

TC 000.517/2016-0

Tipo: Representação com pedido de medida cautelar

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA

Representante: Secex-Ambiental

Representado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA

Proposta: cautelar/oitiva

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação interposta pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental a respeito de indícios de irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA em todo o País, com pedido de adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para:

- a) suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- b) suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- c) a suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

2. Os resultados completos do cruzamento de dados que motivou a presente representação encontram-se na peça 12 dos autos. Nesse documento encontra-se uma análise detalhada de cada cruzamento de dados com a metodologia utilizada em cada um, além dos elementos necessários para que o trabalho possa ser efetuado novamente a qualquer momento.

HISTÓRICO

3. Levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra.

4. Baseado nisso, em seu item 9.1, o referido Acórdão resolveu:

“autorizar a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade “Relatórios Individualizados” no tema “Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”, pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.”

5. Os trabalhos decorrentes do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, já em fase de relatório, foram iniciados ainda em 2015, sob orientação da SecexAmbiental e tem demonstrado fragilidades sistêmicas na formação na Relação de Beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, 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, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

7. Além disso, a SecexAmbiental possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VI do art. 237 do RI/TCU.

8. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

9. Esta Secretaria, com suporte oferecido pela Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo – Seginf, promoveu cruzamento de dados para subsidiar auditorias efetuadas pelas Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados do Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Rondônia, Roraima, São Paulo e Tocantins a fim de verificar os seguintes indícios de irregularidades constatados no Levantamento objeto do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário:

- existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993 e no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;
- inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário; e
- ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Incra 71/2012 ou IN Incra 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso.

I. Situação Encontrada

10. O resultado do cruzamento de dados (peça 1 e peça 12), finalizado em 19/01/2016, revelou a existência de 479.695 mil casos de beneficiários com indícios de irregularidades, podendo chegar a 31% do total de beneficiários registrados no Sipra, caso confirmados, conforme tabela 1 a seguir.

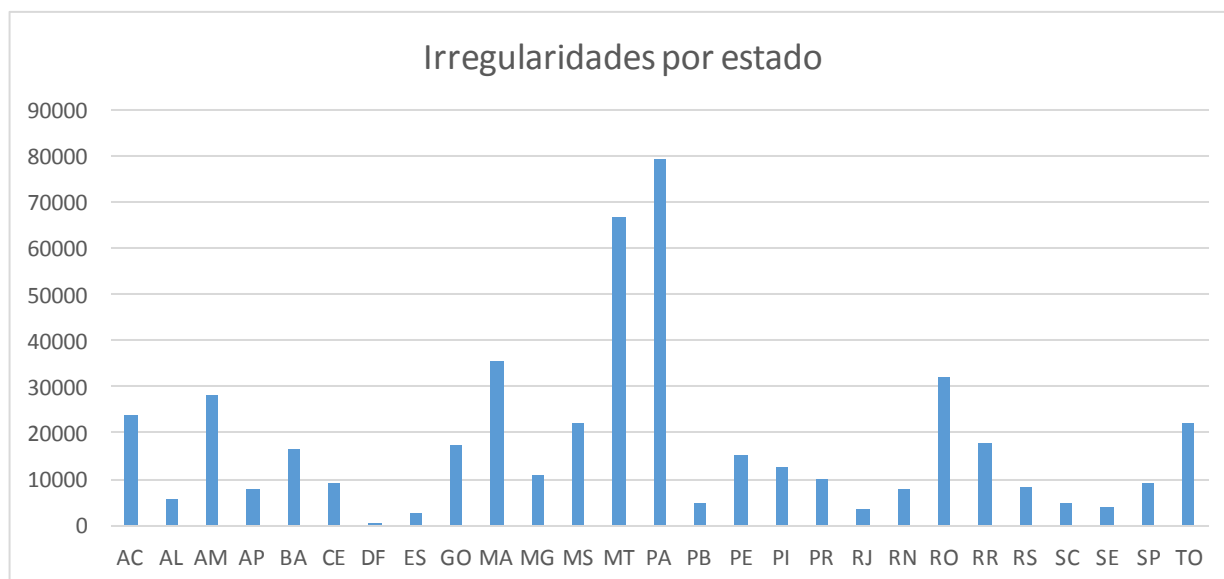
Tabela 1 – Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades.

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências <u>antes</u> da data de homologação		Ocorrências <u>depois</u> da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
Descrição	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.200	23.200
Idade inferior a 18 ou maior que 60	0	0%	0	0%	5.551	5.551
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.235	76%	5.317	26.616

Renda superior a 20 SM* – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Local do lote recebido diferente do local da residência	0	0%	248.926	100%	0	248.926
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	49.901	100%	0	49.901
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	10%	469.9978	81%	58.818	591.415
Total sem duplicidades						479.695

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade. Beneficiários antes da data de homologação são os beneficiários que já apresentavam condição de irregularidades antes de serem contemplados na PNRA, as demais colunas se referem a beneficiários que adquiriram condição de irregularidade após serem contemplados e beneficiários que não possuem informação suficiente para determinar a data que adquiriu a condição de irregularidade em relação à homologação. * SM – Salário Mínimo.

11. As ocorrências de beneficiários com indícios de irregularidades estão distribuídas em todos os estados da federação, sendo que os estados que apresentam um número maior de irregularidades são os estados do Pará com 79,4 mil casos e o Mato Grosso com 66,6 mil casos, conforme gráfico a seguir.



Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade.

12. Também foram encontrados 87,2 mil indivíduos que receberam assistência técnica direcionada a beneficiários do PNRA mas que não constavam na relação de beneficiários do respectivo projeto de assentamento, conforme tabela a seguir. Desse contingente, apenas 3% possuía algum grau de parentesco com algum beneficiário que constava da relação de beneficiários do respectivo projeto de assentamento. Tal situação é um indício de que esses indivíduos estejam ocupando essas áreas irregularmente.

Tabela 2 – Indícios de ausência e/ou deficiência na identificação irregularidades em PAs

Irregularidade	Quantidade
Indivíduos que receberam assistência técnica em PAs do qual não integram a respectiva relação de beneficiários.	87.218

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU.

13. Para quantificar os indícios de irregularidades, foi considerada a unidade familiar. Somente para realizar a distinção entre os indícios de irregularidades que ocorreram antes ou depois da data de homologação, foi feita contagem de forma diferente, pois em várias situações, os dois titulares apresentavam os indícios em momentos distintos. Em casos assim, havendo pelo menos um dos titulares que não preenchia os requisitos legais antes da concessão do benefício, foi contabilizado como unidade familiar com indício de irregularidade antes da data da homologação (data em que o beneficiário passa a fazer parte do projeto de assentamento e recebe seu lote no PNRA).

14. Nos casos em que o beneficiário se enquadra em mais de um indício de irregularidade (por ex.: sócio de mais de uma empresa, titular de mais de um cargo público ou proprietário de mais de estabelecimento rural com mais de um módulo rural ao mesmo tempo) o cruzamento não considera todos os casos, retorna apenas um registro de indício de irregularidade, excluindo assim duplicidades para uma mesma unidade familiar.

15. No que se refere aos casos enquadrados como “falecidos”, “idade maior que sessenta anos”, “aposentados por invalidez” e “portadores de deficiência”, devido aos critérios adotados não mencionarem “enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a)”, foram considerados irregulares somente os casos em que havia apenas um titular e este estava irregular ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição. Nos demais enquadramentos, quando qualquer dos titulares apresentou uma ou mais situações discriminadas, registrou-se indício de irregularidade.

16. A seguir são discutidos resumidamente cada um dos enquadramentos.

Indício 1: Beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA, em Projetos de Assentamentos diferentes

17. Foram encontrados 23.197 indícios de irregularidades em que os beneficiários foram contemplados mais de uma vez em projetos de assentamento – PA diferentes no Sipa. Dentre eles 11.285 casos o titular inicial foi contemplado novamente como titular e 11.912 casos o titular inicial foi contemplado como cônjuge ou o cônjuge foi contemplado como titular em outro PA.

18. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c artigo 6º, inciso IV da Norma de Execução Incra 45/2005 o qual dispõe que não poderá ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária:

IV – ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo Incra, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei nº 8.629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do Incra.

19. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 2: Beneficiários contemplados na RB que não atendiam ao requisito de idade mínima (18 anos) ou máxima (60 anos)

20. Foram encontrados 5.551 indícios de irregularidades em que os beneficiários foram contemplados na relação de beneficiários da reforma agrária sem atender aos requisitos de idade mínima (18 anos) ou de idade máxima (60 anos) exigidos na PNRA.

21. A entrada de menores de 18 anos na relação de beneficiários contraria o disposto no art. 25 da Lei 4504/1964 c/c art. 5º do Código Civil que define que a menoridade cessa aos dezoito anos completos, a seguir é transcrito o art. 25 da Lei 4.504/1964:

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioridade, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de

acordo com a seguinte ordem de preferência.

22. Já a entrada de maiores de 60 anos contraria o art. 59 do Decreto 59.428/1966, a seguir transcrito: “Art. 64 As parcelas em projetos e colonização federal serão atribuídas a pessoas que, sendo maiores de 21 e menores de 60 anos, preencham as seguintes condições”.

23. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 3: Beneficiários contemplados na RB que constam como proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural no SNCR

24. Foram encontrados 840 beneficiários contemplados na RB que constam como proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

25. Tal situação encontrada contraria o definido no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c artigo 25, § 3º da Lei 4.504/1964 c/c artigo 6º, inciso V, Norma de Execução Incra 45/2005 que define que não poderá ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária “V - Proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro”.

26. Destaca-se que o módulo rural não se confunde com o de módulo fiscal. O conceito de módulo rural é derivado do conceito de propriedade familiar e, em sendo assim, é uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico, o qual é definido pelo Incra.

27. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos

28. Foram encontrados 144.621 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados de controle de pessoal do serviço público como servidores públicos civis e militares nas esferas municipal, estadual e municipal. Desses beneficiários com indícios de irregularidade 40.008 já constavam como servidores antes de sua homologação na RB e 104.344 adquiriram a condição de servidores públicos após a sua homologação na lista de beneficiários. Além disso, foram encontrados 269 beneficiários para os quais o momento em que se tornaram servidores públicos não pôde ser comparado com a data de sua homologação na RB.

29. Tal situação encontrada contraria o definido no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, inc. I da NE Incra 45/2005 que definem que não poderá ser beneficiário da PNRA: “I - Funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro”.

30. O art. 3º, § 2º da Portaria MDA 6/2013 não foi adotado como critério para a obtenção do presente indício, uma vez que contraria o disposto nos normativos citados no parágrafo anterior, definindo exceção não prevista em Lei:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem: I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais. (...) § 2º - **Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo**” (grifo nosso).

31. A Portaria MDA 6/2013 contraria o próprio espírito da PNRA definido na legislação, já que, uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel **pessoalmente**, já que teria de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, que

considera como agricultor familiar quem “(...) atenda, **simultaneamente**, aos seguintes requisitos”:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

32. Ressalte-se que as terras arrecadadas para reforma agrária, para os fins a que se pretendem os projetos de assentamento do Incra, só podem ser distribuídas sob a forma de propriedade familiar ou a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família, o que também fica descaracterizado quando o beneficiário se torna servidor público, nos termos do art. 24, inc. I e II da Lei 4.504/1964 c/c art. 19 da Lei 8.629/1993.

33. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 5: Beneficiários contemplados na RB que são empresários

34. Foram encontrados 61.966 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados da Receita Federal do Brasil – RFB como empresários do ramo comercial ou industrial. Desses beneficiários com indícios de irregularidade 16.022 já constavam como empresários antes de sua homologação na RB e 45.942 adquiriram a condição de empresários após a sua homologação na lista de beneficiários. Além disso, foi encontrado 1 beneficiário em que o momento em que se tornou empresário não pôde ser comparado com a data de sua homologação na RB. Ressalta-se que em 3.514 casos (6%) o ramo da empresa sequer é de agricultura.

35. Dentre esses registros, foram selecionados alguns ilustrativos da situação encontrada, descritos na tabela a seguir:

Tabela 3 – Exemplos de registros de beneficiários que são titulares de empresas do ramo comercial ou industrial não vinculado a atividades agrícolas.

CPF	UF	Atividade econômica
***.004.579-**	MT	Holdings de instituições não-financeiras
***.799.683-**	PA	Atividades de consultoria e auditoria contábil e tributária
***.348.262-**	AC	Aluguel de equipamentos científicos, médicos e hospitalares, sem operador
***.529.709-**	RO	Cartórios
***.494.838-**	GO	Fabricação de equipamento bélico pesado, exceto veículos militares de combate

36. Tal situação encontrada contraria o definido no art. 64 do Decreto 59.428/1966 c/c art. 6º, inc. III da NE Incra 45/2005 do PNRA que estabelece que não poderá ser beneficiário do PNRA: “III - Proprietário (a), quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a)”.

37. Assim como no caso dos servidores públicos, o art. 3º, §2º da Portaria MDA 06/2013 não foi utilizado como critério para a obtenção do presente indício, uma vez que contraria os ditames do art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964. Ao adquirir a condição de empresário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, nos termos do art. 3º da Lei 11326/2006, passando a ser empresário, colocando-se fora do público alvo do PNRA, conforme definições do art. 24, inc. I e II da Lei 4.504/1964 c/c art. 19 da Lei 8.629/1993.

38. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 6: Beneficiários contemplados na RB que são estrangeiros não naturalizados

39. Foram encontrados 214 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados da Receita Federal do Brasil – RFB como estrangeiros não naturalizados.

40. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 6º, inc. VII da NE Incra 45/2005 do PNRA que estabelece que não poderá ser beneficiário do PNRA: “VII - Estrangeiro (a) não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a).”

41. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 7: Beneficiários contemplados na RB que são aposentados por invalidez

42. Foram encontrados 9.875 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, Dataprev, como aposentados por algum tipo de invalidez. Desses beneficiários com indícios de irregularidades 2.573 encontravam-se aposentados por invalidez antes de sua homologação na RB e 7.301 tornaram-se aposentados por invalidez após sua homologação na RB.

43. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 25, *caput*, da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, inc. VIII, da NE 45/2005 que define que não poderá ser beneficiário do PNRA: “VIII - Aposentado (a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a) se estes não forem aposentados por invalidez”.

44. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 8: Beneficiários contemplados na RB que não possuem bons antecedentes

45. Foram encontrados 218 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados que controlam a concessão do auxílio reclusão. Desses beneficiários com indícios de irregularidades 15 recebiam o auxílio reclusão antes de sua homologação na RB e 203 passaram a receber o auxílio reclusão após sua homologação na RB.

46. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 25, *caput*, da Lei 4.504/1964 o qual exige que “As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de **bons antecedentes**, ou de reabilitação” (grifo nosso).

47. O art. 6º, inc. IX da NE 45/2005 que exclui da RB apenas condenados com sentença final transitada em julgado não foi considerado como critério para a obtenção do presente indício, uma vez que contraria os ditames do normativo citado no parágrafo anterior. Para esclarecer a questão vale citar decisão do Superior Tribunal de Justiça – STJ (RHC 4965 SP), reproduzido a seguir:

Primariedade não se confunde com bons antecedentes. O réu é primário se não teve condenação criminal anterior. Tem bons antecedentes se ostenta vida pregressa limpa, bom conceito social, reputação ilibada, nenhum envolvimento com o crime.

48. Decisão do TJ-DF em apelação criminal no juizado especial (ACR 83483220008070003), mostra que o conceito aplicado no art. 6º, inc. IX da NE 45/2005 é o conceito de réu primário, que difere do conceito de bons antecedentes adotado no art. 25, *caput*, da Lei 4.504/1964, conforme reproduzido a seguir:

Não se pode confundir os conceitos de réu primário e réu sem maus antecedentes. A existência ou não de sentença condenatória com trânsito em julgado diz respeito à situação de

primariedade. Maus ou bons antecedentes situam-se noutra faixa conceitual. O réu pode ser primário e portador de maus antecedentes. Não se pode renegar essa circunstância reconhecida na sentença, se a folha de antecedentes da recorrente regista a instauração de vários inquéritos e processos contra a sua pessoa.

49. Cabe registrar que o resultado do procedimento executado na auditoria é bastante conservador, uma vez que, por limitações do procedimento, não foi possível utilizar-se as bases de dados policiais, as quais poderiam revelar muitos casos não apontados aqui.

50. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 9: Beneficiários contemplados na RB que possuem mandatos eletivos

51. Foram encontrados 1017 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral – TSE como candidatos eleitos em algum cargo político após sua homologação como beneficiário da PNRA. Desses beneficiários com indícios de irregularidades 11 foram eleitos antes de sua homologação na RB e 1.006 foram eleitos após sua homologação na RB, conforme designação a seguir:

Tabela 4 – Relação de candidatos eleitos constantes da RB

Cargo	Quantidade de beneficiários
Vereador	847
Deputado Estadual	96
Vice-prefeito	69
Prefeito	4
Senador	1

52. Observa-se que, em alguns casos, além do beneficiário possuir cargo político, o mandato sequer refere-se à localidade do PA ao qual pertence, conforme exemplo abaixo:

Tabela 5 – Relação de candidatos eleitos constantes da RB

Cpf_titular	Uf Si pra	Cargo	Uf TSE
***.998.880-**	MT	Vereador	RS
***.515.349-**	PA	Vereador	SC
***.036.346-**	GO	Vereador	MG
***.894.530-**	GO	Vereador	MT
***.123.814-**	RO	Vice-prefeito	PB
***.469.351-**	AM	Vice-prefeito	RO
***.856.099-**	SC	Vereador	PR
***.678.513-**	PA	Vereador	MA

53. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, inc. I da NE Incra 45/2005, abaixo reproduzido:

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que **exercer função pública**, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição para-fiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária. (grifo nosso)

54. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 10: Beneficiários contemplados na RB falecidos

55. Foram encontrados 37.997 beneficiários contemplados na PNRA que constavam como falecidos no Sistema Informatizado de controle de Óbitos (Sisobi – MPS). Desses beneficiários 1.151 encontravam-se falecidos antes de sua homologação na PNRA e 36.817 faleceram após sua homologação, porém sem a regularização no sistema.

56. Tal situação encontrada contraria o princípio da legalidade disposto no art. 37 da CF/88, uma vez que estar vivo é uma premissa básica para se manter na relação de beneficiários da reforma agrária.

57. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 11: Beneficiários contemplados na RB com renda superior a 3 Salários Mínimos

58. Foram encontrados 26.818 beneficiários contemplados no PNRA que constavam nos sistemas da RFB e do Ministério do Trabalho com renda não agrícola superior a 3 salários mínimos. Desses beneficiários 202 casos apresentaram renda superior a 20 salários mínimos, considerada alta renda pelos critérios do IBGE. A distribuição de renda é demonstrada na tabela seguir:

Tabela 6 – Faixas de rendas provenientes de atividades não agrícolas

Faixa de renda	Porcentagem
Até 3000	38%
Entre 3000 e 3500	20%
Entre 4000 e 5000	24%
Maior ou igual a 5000	18%

Fonte: RAIS, SIAPE, CNIS, Bases internas TCU. Valor dos percentuais calculado em relação ao total de beneficiários com indícios de irregularidade.

59. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 6º, inc. II da NE Incra 45/2005, que estabelece que não poderá ser beneficiário do PNRA: “II – O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais”.

60. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 12: Beneficiários contemplados na RB que possuem deficiência física ou mental

61. Foram encontrados 10.579 beneficiários contemplados no PNRA que possuem deficiência física ou mental. Desses beneficiários com indícios de irregularidades, 1.775 já possuíam deficiência antes de sua homologação na RB, 4.926 passaram a possuir deficiência após a homologação na RB e em 3.878 casos não foi possível comparar a data de homologação na RB com a data em que passou a portar a deficiência.

62. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 25, caput, da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º da NE Incra 45/2005, o qual estabelece que não poderá ser beneficiário do PNR: “VI - Portador (a) de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola. ”

63. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 13: Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento.

64. Foram encontrados 248.926 beneficiários contemplados no PNRA que constam no sistema da RFB com residência em local diverso do local em que se localiza seu PA. Desses beneficiários com indícios de irregularidade, 199.025 residem em município diverso do PA em que estão na RB e 49.901 residem em outro estado. Na tabela a seguir são citados exemplos desses beneficiários:

Tabela 7 – Exemplos de beneficiários que possuem residência em local diferente do município onde recebeu o lote do PNRA

CPF	Uf Sipra	Município Sipra	Uf Receita	Município Receita
***.173.701-**	MS	Bataguassu	SP	Santo Anastácio
***.943.122-**	MG	Buritis	GO	Goianira
***.757.082-**	AC	Bujari	RO	Porto Velho
***.498.873-**	PI	Flores do Piauí	SP	Jandira
***.633.623-**	AP	Tartarugalzinho	MA	Governador Nunes Freire

65. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1996, que define como condição necessária ao beneficiário de parcelas em projetos de assentamento do PNRA que: “III – Comprometam-se a residir com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente”. Tal condição consta também nos contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários quando do recebimento de suas parcelas.

66. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 14: Beneficiários contemplados na RB que apresentam sinais exteriores de riqueza - proprietário de veículos de valor superior a R\$ 35 mil e de alto luxo

67. Foram encontrados 19.393 beneficiários contemplados no PNRA que possuem veículos com valor superior a R\$ 35 mil, com ano de fabricação entre 2012 e 2015, conforme base de dados do Renavam. Alguns casos, como os exemplificados na tabela seguinte são de alto luxo.

Tabela 8 – Exemplos de beneficiários que possuem veículos de luxo (sinais exteriores de riqueza)

Cpf	Uf	Veículo	Valor do veículo
***.499.101-**	PA	Volvo FH 460 6X4T	R\$ 470.028,00
***.299.611-**	PA	Porsche Cayenne GTS	R\$ 460.733,00
***.091.609-**	MT	Land Rover Range Rover	R\$ 358.650,00
***.356.309-**	RO	BMW X5 XDRIVE30D	R\$ 307.125,00
***.728.111-**	MT	Camaro 2SS Conversível	R\$ 213.348,00

68. Tal situação encontrada contraria o princípio da moralidade disposto no art. 37 da CF/88, uma vez que mostra sinais exteriores de riqueza definidos no § 1º do art. 6º da Lei 8.021/1994 – “Considera-se sinal exterior de riqueza a realização de gastos incompatíveis com a renda disponível do contribuinte”, bem como no § 1º do artigo 9º da Lei 8.846/1994 – “Consideram-se bens representativos de sinais exteriores de riqueza, para os efeitos deste artigo, **automóveis**, iates, imóveis, cavalos de raça, aeronaves e outros bens que demandem gastos para sua utilização” (grifo nosso). Tais sinais exteriores de riqueza se mostram incompatíveis com o público da reforma agrária e com o tamanho dos empreendimentos e das atividades desenvolvidas no PNRA.

69. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não

digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Indício 15: Indivíduos que efetuaram o ateste do recebimento de serviços de assistência técnica em PAs que não fazem parte da respectiva relação de beneficiários

70. Foram encontrados 87.218 indivíduos que efetuaram o ateste do recebimento de serviços de assistência técnica em PAs dos quais não fazem parte da respectiva RB. A situação encontrada é um indício de que os beneficiários que deveriam estar explorando o respectivo lote do PNRA foram substituídos por outro beneficiário sem a anuência do Incra. Tal situação é corroborada pelos dados que indicam que somente 3% dos indivíduos que receberam a assistência técnica possuíam algum grau de parentesco com o beneficiário original.

71. Tal situação encontrada contraria o disposto no art. 64 do Decreto 59.428/1966, segundo o qual é condição necessária aos beneficiários do PNRA que: “Comprometam-se a residir com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente”. Além disso, de acordo com artigo 23º, inciso VII, da Lei 12.188/2010, é necessário que o ateste da assistência técnica seja realizado por beneficiário assistido, conforme reproduzido a seguir:

Art. 23. Para fins de liquidação de despesa, as Entidades Executoras lançarão Relatório de Execução dos Serviços Contratados em sistema eletrônico, contendo: (...) VII: o ateste do beneficiário assistido, preenchido por este, de próprio punho;

72. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Do fumus boni iuris e do periculum in mora

73. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

74. Verifica-se que há, nos autos, os pressupostos acima mencionados para adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, para:

- a) suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- b) suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- c) a suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

Fumus boni iuris

75. Vários fatos constatados nos autos, em processos no TCU e também processos na CGU caracterizam o instituto do *fumus boni iuris* e demonstram haver um problema sistêmico na formação da relação de beneficiários realizada pelo Incra.

76. Em 2007, em processo de levantamento de informações (TC 030.234/2007-8), o TCU constatou que, em razão de não observarem os preceitos constitucionais, principalmente o princípio da transparência, concluiu-se que havia riscos de fraudes e inconformidades na formação da Lista de Beneficiários. A título de exemplo, constatou-se por cruzamentos de dados de bases governamentais, que a RB incluía 1.497 vereadores e 60 prefeitos, além de servidores públicos e empresários, dentre outros indícios de irregularidades, por exemplo.

77. Segundo consta do sítio do Incra na Internet, foram incorporados, a partir de 2008, os

cruzamentos dos dados dos beneficiários com as bases governamentais para validar as informações declaradas pela entidade familiar no momento da seleção. Esse cruzamento objetiva averiguar a legitimidade e a aplicação fidedigna dos critérios estabelecidos na Lei 4.504/1964 - Estatuto da Terra - e na Lei 8.629/1993 e foi instituído em decorrência do Acórdão TCU 753/2008 - Plenário. Apesar dessa informação, conforme demonstram os resultados dos cruzamentos com diversas fontes de dados públicas, constantes dos arquivos em Excel salvos em itens não digitalizáveis da peça 1, e os resultados consolidados da peça 13, há indícios de que o referido cruzamento não tem sido efetuado ou não tem sido efetivo, uma vez que, dos beneficiários com indícios de irregularidades relatados na tabela 1, 96.935 casos foram constatados em relações de beneficiários homologadas entre 2008 e 2015.

78. Os 479.695 beneficiários com indícios de irregularidade constantes da tabela 1 também evidenciam a ineficiência da NE Incra 70, de 12 de maio de 2008, que dispõe sobre procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários do PNRA. A NE Incra 70/2008, em seu art. 1º coloca como objetivos: “Estabelecer os procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir na base de dados do INCRA as inconsistências levantadas pelas consultas com as bases governamentais”.

79. Como conclusão das informações constantes dos parágrafos anteriores, verifica-se que o Incra não tem corrigido as falhas já identificadas na formação da relação de beneficiários da reforma agrária desde de 2007 e também não corrigiu as deficiências sistêmicas que levam à entrada de novos beneficiários com indícios de irregularidades no PNRA.

80. Algumas das causas para a continuidade da entrada de beneficiários com indícios de irregularidades foram apontadas pelo trabalho que deu origem ao Acórdão TCU 753/2008 – Plenário, quais sejam: inconformidades das informações inseridas no Sipra; inconformidades na NE Incra 45/2005, que estabelece os procedimentos técnicos e administrativos para a seleção de candidatos a beneficiários do PNRA; e falta de transparência na escolha dos beneficiários.

81. Visando corrigir esses problemas, no referido acórdão, o TCU expediu as seguintes determinações ao Incra:

2.5. que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que vier a substituí-lo com os documentos que derem origem aos registros e, quando da apresentação das contas da entidade, elabore parecer a respeito da confiabilidade dos dados presentes no sistema (Parágrafos 4.1 ao 4.62 do Relatório de fls. 316/454);

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.7. que, com o objetivo de minimizar fraudes no processo de cadastramento de beneficiários, inclua na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, a exigência de documento de identificação civil com foto e com fê pública, aceito em todo o território nacional para a inscrição no Programa Nacional de Reforma Agrária (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

Determinação: às Superintendências Regionais do Incra:

2.8. que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

82. Posteriormente, quando do julgamento das contas dos responsáveis pelo Incra relativas ao exercício de 2009, esta Unidade Técnica propôs irregularidade das referidas contas, por, dentre outros motivos, descumprimento dos itens 2.7 e 2.8 do referido Acórdão transcrito no parágrafo anterior.

83. As referidas contas foram julgadas regulares com ressalva, uma vez que o relator, conforme prolatado em seu voto no Acórdão TCU 2.609/2012 – Plenário, entendeu que “(...) julgar irregulares as contas dos responsáveis por essa razão seria excessivamente rigoroso, pois a apontada irregularidade refere-se a descumprimento, no exercício de 2009, de item de acórdão prolatado em maio de 2008”.

84. O referido Acórdão, em seu item 9.4, decidiu tonar os itens 2.7 e 2.8 do Acórdão TCU 753/2008 - Plenário insubsistentes, optando por determinar que o Incra encaminhasse a relação de medidas que seriam tomadas para dar publicidade à RB e, em seu item 9.6 recomendou ao Incra:

9.6.1. quando da publicação de lista de beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária mencionada no item 9.5.2, o faça informando a ordem de classificação, conforme a preferência definida no artigo 19 da Lei 8.629/1993;

9.6.2. inclua na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, a exigência de documento de identificação civil com foto e com fê pública, aceito em todo o território nacional para a inscrição no Programa Nacional de Reforma Agrária;

85. Conforme enfatizado no voto do relator no Acórdão TCU 2.609/2012-Plenário, referindo-se aos fatos ensejadores das determinações 2.7 e 2.8 do Acórdão TCU 753/2008-Plenário, “o achado produzido pela equipe que realizou o monitoramento é extremamente relevante”. Não obstante o tribunal ter fixado prazo para que fosse dada a publicidade adequada ao processo de seleção de beneficiários, recomendando a forma de fazê-lo, verifica-se que o Incra não cumpriu nenhuma das determinações ou recomendações descritas nos parágrafos anteriores até o momento, tampouco tratou a situação encontrada, conforme será demonstrado nos parágrafos seguintes, o que pode ser atribuído como uma das causas para a ocorrência dos indícios de irregularidade ora apontados.

86. No que se refere ao descumprimento do item 2.5 do referido Acórdão verifica-se, conforme procedimento de verificação de qualidade de dados efetuado por esta Unidade Técnica, constante na peça 3, a existência de: 76.322 campos com CPF inconsistente; 51.396 campos com data inconsistente; 821.812 campos com área do lote inconsistente; 818.153 registros com campo “situação” nulo (ou seja, em branco); e campo município sem padrão definido.

87. Esses problemas na qualidade dos dados no Sipra dificultam a fiscalização e o saneamento da relação de beneficiários e são decorrentes de fragilidades do sistema, como a ausência de mecanismos de controle automático a exemplo de: ausência de controle de excedentes (candidatos classificados que aguardam disponibilidade de lote); existência da possibilidade de o titular suspenso ser cadastrado novamente com outro código de beneficiário, bem como ex-beneficiário ser contemplado novamente; e ausência de exigência de campos obrigatórios, como por exemplo os que são utilizados como critério e cálculo de classificação, pois em 46% dos casos, ficam em branco.

88. Ressalta-se que o cumprimento do item 2.5 do Acórdão TCU 753/2008 – Plenário

poderiam assegurar que os registros do sistema fossem corretos e apropriados e iriam prevenir a ocorrência dos erros constatados, além de perdas e modificação não autorizada.

89. Cabe ainda informar que o Incra está ciente dos problemas estruturais na área de informática e especificamente do Sipra, uma vez que o TCU expediu o Acórdão TCU 609/2011 – Plenário, emitindo o seguinte alerta:

9.1.6. não estão padronizados os formulários e rotinas de coleta de dados, de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações (a exemplo do que já é feito no sistema SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e projetos de assentamento (Sipra) ou SIR, e que a inexistência dessas rotinas acarreta as impropriedades identificadas nos itens 32 e 33 da proposta de deliberação;

90. No que se refere ao descumprimento do item 2.6 do Acórdão TCU 753/2008 – Plenário e seus subitens e do item 9.6.2 do Acórdão TCU 2.609/2012-Plenário, verifica-se que a NE 45/2005 (http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/atos-internos/normas/ne_45_250805.pdf, acessado em 15/01/2016, às 17hs25min) continua vigente e não foi alterada de modo a cumprir as deliberações do Tribunal, uma vez que não foram localizadas as inserções determinadas e em seu art. 7º, § 3º, continua dispondo que: “É obrigatória, no ato da inscrição, a apresentação apenas do documento original do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou cópia autenticada”, evidenciando que não houve implementação das deliberações.

91. Quanto ao descumprimento da recomendação 9.6.1 do Acórdão TCU 2.609/2012-Plenário, nada obstante as Superintendências Regionais do Incra publicarem, em seu sítio de Internet, listas de beneficiários dos projetos de assentamento sob sua jurisdição, consta-se que essas publicações (peça 4) não conferem publicidade ao processo de seleção de beneficiários, uma vez que não consta ordem de classificação, conforme a preferência definida no art. 19 da Lei 8.629/1993. Ou seja, continua descumprindo o princípio constitucional da publicidade descrito no art. 37 da CF/88.

92. Tal ausência da ordem de classificação praticamente inviabiliza o controle social em relação ao cumprimento da ordem de preferência definida na legislação da reforma agrária. Para melhor compreensão, pode-se fazer uma analogia com o concurso público. Caso a administração publicasse apenas uma lista de aprovados em concurso público, sem apresentar sua ordem de classificação, o candidato ficaria limitado em questionar o resultado do concurso ou localizar eventuais erros e fraudes no processo. Essa limitação ocorre com os candidatos a beneficiários da reforma agrária em relação à possibilidade de ser contemplado no PNRA, pois não há como checar se os critérios legais de classificação foram seguidos.

93. Conforme já citado no item “histórico” da presente instrução, levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, determinando a realização de auditorias em oito estados sob supervisão da SecexAmbiental.

94. Os referidos trabalhos, já em fase de relatório, foram iniciados ainda em 2015, sob orientação da SecexAmbiental, cujo planejamento revelou diversas fragilidades que ocorrem no processo de concessão de lotes da reforma agrária, especialmente na formação da relação de beneficiários e na fiscalização da situação ocupacional dos lotes, quais sejam:

- a) ausência de ampla divulgação do processo de seleção das famílias;
- b) direcionamento das inscrições nos programas à famílias acampadas e à movimentos sociais;
- c) existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do PNRA;

- d) ausência de motivação formal para eliminação de candidatos;
- e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa;
- f) descumprimento dos procedimentos de classificação e priorização de candidatos constantes no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;
- g) inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra;
- h) irregularidades na divulgação dos resultados da seleção de beneficiários;
- i) insuficiência de fiscalização da situação ocupacional dos lotes da reforma agrária;
- j) insuficiência de tratamento de situações irregulares localizadas na ocupação dos lotes da reforma agrária.

95. Paralelamente, a Controladoria Geral da União – CGU realizou procedimento de cruzamento de dados na relação de beneficiários da reforma agrária, revelando a existência de mais de 76 mil beneficiários irregulares em todo o Brasil, sendo muitos deles funcionários públicos, civis e militares, empresários, donos de imóveis rurais, etc (peça 5 e 6). A fiscalização da CGU foi tema de matéria exibida no programa de televisão Fantástico no dia 03/01/2016 (<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2016/01/autoridades-e-ate-pessoas-mortas-recebem-lotes-da-reforma-agraria.html>), com repercussão nacional.

96. No que se refere à supervisão ocupacional, os problemas de falta de supervisão ocupacional são conhecidos pelo menos desde 2003, conforme Acórdãos TCU 557/2004, 391/2004, e 753/2008, todos do Plenário, conforme trechos reproduzidos a seguir:

Acórdão TCU 557/2004 – Plenário:

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que: (...) 9.2.12. estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária.

Acórdão TCU 391/2004 – Plenário

Determinar ao Incra: (...)

9.2.5. regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários.

Acórdão TCU 753/2008 - Plenário

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): (...) 2.19. estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica (Parágrafos 4.63 ao 4.140 do Relatório de fls. 316/454).

97. Apesar das recomendações, desde 2004, expedidas pelo Tribunal para que o Incra exercesse suas funções de supervisão ocupacional, até hoje essa função não é exercida a contento. Conforme informações obtidas na fase de planejamento das auditorias iniciadas no exercício de 2015 pela SecexAmbiental e pelas Secretarias de Controle Externo, o Incra só vem realizando ações de supervisão ocupacional e de retomada de lotes com ocupação irregular em estados onde o Ministério Público tem atuado, sob autorização de sua Diretoria de Desenvolvimento.

98. Prova disso, foi o Memorando Circular 110/2014-DD (peça 7, p. 2), cujo assunto é “Suspensão das viagens da ação “PO 000A-Supervisão Ocupacional de Projetos de

Assentamentos”, assinado pelo Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, com trecho do conteúdo reproduzido abaixo:

(...)

1. Por solicitação do Sr. Presidente do INCRA, Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes, (por meio do memorando do gabinete da Presidência nº366/2014-GAB, de 27 de fevereiro de 2014);

2. Viemos informar a suspensão das viagens para execução da atividade viagens da Ação “PO 000A-Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos”, até nova diretriz; (...)

99. Posteriormente, pelo Memorando Circular 158/2014 – DD (peça 2, p. 1), admite a realização de viagens da referida ação apenas nas seguintes excepcionalidades: “(...) a) Decisão da Justiça com prazo e penalidades para o gestor pelo não cumprimento; b) Resolução de conflitos graves (devidamente identificado e qualificado e; c) Ações de retomadas de lotes ou parcelas”. Ressalte-se que a ação de retomada de lotes ou parcelas só pode ser iniciada após a identificação de situações irregulares, o que dificilmente ocorre sem ações de supervisão ocupacional.

100. Processos com o mesmo tema também foram efetuados em nível estadual na Superintendência Regional do Incra do Distrito Federal e Entorno (TC 028.947/2011-8) e também no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1). Em ambos foram constatadas irregularidades na relação de beneficiários e também na fiscalização e na supervisão ocupacional dos projetos de assentamento pesquisados, inclusive com o comércio ilegal de lotes da Reforma Agrária, fato esse corroborado pelos indícios 14 a 16 relatados anteriormente, onde constam beneficiários que não vivem no mesmo município em que receberam lotes; apresentam sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o perfil beneficiário da reforma agrária; e a existência de beneficiários que estão recebendo assistência técnica e não pertencem ao projeto de assentamento correspondente.

101. Em conclusão, os fatos narrados nos últimos parágrafos caracterizam o instituto do *fumus boni iuris*, evidenciando problemas sistêmicos na formação da relação de beneficiários da PNRA, restando ainda discutir-se a ocorrência do *Periculum in mora*, conforme se segue.

Periculum in mora

102. Vários fatos constatados nos autos, em processos no TCU e também processos na CGU caracterizam o instituto do *Periculum in mora* e indicam problemas sistêmicos do Incra apontando para um dano potencial em R\$ 2,5 bilhões, referentes aos créditos, benefícios e remissões a serem concedidos a beneficiários com indícios de irregulares e a assentados previstos para 2016, sendo R\$ 94,4 milhões em créditos a serem repassados por ocasião do assentamento de novos beneficiários e pagamentos referentes a beneficiários de 2014/2015 (despesas a serem efetuadas no curto prazo e que já podem ser efetuadas de imediato no caso dos beneficiários de 2014 e 2015 e também na ocasião do assentamento de novos beneficiários previstos para o exercício).

103. Além disso, os lotes ocupados por esses beneficiários representam um custo de oportunidade para o Governo Federal estimado em R\$ 41 bilhões, referente ao valor da terra nua ocupada por beneficiários com indícios de irregularidade, já que novos assentamentos têm sido criados mesmo com a ocorrência milhares de lotes abandonados ou ocupados irregularmente no PNRA. Abaixo é discriminada a memória de cálculo resumida dos prejuízos e do custo de oportunidade descritos, cujos detalhes constam da peça 12 dos autos:

Tabela 9 – Cálculo do Prejuízo potencial geral

Descrição	Valor	Método cálculo
Créditos estimados aos irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos.	R\$ 710.119.200,00	R\$ 51.600,00*13.762 irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos.
Remissões concedidas aos irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos.	R\$ 7.719.800,00	De acordo com cruzamentos feitos entre irregulares de 2014/15 e planilha enviada pelo Incra.

Crédito disponível para os beneficiários previstos no PAA para 2016.	R\$ 1.857.600.000,00	120mil assentados previstos para 2016 no PPA * 30% média de irregulares entre 2014/15 * R\$ 51.600,00 créditos disponíveis.
Total prejuízo potencial geral	R\$ 2.575.439.000,00	Soma

Fonte: cálculo efetuado pelo TCU conforme procedimento de cruzamento de dados.

Tabela 10 – Cálculo do Prejuízo potencial de curto prazo

Descrição	Valor	Método cálculo
Créditos pendentes a 4.786 irregulares de 2014/15	R\$ 44.031.200,00	Créditos pendentes: Fomento1 R\$3,2, Fomento2 R\$3,2 e Inicial2 R\$ 2,8 = 9.200*4.786 Os 4.786 foram encontrados de acordo com cruzamentos feitos entre irregulares e planilha enviada pelo Incra.
Novos assentados previstos no PAA 2016	R\$ 50.400.000,00	30mil assentados previstos para 2016 no PPA * 30% média de irregulares entre 2014/15 * 5.600,00 créditos disponíveis a curto prazo (Inicial1 2,4 + Fomento1 3,2)
Total prejuízo potencial curto prazo	R\$ 94.431.200,00	Soma

Fonte: cálculo efetuado pelo TCU conforme procedimento de cruzamento de dados.

Cálculo do Custo de oportunidade

R\$ 41 Bilhões. Quanto ao cálculo do custo de oportunidade baseado nos valores das terras irregulares, foi utilizado preço de mercado do IFNP enviado em planilha eletrônica pelo Incra e cruzado com a lista de irregulares dos cruzamentos. Entretanto, como há diversos beneficiários do Sipra sem registro de município, foi considerado o menor valor de terra do estado (uf) nestes casos. Dessa maneira, o valor estimado aqui mostra-se conservador, ou seja, estima-se que se houvesse a informação de município e seu respectivo código de IBGE para todos os beneficiários, o resultado geraria um número maior de prejuízo.

104. Apesar de ter suspenso as viagens para supervisão ocupacional, conforme já mencionado, o Incra continuou com o processo de criação de novos projetos de assentamento desde 2014, assentando novos beneficiários. Entre 2014 e 2015, o Incra emitiu mais de 80 Portarias destinando imóveis para a Reforma Agrária, conforme planilha constante da peça 8, em que constam os números das Portarias editadas pela Autarquia e sua ementa, com 46,2 mil novos beneficiários homologados conforme o Sipra, dentre eles 13,7 mil com indícios de irregularidade (30%). Ocorre que esses beneficiários, inclusive os beneficiários com indícios de irregulares, passam a ter direito aos créditos da reforma agrária, nos termos do art. 1º, §1º da Lei 13.001/2014 c/c arts. 2º ao 5º do Decreto 8.256/2014, no valor de R\$ 51,6 mil/beneficiário, conforme informações do sítio do Incra na internet (http://www.incra.gov.br/novo_credito_instalacao, acessado em 11/01/2016 às 16:15 hs.).

105. O potencial prejuízo em créditos a serem concedidos, caso confirmados os indícios de irregularidades apenas de beneficiários homologados entre 2014 e 2015, é de R\$ 710.11 milhões ao longo dos próximos exercícios (R\$ 51,6 mil x 13,7 mil beneficiários), desse montante R\$ 12,1 milhões já foram repassados a esses beneficiários com indícios de irregularidades (créditos apoio inicial I e Mulher), com créditos de liberação iminente de R\$ 44 milhões (fomento I, apoio inicial 2 e fomento 2), conforme informações da Autarquia.

106. Além disso, as projeções do PPA 2016-2019 (peça 9) apontam que o Incra pretende assentar cerca de 120 mil novas famílias em projetos de assentamento do PNRA, sendo 30 mil já no exercício corrente. Mantido o potencial de beneficiários com indícios de irregularidade entre 2014 e 2015, de aproximadamente 30%, há um prejuízo potencial de R\$ 1,857 bilhões ao longo dos

próximos exercícios em novos créditos concedidos a beneficiários com indícios de irregularidades. Desses, só no exercício de 2016, considerados apenas os valores dos créditos iniciais, apoio inicial 1 e fomento 1 (Valor de R\$ 5.600,00/beneficiário), e cumprida a meta de assentamento de 30 mil novas famílias, são estimados prejuízos de R\$ 50,4 milhões em créditos do PNRA, já no momento do assentamento desses beneficiários com indícios de irregularidade.

107. Não estão computados nos prejuízos – que devem ser apurados nas outras etapas do presente processo – os custos administrativos e judiciais para a retomada dos lotes entregues a beneficiários em que a irregularidade foi confirmada. Não estão computados também os prejuízos decorrentes de outros programas governamentais a que esses beneficiários passam a ter direito. Ressalta-se que os beneficiários, inclusive aqueles com indícios de irregularidade, têm direito a outros programas vinculados ou decorrentes do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros.

108. No que se refere aos beneficiários assentados antes do exercício de 2014, inclusive aqueles com indícios de irregularidade, conforme art. 3º da Lei 13.001/2014, têm direito à remissão de dívidas no valor de até R\$ 10 mil, com abatimento de até R\$ 12 mil ao valor que exceder a esse montante, referentes aos créditos da reforma agrária já recebidos no PNRA. Os beneficiários com indícios de irregularidade assentados até dezembro de 2013 foram 465.931, que segundo informado pelo Incra (peça 10) tiveram, até o momento, remissão de dívidas no valor de R\$ 7,7 milhões, ou seja, a maior parte dos valores a serem remidos ainda estão em apuração.

109. Cabe registrar, nessa situação, que mesmo que o beneficiário irregular já tenha recebido os créditos do PNRA no PA original, é possível que tenha recebido novamente quando do novo assentamento. Tal situação é possível porque o Sipra não possui dados confiáveis sobre o montante de créditos e os destinatários a que foram concedidos esses créditos, devido a falhas nos controles internos. Conforme informado pelo Incra, os créditos eram concedidos a estruturas associativas formais ou informais e distribuídos entre os integrantes dos PAs, não havendo registro individualizado organizado sobre quem recebeu os créditos, ou seja, o prejuízo pode ser ainda maior.

110. Essa situação é inclusive contemplada na Lei 13.001/2014 em seu art. 3º, § 3º, reproduzido a seguir:

Art. 3º Ficam remetidos os créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário. (...)

§ 3º Para fins de enquadramento nas disposições deste artigo, quando se tratar de créditos coletivos ou grupais, os valores serão apurados pelo resultado da divisão do valor originalmente concedido pelo número de pessoas beneficiadas com o crédito. (Grifo nosso)

111. Além disso, o Incra incorre em despesas administrativas e no custo de oportunidade de ocupação dos imóveis da reforma agrária por beneficiários ilegais. Cabe ressaltar que, para a modalidade de aquisição onerosa de imóveis rurais, o custo por lote pode variar entre R\$ 40 mil e R\$ 140 mil por beneficiário irregular, nos termos do art. 1º da Portaria MDA 7/2013, que definiu os valores com base na média dos valores das desapropriações efetuadas pelo Incra, em cada região, acrescido do desvio padrão, nos termos do art. 2º dessa mesma Portaria.

112. Em uma estimativa conservadora, considerando que cada beneficiário possui apenas 1 módulo rural em média, o custo de oportunidade dos lotes da reforma agrária ocupados por beneficiários com indicio de irregularidade, considerado o preço médio de mercado para o município respectivo da terra nua (sem considerar benfeitorias) é estimado em R\$ 41 bilhões.

113. Conforme acordo com a CGU (peça 11), decorrente de cruzamento de dados efetuado por aquele órgão, o cronograma do Incra para a solução dos problemas sistêmicos existentes na formação da RB, pelo menos no que se refere a melhorias nos sistemas de informação, apenas serão sanados no exercício de 2019, no fim do PPA, quando já terão sido assentados os 120 mil novos beneficiários e materializados os prejuízos aqui estimados.

114. Em conclusão, os fatos narrados nos últimos parágrafos caracterizam o instituto do *Periculum in mora*, em vista da real possibilidade dos problemas sistêmicos do Incra apontarem para um dano potencial estimado em R\$ 2.5 bilhões, referentes aos créditos, benefícios e remissões a serem concedidos a beneficiários potencialmente irregulares, além de um custo de oportunidade para o Governo Federal estimado em R\$ 41 bilhões, referente ao valor da terra nua ocupada por beneficiários com indícios de irregularidade.

Do *periculum in mora* reverso

115. De outra parte, verifica-se que suspensão do processo de assentamento de beneficiários na reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 até que o Incra dê solução aos problemas sistêmicos aqui discutidos pode prejudicar futuros beneficiários que se enquadrem no perfil requerido pelo PNRA devido a uma demora maior para recebimento de um lote da Reforma Agrária. Entretanto, não representa riscos maiores do que aqueles que poderão advir da não adoção da medida cautelar pleiteada.

116. Ressalta-se que os candidatos que estão no perfil da reforma agrária estão sendo prejudicados pelos problemas sistêmicos aqui relatados, uma vez que os beneficiários com indícios de irregularidade (479.695 casos) ocupam lotes da reforma agrária que seriam mais que suficientes para assentar os 120 mil beneficiários projetados pelo Incra até o fim de 2019, conforme consta no PPA.

117. Preocupa ainda mais o fato já citado de que, entre 2014 e 2015, 30% dos novos beneficiários do PNRA apresentem indícios de irregularidade, ou seja, o programa não está sendo efetivo, permitindo que indivíduos que não estão no público alvo do PNRA ocupem o lugar do público esperado, oferecendo riscos maiores do que aqueles que poderão advir pela não adoção da medida cautelar, em decorrência das irregularidades evidenciadas nessa representação e nas auditorias que estão sendo conduzidas pelas Secex Regionais do TCU, senão vejamos:

- a) problemas como ausência de ampla divulgação do processo de seleção das famílias;
- b) direcionamento das inscrições nos programas a famílias acampadas e à movimentos sociais;
- c) ausência de motivação formal para eliminação de candidatos;
- d) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa;
- e) descumprimento dos procedimentos de classificação e priorização de candidatos constantes no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;
- f) inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipa;
- g) irregularidades na divulgação dos resultados da seleção de beneficiários;
- h) insuficiência de fiscalização da situação ocupacional dos lotes da reforma agrária; e
- i) insuficiência de tratamento de situações irregulares localizadas na ocupação dos lotes da reforma agrária.

CONCLUSÃO

118. O presente documento deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU.

119. No que tange à necessidade de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que tal medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O *periculum in mora* ao reverso está presente nos autos, no entanto, não representa riscos maiores do que aqueles que poderão advir da não adoção da medida cautelar pleiteada pelo representante.

120. A cautelar ora proposta, deve ser adotada sem a oitiva prévia do responsável, prevista no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, tendo em vista a real possibilidade dos problemas sistêmicos do Incra apontarem para um dano potencial em R\$ 2.5 bilhões, referentes aos créditos, benefícios e concessões a serem concedidos a beneficiários com indícios de irregulares, além de prejudicarem milhares de candidatos a beneficiários da reforma agrária em virtude de vícios no processo de seleção.

121. Diante dos fatos apurados, para melhor análise do mérito da presente representação, faz-se necessária, ainda, a realização de oitiva para que o Incra se manifeste a respeito dos fatos aqui apontados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

122. É importante ressaltar que a maior parte dos fatos aqui discutidos e que motivaram a proposta de suspensão do processo de assentamento de beneficiários na reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, *inaudita altera pars*, foram largamente discutidos ao longo de 2015 entre a CGU e o Incra, conforme documento constante da peça 5, 6 e 11, e já estão contemplados nas análises da Controladoria, portanto não restam dúvidas quanto às ocorrências identificadas nos cruzamentos de dados identificados em comum entre o Tribunal e a CGU.

123. O documento completo a respeito do cruzamento de dados efetuado pelo TCU, constando metodologia, fontes e códigos utilizados foi enviado também ao Incra para manifestação dos gestores e consta da peça 12 dos autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

124. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal;

b) determinar, cautelarmente, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, ao Incra que suspenda:

- i. processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- ii. processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- iii. processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo;
- iv. remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo;



c) determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva do Incra, para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre os indícios de irregularidades 1 a 15 apontados na representação formulada pela Secex-Ambiental (itens 17 a 72 desta instrução);

d) encaminhar cópia da peça 12 e da peça 1 (arquivos em Excel, peças não digitalizáveis) que deverão subsidiar as manifestações a serem requeridas;

e) comunicar ao representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Secretaria de Controle Externo da Agricultura
e do Meio Ambiente, em 26/01/2016.

(Assinado eletronicamente)

Tiago Modesto Carneiro Costa
AUFC – Mat. 6583-8