros requisitos da decisão paradigmática do STF no RE 658.026/MG, já que a pandemia do coronavírus desde então reverteu o sentido da curva de mortes (segunda onda), em um cenário diverso daquele em que lançamos nossa instrução anterior. Agora, merecem destaque os seguintes requisitos: i) o interesse público deve ser excepcional; e ii) a necessidade de contratação deve ser indispensável. Em uma situação em que o Estado brasileiro já gastou centenas de bilhões de reais na ajuda aos menos favorecidos e o erário encontra-se exaurido para fazer face às necessidades da população mais sensível, ou seja, diante da situação catastrófica em que vivemos, cabe uma singela pergunta: será que, neste momento, a atividade de identificação e demarcação territorial é de excepcional interesse público, sendo indispensável? Embora a lei fixe os casos de contratação por tempo determinado, depreende-se do texto constitucional que a necessidade temporária de excepcional interesse público deve ser aferida no caso concreto, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal. Neste momento, bem poucas atividades podem assim ser consideradas, a exemplo daquelas relacionadas à saúde e à assistência social. A atividade de demarcação territorial suscita questionamentos importantes, a exemplo de sua insuficiência ocasionar dificuldades no acompanhamento de queimadas e de desmatamentos na Amazônia. Todavia, é certo que, para fins de contratação temporária, a atividade de identificação e demarcação territorial não se enquadra na moldura de indispensável e excepcional interesse público reclamada pela atual crise, haja vista que, ao nosso ver, rearranjos administrativos e colaborativos com os diversos órgãos da Administração Pública podem atender a demandas pontuais e urgentes relacionadas com as atividades permanentes da entidade, as quais, em médio e longo prazo, poderão ser melhor atendidas por servidores concursados, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

23. Assim, considerando a possibilidade de realização de concurso público para suprir vacâncias, conferida pela norma, e considerando o momento de absoluta excepcionalidade que vivemos, entendemos que a realização do processo seletivo simplificado pretendido pelo jurisdicionado vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no RE 658.026, de modo que é cabível determinação desta Corte de Contas no sentido de que o jurisdicionado se abstenha de adotar as medidas administrativas em curso tendentes à contratação de servidores temporários com fundamento na Lei 8.745/1993, a exemplo das levadas a efeito no âmbito do processo administrativo 54000.101690/2020-02, que trata da potencial contratação temporária de 1.259 servidores, e, nesse ínterim, se programe para realizar tais contratações mediante concurso público. Diante da necessidade do jurisdicionado de recompor sua força de trabalho, deverá a

autarquia adotar providências para realizar concurso público, conforme preconizado pela Constituição Federal (art. 37, inciso II), desde que atendido o requisito previsto na Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, **caput**, e incisos IV e V) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias então vigente.

24. Uma vez que o processo seletivo foi suspenso, em respeito aos questionamentos lançados por esta Corte de Contas, entende-se que não há mais que se falar em acatamento ou não da medida cautelar, de modo que a presente instrução pode ser adotada como exame de mérito. Ainda, tendo que em vista já ter havido a oitiva do jurisdicionado, que adentrou no mérito da questão, pode-se concluir pela possibilidade de antecipação da proposta de encaminhamento, razão pela qual se entende desnecessário o envio de instrução preliminar ao jurisdicionado, nos termos do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

25. Por fim, há que se analisar o pedido de vista e disponibilização de peças sigilosas aposto pelo denunciante (peça 85). Ocorre que o denunciante não é considerado automaticamente como parte do processo, conforme prescrevem os arts. 144, § 2º, 146, §§ 1º e 2º, e 236 do RI/TCU, nem demonstrou interesse para intervir nos autos, de modo que não há previsão regimental para tal concessão. Destaque-se ainda que a denúncia é exemplo de processo sigiloso no âmbito de competência do Tribunal de Contas da União, segundo prescrevem os artigos 53 e 55 da Lei Orgânica do TCU, devendo, portanto, o pedido ser indeferido, sob pena de descaracterizar o sigilo do processo, em face de ausência de controle do trânsito de peças confidenciais.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Em face de todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta de que o Tribunal:

a) conheça da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 234 e 235 do RI/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, para considerá-la procedente;

b) indefira o pedido de vista constante à peça 85, nos termos dos arts. 144, § 2º, 146, §§ 1º e 2º, e 236 do RI/TCU;

c) ao Instituto Nacional de Colonização Agrária:

c.1) determinar, com fulcro no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que se abstenha de adotar as medidas administrativas em curso tendentes à contratação de servidores temporários com fundamento na Lei 8.745/1993, a exemplo das levadas a efeito no âmbito do processo administrativo 54000.101690/2020-02, que trata da potencial contratação temporária de 1.259 servidores, por infringir o disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 658.026 e ADI 3.430/ES);

c.2) dar ciência, com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que, caso a autarquia deseje recompor sua força trabalho, deverá adotar providências para realizar concurso público, conforme preconizado pela Constituição Federal (art. 37, inciso II), desde que atendido o requisito previsto na Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, **caput** e incisos IV e V) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias então vigente;

d) informe ao denunciante e ao ente denunciado o acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

e) archive o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.”

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Denúncia acerca de suposta irregularidade no processo administrativo 54000.101690/2020-02 do Instituto Nacional de Colonização Agrária – Incra, que visa à realização de processo seletivo para a contratação, por tempo determinado, de 1.259 profissionais, para os cargos Técnico de Processo e Gestão Fundiária, Técnico de Processo e Gestão Administrativa, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Civil, Engenheiro Agrimensor Cartografia, Engenheiro Florestal, Antropólogo, Analista de Processo e Gestão Fundiária, Analista de Processo e Gestão Administrativa, Contador, Analista de Sistema e Jornalista.

2. A proposta de contratação apresenta como fundamento o disposto nos arts. 1º e 2º, inciso VI, alíneas **b** e **i**, da Lei 8.745/1993, abaixo reproduzidos:

“Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

(...)

VI - atividades:

(...)

b) de identificação e demarcação territorial;

(...)

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;”

3. Em suma, são os seguintes os fundamentos da peça inicial:

a) como as atividades de regularização fundiária não constituem necessidade temporária e excepcional de mão de obra, a contratação pretendida fere a autorização contida no art. 2º, inciso VI, alíneas **b** e **i**, da Lei 8.745/1993;

b) no âmbito do Programa Terra Legal, instituído pela Medida Provisória 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, a regularização fundiária consiste em coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal; essas atividades já estiveram extraordinariamente atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, até que, em 2016, passaram a ser atribuição da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República – Sead; e, por força da Lei 13.844/2019, retornaram ao Incra, a cargo da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo – SAF, deixando de ter caráter transitório;

c) pretende-se a execução indireta de atribuições atinentes às Carreiras do Quadro de Pessoal do Incra, com ofensa ao art. 3º, inciso VI, do Decreto 9.507/2018 e contrariedade à orientação fixada na Súmula 97 da jurisprudência do TCU;

d) num primeiro momento, chegou a haver identidade na nomenclatura dos cargos referidos na proposta de contratação temporária e aqueles referidos nas Leis 10.550/2002 e 11.090/2005 – que dispõem, respectivamente, sobre a Carreira de Perito Federal Agrário e sobre os cargos de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, Analista Administrativo, Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário e Técnico Administrativo do Incra;

e) posteriormente, a proposta renomeou os cargos, à exceção do cargo de Engenheiro Agrônomo, referindo-se a Analista de Processo e Gestão Fundiária e Analista de Processo e Gestão Administrativa, onde a Lei 11.090/2005 menciona o cargo de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário e Analista Administrativo;

f) estaria em curso um movimento de terceirização das atribuições das carreiras do Quadro de Pessoal do Incra, como se observa no Programa Titula Brasil, regulado pela Portaria Conjunta 1, de

02/12/2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Incra, que tem como objetivo fazer diversas parcerias com prefeituras a fim de promover a regularização fundiária;

g) também restaria ofendido o art. 3º, inciso III, do Decreto 9.507/2018, por se tratar de terceirização das atividades relacionadas ao poder de regulação;

h) a carência de pessoal do Incra, da ordem de 30% a 40%, decorre quase que totalmente de aposentadorias, necessitando ser enfrentada por meio do devido concurso público; e

i) há ofensa aos princípios constitucional da eficiência – devido ao desperdício de tempo e dinheiro para capacitar servidores que, após a extinção dos respectivos contratos, não garantirão a regularidade de serviço na autarquia –, da moralidade e da impessoalidade, razão pela qual se postula a suspensão cautelar da seleção de pessoal objeto do processo administrativo 54000.101690/2020-02.

4. A Presidência do Incra informou, em resposta à diligência, que a proposta de contratação em exame está sobrestada desde 28/01/2021, o que torna desnecessária a determinação cautelar de suspensão das medidas administrativas tendentes à contratação de servidores temporários fundadas na Lei 8.745/1993, estando a matéria em condições de ser examinada no mérito.

5. Em atenção à oitiva prévia sobre os aspectos suscitados pela denúncia, o Incra encaminhou a Nota Técnica 789/2021, da qual se extraem os seguintes esclarecimentos:

a) o Programa 1040 do Plano Plurianual – Governança Fundiária é de responsabilidade do Incra e vem sendo executado com sua atual capacidade laborativa; a regularização fundiária e a titulação em glebas federais em áreas da reforma agrária, após uma série de mudanças na estrutura dos órgãos responsáveis por sua execução, retornaram ao Incra em 2019, requerendo reforço adicional de sua atual força de trabalho;

b) a regularização fundiária e a titulação de áreas públicas rurais também podem ocorrer por meio da supervisão ocupacional – consistente na fiscalização **in loco** e documental da ocupação e exploração de lotes e parcelas de projetos de assentamento destinados às famílias de trabalhadores rurais –, que pode resultar desde a retomada da parcela/lote inicialmente destinada pelo Incra ao assentado até o processo de regularização fundiária, mediante geração de títulos de domínio para os trabalhadores rurais da agricultura familiar;

c) embora a regularização fundiária, enquanto política de Estado, seja executada de forma contínua, pretende-se fixar um marco temporal para o início e o fim das ações de regularização nas áreas localizadas em glebas públicas federais, principalmente na Região Amazônica, e nos assentamento da reforma agrária; tais áreas são finitas e nem todas têm ocupação irregular; mesmo as que tiverem, à medida que forem regularizadas, mediante emissão dos documentos titulatórios aos respectivos ocupantes, deixarão de constar do rol de glebas e/ou projetos de assentamento com ocorrência de ocupações irregulares;

d) mesmo as vagas vinculadas à área meio serão essenciais para as ações excepcionais de regularização fundiária e supervisão ocupacional, pois as atividades desses profissionais complementarão o processo de trabalho das atividades finalísticas;

d.1) o profissional Contador deverá executar as seguintes funções: i) elaboração da memória de cálculo do valor a ser pago pelo ocupante, quando da emissão da Guia de Recolhimento à União – GRU referente ao documento de titulação da área em regularização; ii) preparação, emissão e controle de notificações decorrentes de inadimplência em caso do descumprimento de cláusulas resolutivas dos contratos firmados ou dos títulos expedidos pelo Incra; iii) organização das prestações de contas relativas aos documentos titulatórios que forem pagos (registro de ingresso de receitas à União); e iv) baixa contábil dos valores dos títulos de glebas federais pagos e das parcelas de projetos de assentamento registradas nos balanços contábeis das respectivas unidades do Incra, dentre outras;

d.2) é necessário preencher vagas de Analista de Sistemas porque as ações extraordinárias de regularização fundiária e de supervisão ocupacional são permeadas pela utilização de ferramentas e recursos de tecnologia da informação, inclusive no momento em que os técnicos estiverem em campo coletando dados e informações das áreas analisadas;

e) ademais, a autarquia acumula demandas excepcionais e transitórias decorrentes da pauta oriunda dos Acórdãos Plenários do TCU 1.976/2017 e 3.155/2019;

f) é fato que a atual capacidade laborativa do Incra vem sendo reduzida ao longo dos anos por aposentadorias e exonerações, portanto a proposta de concurso público será formulada e encaminhada assim que for legalmente possível; diante da vedação à realização de concursos para provimento de cargos efetivos atualmente imposta pela Lei Complementar 173/2020, a Autarquia não poderia aguardar o fim da Pandemia da Covid-19; e

g) porém, o que se pretende atualmente é atender à demanda extraordinária e temporária decorrente das ações específicas de regularização fundiária, titulação e supervisão ocupacional ora citadas, sendo necessário que se autorize a contratação por tempo determinado, em conformidade com Lei 8.745/1993.

6. A Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip, à qual coube a instrução do feito, após analisar a manifestação do Incra, propôs, em manifestações uniformes, que a presente denúncia seja conhecida, porque satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 234 e 235 do RI/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

7. Quanto ao exame de mérito, a Sefip se propôs a averiguar o atendimento dos requisitos da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 658.026 (relator Ministro Dias Toffoli, julgado em 09/04/2014), a saber:

a) a previsão legal dos casos excepcionais;

b) o prazo de contratação predeterminado;

c) a necessidade temporária;

d) o interesse público excepcional; e

e) a necessidade de contratação indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado, especificamente para a execução de serviços meramente burocráticos, segundo decidido no julgamento da ADI 3.430/ES (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, agosto/2009).

8. Em face dos esclarecimentos prestados pelo jurisdicionado, a Sefip entende que o processo seletivo pretendido, quanto a determinados cargos, atenderia aos requisitos da previsão legal e da necessidade temporária, pois as atividades de identificação e demarcação territorial estão expressamente descritas como de excepcional interesse público pelo art. 2º, inciso VI, alínea b, Lei 8.745/1993, e, no caso em estudo, estariam a suprir uma demanda conjuntural e finita.

9. Entretanto, a Unidade Instrutiva pondera que, no contexto da Pandemia da Covid-19, devido ao exaurimento do erário para fazer face às necessidades da população mais sensível, os requisitos do interesse público excepcional e da necessidade de contratação indispensável somente estariam presentes num conjunto restrito de atividades, a exemplo daquelas relacionadas à Saúde e à Assistência Social.

10. Assim, apesar de as atividades de identificação e demarcação territorial serem legalmente classificadas como casos excepcionais suscetíveis de contratação temporária, elas “não se enquadrariam na moldura de indispensável e excepcional interesse público reclamada pela atual crise, haja vista que rearranjos administrativos e colaborativos com os diversos órgãos da Administração Pública podem atender a demandas pontuais e urgentes relacionadas com as atividades permanentes da entidade, as quais, em médio e longo prazo, poderão ser melhor atendidas por servidores concursados, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.”

11. A Sefip afasta o argumento de que a realização de concursos públicos estaria vedada até 31/12/2021 em decorrência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, demonstrando que o art. 8º, inciso V, da Lei Complementar 173/2020 exclui textualmente dessa vedação a reposição de pessoal decorrente de vacância de cargos efetivos e vitalícios, nos termos seguintes:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;”

12. Como a maior parte das vagas existentes no Quadro de Pessoal do Incra decorre de aposentadorias, estaria afastado o impedimento circunstancial à realização de concurso público.

13. Portanto, a Unidade Técnica propõe que a denúncia seja considerada procedente, determinando-se ao Instituto Nacional de Colonização Agrária que se abstenha de adotar as medidas administrativas em curso tendentes à contratação de servidores temporários com fundamento na Lei 8.745/1993, a exemplo das levadas a efeito no âmbito do processo administrativo 54000.101690/2020-02, por infringir o disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 658.026 e ADI 3.430/ES).

14. Ademais, propôs que seja dada ciência ao Incra de que, caso deseje recompor sua força trabalho, deverá adotar providências para realizar concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, desde que atendido os requisitos previstos no art. 8º, **caput** e incisos IV e V, da Lei Complementar 173/2020 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

15. Por fim, propõe que seja indeferido o pedido de vista e disponibilização de peças sigilosas formulado pelo denunciante, uma vez que a denúncia é sigilosa, segundo prescrevem os artigos 53 e 55 da Lei 8.443/1992, e o denunciante, não sendo considerado automaticamente como parte do processo, conforme prescrevem os arts. 144, § 2º, 146, §§ 1º e 2º, e 236 do RI/TCU, não demonstrou razão legítima para intervir nos autos.

16. Feito esse necessário resumo, passo a examinar a matéria. De plano, cumpre afastar as alegações veiculadas na denúncia em torno da terceirização de serviços nos moldes do Decreto 9.507/2018 (alíneas **c**, **d**, **e**, **f** e **g** do item 3 supra), pois a execução indireta disciplinada no referido normativo envolve a contratação de empresa intermediadora de mão de obra, hipótese da qual não se cuida.

17. Considerando que fiscalizações desta Corte sobre a atuação do Incra foram mencionadas, tanto na denúncia como na oitiva da entidade, passo a discorrer sobre elas.

18. No TC-015.859/2014-2, que cuidou de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia, constatou-se que o MDA e o Incra não vinham conseguindo atingir as metas propostas para o programa, seja em número de títulos, seja na dimensão da área titulada ao longo de toda sua execução.

19. No voto do relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, consta que a meta inicial estipulada para o programa no PPA 2008-2011 era beneficiar cerca de 150 mil posseiros em nove estados da Amazônia Legal, transferindo para o domínio privado, via regularização, uma área de 67,4 milhões de hectares. Contudo, apenas três das oito ações constantes do PPA 2008-2011 e do PPA 2012-2015 atingiram mais de 50% de cumprimento; para as demais, o percentual de cumprimento manteve-se abaixo de 15%, de acordo com dados fornecidos pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal).

20. Dessa forma, por intermédio do Acórdão 627/2015-Plenário, determinou-se ao Incra que, no prazo de 120 dias, apresentasse plano de ação contemplando, entre outros temas, objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra

Legal, incluindo critérios e normas para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do programa.

21. O TC-000.517/2016-0 cuidou de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental acerca de indícios de irregularidades observados na concessão, pelo Incra, dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

22. Por meio do Acórdão 1.976/2017-Plenário, no qual atuou como relator o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, a fiscalização foi julgada parcialmente procedente, resultando na fixação de prazo para que o Instituto anulasse os processos de seleção, concluídos ou em andamento, cujos beneficiários ainda não houvessem sido imitados na posse formal de lotes (subitem 9.3), e na formulação das seguintes determinações, entre outras:

i. observância, em todos os futuros processos de seleção, da devida publicidade (subitens 9.4.1 e 9.4.2) e dos critérios de priorização e exclusão de beneficiários descritos nos art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017 (subitem 9.4.3);

ii. informação a este Tribunal, pelo prazo de dez anos, da abertura de cada novo processo de seleção, para efeito de monitoramento (subitem 9.4.6);

iii. apresentação, em sessenta dias, de plano definitivo de apuração de todos os indícios de irregularidades, em prazo não superior a três anos (subitem 9.5.1), bem como, semestralmente, relatórios com os resultados parciais dos trabalhos executados (subitem 9.5.2);

iv. desenvolvimento e apresentação, a este Tribunal, em atenção às informações requeridas por meio do subitem 9.13 do Acórdão 775/2016-Plenário, de indicadores capazes de explicitar, por assentamento e unidade da federação, o quantitativo de assentados da reforma agrária que permanecem explorando a terra, pessoalmente ou por meio do seu núcleo familiar, nos primeiros dois e cinco anos da concessão e até o prazo final de dez anos referido no art. 20 da Lei 8.629/1993 (subitem 9.7), bem como a eficiência, eficácia e efetividade da política pública de reforma agrária mediante os assentamentos realizados pela autarquia (subitem 9.8).

23. No referido **decisum**, cobra especial relevo a recomendação endereçada conjuntamente à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, ao Incra, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão de que mantivessem entendimentos com vistas a buscar as alternativas necessárias e disponíveis com vistas a, de forma efetiva e contínua, proporcionar ao Incra os recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento de sua missão institucional e, em especial, aqueles necessários ao enfrentamento dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal em acórdãos relativos à execução do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial, aqueles necessários e suficientes à execução das ações de supervisão ocupacional dos lotes entregues aos beneficiários da reforma agrária, à retomada e à regularização das parcelas, de forma a garantir efetividade do programa (subitem 9.10).

24. No primeiro monitoramento bianual do Acórdão 1.976/2017-Plenário, constatou-se o cumprimento parcial das determinações exaradas, identificando-se, como motivos principais do atraso na apuração de indícios de irregularidades, a carência de recursos humanos e as restrições orçamentárias para fins de realização de supervisão ocupacional.

25. Disso resultou determinação ao Incra, por meio do Acórdão 3.155/2019-Plenário, que incluísse, em novo plano de apuração dos indícios de irregularidades a ser apresentado, metas anuais de supervisão ocupacional para cada superintendência regional (subitem 9.5.1), o quantitativo de pessoal necessário e alocado para a realização das tarefas para cada uma das superintendências, incluindo, se fosse o caso, informações sobre parcerias realizadas com vistas ao incremento das atividades e outras ações que suplantassem as necessidades de pessoal (9.7.2.2), sem prejuízo de reiterar a recomendação contida no subitem 9.10 do Acórdão 1.976/2017-Plenário.

26. No caso em estudo, o Incra sustenta que a contratação pretendida encontraria permissão no disposto pelo art. 2º, inciso VI, alíneas **b** e **i**, da Lei 8.745/1993, argumentando que a necessidade temporária de excepcional interesse público se faz presente nas atividades de regularização fundiária,

titulação de áreas públicas rurais e supervisão ocupacional, bem como das obrigações decorrentes dos Acórdãos/Plenário 1.976/2017 e 3.155/2019.

27. Como visto acima, os mencionados acórdãos do TCU não criaram novos encargos para o Incra, mas cobraram providências para que as atribuições regulares da Autarquia, atinentes à reforma agrária e à titulação, sejam exercidas em conformidade com os critérios estabelecidos nas normas que disciplinam a matéria.

28. Quanto à fundamentação legal invocada pelo Incra para a contratação pretendida, constato que a alínea **b** do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745/1993, que alude às atividades de identificação e à demarcação territorial, não constitui fundamento suficiente para a contratação, visto que essas atividades são etapas necessárias para a regularização fundiária e titulação de áreas públicas que o Incra pretende efetuar, mas com elas não se confundem. Ou seja, as atividades a serem executadas são mais amplas do que as previstas no dispositivo legal em questão.

29. Portanto, cabe verificar se a proposta de trabalho do Incra encontra amparo na alínea **i** do mencionado inciso, que alude a “atividades técnicas especializadas (...) decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei 8.112/1990”, ou seja, por meio de serviço extraordinário.

30. O documento acostado à peça 54, elaborado pelo Incra para fundamentar a contratação de pessoal por prazo determinado, em atenção ao disposto no art. 3º, incisos II e III, do Decreto 9.739/2019, informa que os macroprocessos de trabalho de “titulação em projetos de assentamento da reforma agrária” e de “regularização fundiária de glebas públicas” têm o seguinte conteúdo:

“- Titulação em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária

Um dos principais objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA é garantir aos assentados a propriedade definitiva dos lotes a eles destinados por meio de diversos instrumentos previstos na Lei 8.629/93, sendo eles os contratos de concessão de uso, títulos de domínio, além das concessões de direito real de uso, a depender da fase e da modalidade de projeto de assentamento em que o assentado se encontra.

No Incra, o procedimento é definido na Instrução Normativa nº 99/2019 que estabelece os procedimentos administrativos para a titulação dos imóveis rurais em assentamentos criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como a verificação das condições de permanência e regularização dos beneficiários no PNRA.

- Regularização Fundiária de Glebas Públicas

O Incra é responsável pelo gerenciamento e a promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional, visando a regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação em terra devolutas e públicas federais. O processo de titulação é realizado através do sistema SIGEF Titulação, uma plataforma criada para agilizar e facilitar todo o processo.

O início do processo de regularização da terra pode ser feito on-line, com a inserção, por meio digital, de documentos pessoais do requerente e informações da área na página do sistema (<https://sigefitulacao.incra.gov.br/>). Os dados serão analisados pelo Incra para emissão do título definitivo. Podem requerer a titulação pelo sistema os ocupantes de áreas rurais em terras públicas arrecadadas em nome da União ou do Incra e projetos de colonização criados pelo instituto antes de outubro de 1985.”

31. O referido documento menciona que, por meio do fortalecimento da recomposição da força de trabalho da autarquia, buscam-se os seguintes resultados:

“RESULTADOS A SEREM ALCANÇADOS COM O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL

O processo de fortalecimento institucional visa à adaptação da instituição aos desafios atuais, em destaque à premente demanda advinda com o “Regula 600” – emissão de 600.000 documentos titulatórios. Embora a emissão de documentos titulatórios seja uma atividade regular do Incra, a meta estabelecida para este determinado período de tempo é distinta. O processo de fortalecimento institucional incorpora diversas categorias igualmente relevantes, como a

atualização de fluxogramas, modernização de equipamentos e sistemas, sendo importante ressaltar que o desenvolvimento institucional deve incorporar, de forma integrada e coordenada, um conjunto de aspectos administrativo-institucionais que compreendam toda a complexidade organizacional. Embora a Instituição esteja empenhada nesses diversos aspectos de melhoria, o quantitativo deficitário de servidores no INCRA é um dos fatores que mais podem comprometer o atingimento destas metas. Assim, com o fortalecimento institucional buscado com a contratação temporária de Pessoal, somado ao nosso Quadro de Pessoal Efetivo, os principais resultados esperados são:

- fortalecer o Incra para atuar, de maneira efetiva e qualificada, na consecução de seus objetivos de emissão de documentos titulatórios;
- proporcionar capacidade técnica para as atividades relacionadas ao ‘Regula 600’, no prazo estabelecido;
- atender à demanda social de acesso à terra e à regularização fundiária.
- meta de 300 mil famílias tituladas até 2022 (PEC Regula 600 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento);
- realização de ações de supervisão ocupacional para verificação das condições de permanência dos beneficiários do PNRA nos projetos de assentamento federais;
- regularização de 300 mil assentados bloqueados (Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário);
- disponibilização de créditos de instalação para 100 mil famílias até 2022;
- construção de 20 mil unidades habitacionais em projetos de assentamento até 2022;
- revisão e modernização de normativos e procedimentos (Diretoria de Desenvolvimento) até 2021;
- execução de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e consolidação de Projetos de Assentamento – Infraestrutura, Cooperativismo, Agroindustrialização;
- alavancagem e fortalecimento econômico da Agricultura Familiar;
- desenvolvimento econômico das áreas rurais que receberem a titulação.

Fontes: Diretoria de Gestão Estratégica e Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação e Projetos de Assentamento”

32. Assinalo que o fato de a contratação pretendida envolver o exercício de atribuições inerentes a cargos do Quadro Permanente de Pessoal da Autarquia não impede à contratação temporária, pois, como dispõe a Ementa do Acórdão Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 3247/MA, o requisito da temporariedade recai sobre a necessidade presente, e não sobre a atividade pública:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, INC. VII, DA LEI 6.915/1997 DO ESTADO DO MARANHÃO. CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES POR TEMPO DETERMINADO. INTERPRETAÇÃO E EFEITO DAS EXPRESSÕES ‘NECESSIDADE TEMPORÁRIA’ E ‘EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO’. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA SUPRIR ATIVIDADES PÚBLICAS DE NATUREZA PERMANENTE. TRANSITORIEDADE CARACTERIZADA. PARCIAL PROVIMENTO DA AÇÃO.

1. A natureza permanente de algumas atividades públicas – como as desenvolvidas nas áreas da saúde, educação e segurança pública – não afasta, de plano, a autorização constitucional para contratar servidores destinados a suprir demanda eventual ou passageira. Necessidade circunstancial agregada ao excepcional interesse público na prestação do serviço para o qual a contratação se afigura premente autoriza a contratação nos moldes do art. 37, inc. IX, da Constituição da República.

2. A contratação destinada a atividade essencial e permanente do Estado não conduz, por si, ao reconhecimento da alegada inconstitucionalidade. Necessidade de exame sobre a transitoriedade da contratação e a excepcionalidade do interesse público que a justifica.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição.”

33. Nessa linha de ideias, uma análise centrada exclusivamente na declaração das metas do Programa Titula Brasil a serem perseguidas até 2022 poderia concluir que o Incra experimenta um aumento transitório no volume de trabalho. Sob o aspecto formal, estaria caracterizada a hipótese legal contemplada na alínea **i** do inciso VI do art. 2º da Lei 8.745/1993.

34. Contudo, diversos fatores levam-me a crer que a proposta em exame não corresponde, sob o aspecto material, à situação de aumento circunstancial do volume de trabalho. Em primeiro lugar, menciono que as pendências referentes à regularização fundiária existem há mais de uma década, tendo sido objeto de determinações desta Corte ao Incra no Acórdão 627/2015-Plenário, quanto às metas para o Programa Terra Legal Amazônia constantes dos PPA 2008-2011 e 2012-2015, bem como nos Acórdãos 1.976/2017 e 3.155/2019-Plenário, quanto às irregularidades na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

35. Ainda que o Incra pretenda reduzir significativamente o passivo existente no curto e médio prazo, a proposta de trabalho apresentada não esclarece de que modo as contratações pretendidas permitiriam atingir as metas fixadas. Com efeito, não existe qualquer planejamento que identifique o volume de trabalho existente em cada atividade, índices de produtividade ou indicadores de desempenho, de modo a justificar os tipos de vagas a serem providas e a quantidade de contratações a serem efetuadas.

36. Não se encontra, nos autos, memória de cálculo da demanda de pessoal ou da exequibilidade dos resultados pretendidos, transcritos no item 29 supra. Embora se declare que um dos objetivos a serem atendidos é a regularização de terras na Amazônia Legal, sequer existe o levantamento de necessidades regionais.

37. Aliás, a demanda de 1.259 profissionais temporários parece estreitamente relacionada com a expectativa de aposentadoria de 1.235 servidores no período de 2020/2024 (peça 23).

38. Tanto é assim que o documento intitulado “Especificação da Demanda” (peça 27), sem data, limita-se a informar a quantidade de cargos/vagas existentes (3.332), a quantidade que se pretende preencher (1.259) e o impacto orçamentário para 2021 (R\$ 101.950.221,31).

39. Um outro documento denominado “Quadro Ideal/Demanda de Concurso Público 2021” (peça 38), de 04/02/2021, detalhado por cargo e por unidade da federação, revela que a demanda de 1.259 está intrinsecamente relacionada com as expectativas de aposentadoria, como reproduzo de forma sintética:

TOTAL	3.531
Disponível (incluindo cedidos e afastados)	3.050
Atendimento Requisitos Aposentadoria	1.449
Expectativa Aposentadoria	725
Mantidos em Atividade	2.326
Expectativa de Egressos (2%)	61
Saldo Remanescente	2.272
DEMANDA	1.259

40. Diversos documentos dos autos referem-se à proposta de contratação de pessoal por tempo determinado como instrumento para recomposição da força de trabalho da Autarquia, como se lê às peças 7, 11, 28, 29, 39, 42, 45, 47 e 50. Esta última corresponde à Nota Técnica 2.795/2020 da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas no Incra, de 07/11/2020, da qual extraio o seguinte teor:

“3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1 Quadro Funcional do Incra deficitário. Perspectivas de Aposentadorias. Risco de Ineficiência Operacional. Políticas Públicas de Regularização Fundiária e de Desenvolvimento Rural. Fortalecimento Institucional. Contratação Temporária de Pessoal. Proposta de Pedido de Autorização de contratação de Pessoal em regime excepcional e temporário.

4. ANÁLISE

Senhor Diretor de Gestão Operacional,

4.1. A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar o resumo técnico-administrativo da Proposta de realização de Processo Seletivo para a contratação de Pessoal por prazo determinado visando a Recomposição da Força de Trabalho do INCRA, conforme disposto na Lei nº 8.745/1993 e no Decreto nº 9.739/2019, a ser submetida previamente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, com vistas a subsidiar o Pedido de Autorização a ser encaminhado ao Ministério da Economia.

4.2. Ao longo dos últimos anos o INCRA vem sofrendo uma forte realidade de diminuição de sua capacidade operacional em decorrência do esvaziamento de seu Quadro Funcional. Muitas aposentadorias foram efetuadas e outras formas de Egresso também ocorreram, à exemplo dos últimos concursos públicos para provimento de cargos efetivos (ocorridos em 2004, 2005 e 2010), que obtiveram alto índice de desistências, ou mesmo de pedidos de exoneração por parte daqueles servidores que, por motivos diversos, não permaneceram no nosso Quadro Funcional.

4.3. A faixa etária de nosso Corpo Funcional encontra-se em patamar relativamente elevado, com um percentual aproximado de 41% (quarenta e um por cento) de servidores que já possuem os requisitos para ingressarem com suas aposentadorias, e essa perspectiva tende a se agravar nos próximos anos, o que torna a situação ainda mais delicada. Por outro lado, nos últimos Exercícios, a Autarquia não encaminhou propostas de realização de novos concursos públicos para tentar recompor sua Força de Trabalho, tornando a situação ainda mais grave neste momento.

41. O referido documento prossegue mencionando, de forma genérica, o aumento na demanda de atuação na gestão da malha fundiária, no desenvolvimento de projetos de assentamento, nos preparativos para a titulação de áreas rurais, no cadastro e georreferenciamento de unidades rurais a serem regularizadas, nas Certificações de Imóveis Rurais no Sigefe e nas Atividades Administrativas de apoio e suporte às áreas finalísticas. Mas o ponto de partida dos documentos que propõem a contratação temporária é, inequivocamente, a carência de servidores.

42. Do exposto, constata-se que a causa para a deficiência operacional do Incra, que já apresenta caráter histórico, conforme a sequência de deliberações desta Corte em trabalhos de fiscalização, não é o acúmulo transitório de tarefas, mas a significativa quantidade de vagas existentes. Se essas vagas estivessem preenchidas pelas vias ordinárias, não haveria que se falar em déficit operacional e necessidade temporária de contratação de pessoal.

43. A esse propósito, são acertadas as conclusões da Sefip de que a elevada quantidade de cargos vagos do Incra deve ser sanada, em regra, por meio do competente concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e de que a Lei Complementar 173/2020 não impede a sua realização. Isto porque o art. 8º, inciso V, do referido diploma, ao criar uma restrição circunstancial a concursos públicos, ressalva expressamente a reposição de vagas decorrentes de vacância de cargos efetivos, assim considerados pelo art. 33 da Lei 8.112/1990 a exoneração, a demissão, a promoção, a aposentadoria, a posse em outro cargo inacumulável e o falecimento, como é o caso de quase todos os cargos vagos existentes na Autarquia.

44. Em adendo à Sefip, pontua que o Decreto 9.739/2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, prevê a realização de concurso público e o provimento de cargos públicos como mecanismos para o alcance do fortalecimento da capacidade institucional (art. 2º, inciso III), tanto quanto a autorização para contratação de pessoal com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 2º, inciso VI).

45. A notícia de que seriam oferecidas aos trabalhadores temporários remunerações maiores do que as previstas no plano de cargos e salários da Autarquia lança dúvida sobre a economicidade da medida. O impacto orçamentário anual de R\$ 101.950.221,81 representa 18% dos gastos com pessoal ativo (peça 10), sem agregar, aos quadros da autarquia, a expertise necessária à continuidade das atividades.

46. Em contraponto às alegações do Inbra de que as tarefas a serem executadas são finitas no tempo, existe a perspectiva da sua continuidade no longo prazo. Mostra disso é que os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária serão monitorados pelo Tribunal pelo prazo de 10 anos a partir do Acórdão 1.976/2017, retro mencionado (subitem 9.4.6).

47. Por seu turno, o expressivo volume de contratos temporários torna questionável a eficácia da contratação, haja vista que o contingente de 2.272 servidores remanescentes do quadro permanente de pessoal, especificado no quadro transcrito no item 36 supra, pode ser insuficiente para gerenciar os 1.259 servidores entrantes, dificultando, até mesmo, o esforço de qualificação desse pessoal.

48. Dados históricos revelam que a contratação temporária não tem sido eficaz na solução dos problemas de regularização fundiária. Cito a contratação temporária de 150 servidores autorizada pela Portaria Interministerial MPOG/MDA 142/2013, com o objetivo de desempenhar atividades inerentes ao processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, também fundamentada em necessidade temporária e excepcional interesse público. Menciono, ainda, a prorrogação até 28/07/2023, de 27 contratos temporários vigentes desde 02/07/2014, autorizada pela Medida Provisória 993/2020, transformada na Lei 14.106/2020.

49. Isto é, mesmo com sucessivas prorrogações de contratos que, a despeito de temporários, perduram por sete anos, o problema de fundo persiste e é invocado como fundamento de nova contratação em bases excepcionais.

50. Em suma, no caso em exame, a alegada excepcionalidade da contratação por prazo determinado não se fez acompanhar da demonstração da necessidade temporária e da adequação dos meios utilizados para atendê-la. Assim, comungo da conclusão da Sefip de que a contratação temporária pretendida, nos moldes em que vem sendo conduzida, carece do necessário respaldo legal.

51. Portanto, cabe determinar à Autarquia que se abstenha de adotar as medidas administrativas em curso tendentes à contratação de servidores temporários, a exemplo das levadas a efeito no âmbito do processo administrativo 54000.101690/2020-02, por não estar configurada a correspondência com qualquer das hipóteses autorizativas elencadas no art. 2º da Lei 8.745/1993.

52. Acompanho a proposta de ciência à autarquia sobre a necessidade de concurso público para recompor sua força trabalho, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, desde que atendido o requisito previsto na Lei Complementar 173/2020 (art. 8º, **caput** e incisos IV e V) e na lei de diretrizes orçamentárias em vigor, ressalvada a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da lei, como determina o inciso IX do referido artigo constitucional.

53. Com vistas à clareza das razões de decidir, passo a abordar os aspectos em que diverjo da Sefip, a começar pela afirmação de que, em face da escassez de recursos decorrente da Pandemia de Covid-19, os requisitos da necessidade temporária e do excepcional interesse público na contratação estariam circunstancialmente restritos às atividades relacionadas ao enfrentamento direto da situação inusitada, como a Saúde e a Assistência Social.

54. A inexistência de recursos não pode ser presumida, devendo ser objetivamente demonstrada à luz dos institutos do direito financeiro, especialmente dos parâmetros fixados nas leis orçamentárias.

55. O juízo de conveniência e oportunidade da alocação de recursos nesta ou naquela ação pública pertence originariamente ao Administrador e é confirmado ou refutado pelo Congresso Nacional na aprovação das referidas leis orçamentárias. Ao órgão de controle cabe verificar a existência de dotações suficientes e a compatibilidade com as diretrizes de gastos, especificando os parâmetros empregados em sua análise.

56. A investigação da presença dos requisitos da necessidade temporária e do excepcional interesse público não pode ser circunscrita a determinadas áreas de atuação sem que haja expressa previsão legal.

57. No atual cenário de desequilíbrio fiscal e desemprego, não é difícil vislumbrar a presença de excepcional interesse público nas iniciativas que, simultaneamente, tendam a inserir trabalhadores

no mercado produtivo, diminuir a pobreza, a desigualdade social, a violência em áreas rurais e os problemas ambientais, bem como a promover, em alguma medida, a almejada paz social, como são as ações de regularização fundiária e titulação.

58. Ocorre que, para legitimar a opção pela contratação temporária, o interesse público excepcional deve estar acompanhado da demonstração objetiva da necessidade transitória existente e da adequação dos meios utilizados para supri-la, o que não foi concretizado pelo Incra.

59. Por fim, cabe retirar o sigilo destes autos, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução 259/2014 do TCU.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 29 de setembro de 2021.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2380/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.497/2021-3.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n 8.443/1992).
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização Agrária – Incra.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais – Sefip.
8. Representação legal: Rudi Meira Cassel, OAB/DF 22.256.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia de supostas irregularidades no processo administrativo 54000.101690/2020-02 do Instituto Nacional de Colonização Agrária – Incra, que visa à realização de processo seletivo para a contratação, por tempo determinado, de 1.259 profissionais, para os cargos de Técnico de Processo e Gestão Fundiária, Técnico de Processo e Gestão Administrativa, Engenheiro Agrônomo, Engenheiro Civil, Engenheiro Agrimensor Cartografia, Engenheiro Florestal, Antropólogo, Analista de Processo e Gestão Fundiária, Analista de Processo e Gestão Administrativa, Contador, Analista de Sistema e Jornalista.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Reservada do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Denúncia, nos termos dos arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao Incra, com base no art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, que se abstenha de levar a efeito as medidas tendentes à contratação temporária de servidores, nos moldes do processo administrativo 54000.101690/2020-02, porque não demonstrada a existência de necessidade temporária de excepcional interesse público, com ofensa ao disposto nos arts. 1º e 2º, **caput**, da Lei 8.745/1993;

9.3. dar ciência ao Incra, com fulcro no art. 9º, inciso II, da Resolução/TCU 315/2020, que a recomposição de sua força trabalho sujeita-se à necessidade de concurso público, conforme previsto pelo art. 37, inciso II, da Constituição Federal, desde que atendidos os requisitos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, circunstancialmente, no art. 8º, **caput** e incisos IV e V, da Lei Complementar 173/2020, ressalvada a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da lei, a teor do art. 37, inciso IX, da Constituição;

9.4. retirar o sigilo destes autos, à exceção das peças que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução/TCU 259/2014;

9.5. enviar cópia deste Acórdão ao denunciante e ao Incra;

9.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 8/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/9/2021 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: não há.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral