

TC 000.517/2016-0**Natureza:** Representação**Unidade Jurisdicionada:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**DESPACHO**

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, em face de indícios de irregularidades observados na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

2. Em instrução de peça 14, corroborada pelo parecer de seu dirigente (peça 15), referida unidade técnica deste Tribunal requer a adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, com vistas a que o Incra suspenda (i) os processos de seleção de novos beneficiários para fins de reforma agrária, (ii) o assentamento de novos beneficiários já selecionados, (iii) os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidades constantes dos arquivos em Excel por ela indicados, e (iv) a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, relativamente aos beneficiários com indícios de irregulares apontados nos referidos arquivos em Excel.

3. Os indícios de irregularidades apontados pela secretaria se referem à existência de 479.695 casos de beneficiários do programa enquadrados em situações nas quais não se admite a concessão de lotes, em razão de os beneficiários incidirem nas vedações normativas e legais para concessão, conforme consignados na instrução, ou não respeitarem as condições impostas nos normativos para o enquadramento como beneficiários do programa.

4. Encontram vedações, segundo apontado na instrução, e em síntese, a concessão de lotes a pessoas já contempladas anteriormente no Programa Nacional de Reforma Agrária, pessoas com menos de dezoito ou mais de sessenta anos, servidores públicos, empresários, estrangeiros não naturalizados, detentores de maus antecedentes, titulares de mandados eletivos, pessoas falecidas, portadoras de deficiências com percepção de aposentadoria por invalidez, pessoas que apresentam sinais exteriores de riqueza ou renda maior que três salários mínimos, ou que detenham propriedades rurais, incluindo a propriedade de área maior que um módulo rural.

5. Com esses critérios foi possível à secretaria realizar, a partir dos dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), cruzamento com outras bases de dados de origem pública, com cadastros relativos a programas mantidos pelo Governo, e sistemas como os de controle de pessoal das três esferas da Administração Pública, cadastros de pessoas físicas e jurídicas da Receita Federal (CPF e CNPJ), Renavam, bancos de dados de beneficiários de auxílio reclusão, sistemas do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Sistema Nacional de Cadastro Rural, Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), Cadastro Nacional de Empregados e Desempregados (Cagede), Siape, Cadunico, Rais e Sisac, dentre outros, capazes de apontar a existência de irregularidades na seleção de beneficiários indevidos do programa, conduzindo, assim, ao apontamento do expressivo número de beneficiários irregulares, já excluindo-se possíveis duplicidades no cruzamento, conforme indicado na tabela 1 da instrução, reproduzida a seguir:

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

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
Descrição	Quantidade	%	Quantidade1	%	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 módulo 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.

6. Além desses casos, há indícios de 87.218 substituições de beneficiários na exploração de módulos rurais objeto de assentamento pelo programa, sem autorização do Incra, haja vista a não correspondência entre os beneficiários e as pessoas que efetivamente receberam os serviços de assistência técnica nos projetos de assentamento.

7. Aponta, ainda, a secretaria, que fiscalização também realizada pela CGU, de teor semelhante à ora empreendida pela SecexAmbiental, cujos resultados são de conhecimento do Incra, e de conhecimento geral, haja vista ter sido tema de matéria exibida no Programa Fantástico do dia 3/1/2016, já havia revelado a existência de mais de 76 mil beneficiários irregulares da reforma agrária. Outrossim, segundo a unidade técnica, evidencia-se que apesar de sucessivas deliberações deste Tribunal contendo recomendações e alertas sobre os riscos e fragilidades na constituição das relações de beneficiários dos projetos de reforma agrária, ao longo dos anos, não houve evolução do Incra na melhoria de seus controles internos a respeito do PNRA.

8. Assim, diante da situação evidenciada, compreende a secretaria estar devidamente caracterizado o *fumus boni juris* a sustentar o pleito formulado em relação à cautelar. Quanto ao *periculum in mora*, defende a unidade técnica que se encontra presente diante da iminência da

concretização de prejuízos potenciais da ordem de R\$ 2,5 bilhões, referentes aos créditos, benefícios e remissões a serem concedidos a beneficiários irregularmente selecionados para fins de reforma agrária.

9. Nessa linha, aponta a secretaria que em termos de prejuízos potenciais de curto prazo, estima-se o dispêndio de R\$ 94,4 milhões com os créditos pendentes a 4.786 beneficiários irregularmente selecionados nos anos de 2014/5 e com novos assentamentos de beneficiários constantes da relação de beneficiários, com previsão para 2016, sendo o prejuízo de R\$ 50.400.000,00 em créditos do PNRA, já no momento do assentamento desses beneficiários com indícios de irregularidade. Ainda, estima-se que, mantido o percentual médio de 30% de concessões irregulares, e levando-se em consideração a previsão de 120 mil assentados, constantes do PPA, bem assim os créditos disponíveis para cada assentamento (considerando os três ciclos: instalação, inclusão produtiva e estruturação produtiva), tem-se um prejuízo potencial de R\$ 1.857.600,00, o que somado aos créditos estimados a serem destinados aos beneficiários irregulares de 2014/2015 identificados no cruzamento (R\$ 710.119.200,00), e às remissões concedidas, de acordo com os cruzamentos (R\$ 7.719.800,00), totaliza o montante de R\$ 2,5 bilhões em termos de prejuízo potencial entre os anos de 2016 a 2019.

10. Além dessas alarmantes cifras, a SecexAmbiental indica, por fim, que R\$ 41 bilhões é o montante de prejuízo estimado em termos de custo de oportunidade, calculado com base no valor das terras irregularmente concedidas aos beneficiários indicados na lista obtida pelo cruzamento das informações realizadas.

11. Evidencia-se que as cifras ainda possam vir a ser maiores, haja vista que não foram computados prejuízos decorrentes do direito de tais beneficiários 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.

12. Dessarte, em razão da iminência de concretização de tais prejuízos, entende a secretaria configurado o *periculum in mora* a justificar um provimento cautelar por parte deste Tribunal. Na avaliação da SecexAmbiental, em que pese a suspensão dos processos de assentamento de beneficiários e a remissão dos créditos de reforma agrária até a solução dos problemas indicados prejudicar, eventualmente, futuros beneficiários que se enquadrem no perfil do programa, devido a uma maior demora para recebimento de lotes da reforma agrária, há riscos maiores na não adoção da medida cautelar, uma vez que é preocupante o fato de que entre 2014 e 2015, 30% dos novos beneficiários do PNRA apresentem indícios de irregularidade, demonstrando, com isso, que o programa não está sendo efetivo ao permitir 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, havendo ainda indícios, verificados nas auditorias em curso (Fiscalização de Orientação Centralizada, a cargo da SecexAmbiental), de problemas diversos na seleção das famílias beneficiárias, nas bases de dados do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra, e na fiscalização da situação ocupacional dos lotes.

13. São gravíssimos os indícios de irregularidades apontados. Percebe-se, do cruzamento de dados efetuados, que houve expressiva ampliação do número de beneficiários com suspeitas de irregularidades, em relação àquela fiscalização realizada pela CGU, noticiada em veículo de comunicação de massa¹ e constante da peça 5 (Relatório CGU nº 201408383), cujas providências no sentido do saneamento se encontram em andamento, conforme plano de providências anexado à peça 11, mas cujas providências somente serão levadas a termo ao fim do PPA.

14. Com efeito, os critérios legais e normativos são bem definidos. Consoante disposto no art. 64 do Decreto 59.428/1966, que regulamenta o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), as parcelas em projetos e colonização federal devem ser atribuídas a pessoas que alcancem a maioria civil e sejam menores de 60 anos, não sejam proprietários de estabelecimentos de indústria ou comércio,

¹ <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2016/01/autoridades-e-ate-pessoas-mortas-recebem-lotes-da-reforma-agraria.html>.

nem funcionários públicos e autárquicos, civis e militares da administração federal, estadual ou municipal, e, cumulativamente: (i) exerçam ou queiram exercer efetivamente as atividades agrárias, com vocação para seu exercício, (ii) comprometam-se a residir com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente; (iii) possuam boa sanidade física e mental e bons antecedentes; (iv) demonstrem capacidade para gerência do lote. Essas condicionantes encontram-se amparadas no art. 25, *caput*, e § 3º da Lei 4.504/1964.

15. No mesmo sentido, a Lei 8.629/1993 (que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), dispõe, em seu art. 20, que não poderá ser beneficiário da distribuição de terras o proprietário rural (salvo as exceções ali indicadas), nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

16. Ocorre que é grande o número de beneficiários identificados pela equipe da SecexAmbiental que, a princípio, segundo informações constantes dos vários bancos de dados pesquisados, incidem nas vedações indicadas pelos dispositivos legais e normativos, não podendo, portanto, serem beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, e muitos outros que também a princípio, não preenchem os requisitos para serem contemplados com a distribuição de lotes da reforma agrária. Quanto a eles, torna-se evidente o prejuízo econômico e social, potencial e efetivo, e a iminência de concretização de riscos para a própria política pública de colonização e reforma agrária.

17. Consoante apontado na representação formulada pela unidade técnica, desde 2007 este Tribunal já vinha alertando sobre os riscos de fraudes e inconformidades na formação da lista de beneficiários, época em que, por ocasião da realização de levantamento de informações constantes do TC-030.234/2007-8, constatou-se, também por cruzamento de bases de dados, que a relação de beneficiários incluía expressivo número de agentes públicos, conduzindo este Tribunal a determinar ao Incra, por ocasião do monitoramento de deliberações deste Tribunal (TC-007.766/2007-0) que adotasse providências para avaliar de forma sistemática a conformidade das informações do sistema Sinfra, dentre outras providências de caráter normativo com vistas a melhorar os processos de seleção de beneficiários, de forma a minimizar erros e coibir fraudes no processo de seleção de beneficiários (Acórdão TCU 753/2008 – Plenário).

18. Em que pese as medidas determinadas e a informação, por parte do Instituto, de que a partir de 2008 adotara a realização de cruzamentos de dados dos beneficiários com bases governamentais para validação das informações prestadas pelos beneficiários, no momento da seleção, como bem apontado pela secretaria, os achados consignados nestes autos evidenciam que as medidas antes determinadas por este Tribunal ou não foram efetivamente adotadas ou não adotadas a contento, de forma a surtir os efeitos desejados, transcorridos mais de sete anos desde o seu conhecimento por parte do Instituto. Como agravante, constato que o Incra também foi alertado em 2011 sobre os problemas estruturais na área de informática e em relevo, no Sinfra, por ocasião do Acórdão 609/2011 – Plenário.

19. Assim, além dos 15 indícios de irregularidades apontados na instrução técnica, observo, ainda, que há constatação de não cumprimento de determinações e recomendações anteriores do Tribunal sobre a matéria, com repercussões negativas sobre os apontamentos ora realizados, uma vez que houvesse o cumprimento das deliberações ao tempo de sua expedição, muito provavelmente não haveria de se constatar o expressivo número de beneficiários irregulares obtidos no cruzamento de dados ora apresentado.

20. Com efeito, algumas das causas para a continuidade da entrada em relação de beneficiários da reforma agrária com indícios de irregularidades consiste nas inconformidades nos procedimentos técnicos e administrativos para seleção de beneficiários, incluindo a ausência de transparência das escolhas, razão pela qual este Tribunal, mediante o Acórdão 753/2008 – Plenário, determinou ao Incra, portanto, que incluísse, no prazo ali fixado, 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, bem como alterasse o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo

II da NE somente fossem 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.

21. Posteriormente, mediante o Acórdão 2.609/2012 – Plenário o Tribunal recomendou ao Incra, novamente, que quando da publicação da lista de beneficiários, o fizesse informando a ordem de classificação conforme a preferência indicada no art. 19 da Lei 8.629/1993. Como revelado pela SecexAmbiental (parágrafos 90 a 92), o Incra até hoje não implementou efetivamente as medidas indicadas nas deliberações anteriores, de forma que, além dificultar o controle social sobre as seleções, ainda contribui para a contínua manutenção de processos de seleção de novos beneficiários em desconformidade com os critérios legais que as pautam.

22. Essa situação está a evidenciar a necessidade de uma ação imediata e mais efetiva no sentido de coibir a concretização dos riscos anteriormente apontados, de concessão de terras da reforma agrária a beneficiários que não se enquadrem nos requisitos do programa. Afora as medidas imediatas que o Incra poderia adotar nesse sentido, há, neste Tribunal, o instrumento da cautelar, oportuno a suspender os processos em curso, como defendido na instrução, de modo a evitar a concretização dos prejuízos.

23. Entretanto, penso que diante da gravidade dos apontamentos realizados, torna-se oportuna a prévia manifestação do Incra a respeito de todos os indícios de irregularidade apontados. A realização de contraditório prévio, nesse caso, propiciará o debate sobre o expressivo volume de possíveis beneficiários indicados em lista, bem assim, dos critérios e metodologias aplicados e providências já realizadas ou a realizar por parte do Incra, no sentido do imediato saneamento, ou da impossibilidade desse saneamento imediato, situação que pode conduzir à suspensão cautelar por parte deste Tribunal. Além disso, a oitiva prévia consistirá na oportunidade de o Instituto não apenas produzir defesa sobre seus procedimentos de seleção de beneficiários e concessão de créditos e remissões, mas também de aduzir elementos relativos a eventual perigo reverso, caso presente, na visão da autarquia, para a hipótese de se conduzir, na apreciação do feito, à suspensão cautelar alvitrada pela secretaria.

24. Não descarto, portanto, a adoção de medida cautelar suspensiva, que pode vir a ser adotada pelo Tribunal, caso não haja resposta satisfatória por parte do Incra, a respeito desses quase meio milhão de beneficiários com indícios de irregularidades, e caso não haja o afastamento dos riscos de concretização de prejuízos financeiros e sociais apontados na instrução. Assim, entendo que a oitiva deva se dar com fulcro no art. 250, inciso V, do RI/TCU, c/c o art. 276, § 2º, do RI/TCU, de modo que compreendo razoável a concessão de um prazo de 15 (quinze) dias para manifestação.

25. Dessarte, com fundamento nesses dispositivos apontados, e no art. 176 do RI/TCU, **determino, preliminarmente**, a realização de oitiva do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência deste Despacho, se manifeste sobre:

25.1 - os indícios de irregularidades 1 a 15 constantes da instrução peça 14, a saber:

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

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

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

Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos;

Indício 5: Beneficiários contemplados na RB que são empresários;

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

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

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

Indício 9: Beneficiários contemplados na RB que possuem mandatos eletivos;

Indício 10: Beneficiários contemplados na RB falecidos;

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

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

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

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;

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;

25. 2 – o descumprimento das determinações constantes dos subitens 2.5 e 2.6 do Acórdão 753/2008 – Plenário, e recomendações constantes dos itens 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 2.609/2012 – Plenário, abaixo reproduzidos, conforme apontamentos efetuados nos itens 76 a 92 da instrução técnica produzida pela SecexAmbiental, com as consequências ali referidas, a perpetuar os problemas relativos à seleção de beneficiários do PNRA:

Acórdão 753/2008 - Plenário

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);

Acórdão 2.609/2012 - Plenário

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 fé pública, aceito em todo o território nacional para a inscrição no Programa Nacional de Reforma Agrária;

25.3 – os indícios de falta de ações adequadas e suficientes de supervisão ocupacional dos lotes concedidos aos assentados, com inobservância das recomendações deste Tribunal, constantes dos Acórdãos 557/2004 – Plenário (subitem 9.2.12), 391/2004 (subitem 9.2.5), e 753/2008 – Plenário (subitem 2.19), haja vista a existência de indícios de que o Instituto só vem realizando atividades de supervisão ocupacional e retomada de lotes com ocupação irregular em estados onde o Ministério Público tem atuado, vis-à-vis o que consta dos memorandos circulares expedidos por esse instituto, acerca da suspensão de viagens da ação “Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos” (Memorando Circular 110/2014-DD e Memorando Circular 158/2014 – DD), conforme evidenciado nos itens 96 a 99 da instrução técnica produzida pela Secex/Ambiental.

26. **Determino**, por fim, à SecexAmbiental, que encaminhe ao Instituto cópia deste Despacho, bem como cópia da instrução de peça 14, assim como os itens não digitalizáveis (planilhas em Excel) com vistas a subsidiar a manifestação daquele órgão, e propiciar que possa adotar as providências imediatas que julgar cabíveis a partir desses elementos.

27. Informe-se ao Incra que os itens não digitalizáveis constam dos autos como elementos de natureza sigilosa, devendo receber o mesmo tratamento dessas informações naquele Instituto, guardando, sob responsabilidade, o sigilo no manuseio das informações.

28. Solicito a SecexAmbiental que, após o recebimento da resposta, priorize a instrução e encaminhe sua proposta ao Gabinete, o mais breve possível.

À SecexAmbiental.

Brasília, 3 de fevereiro de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator