

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.517/2016-0

Natureza: Representação

Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Representante: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental/TCU.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS LOTES DE REFORMA AGRÁRIA. OITIVA PRÉVIA. NÃO AFASTAMENTO DOS REQUISITOS ENSEJADORES DA CAUTELAR PLEITEADA. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E ASSENTAMENTO DE NOVOS BENEFICIÁRIOS. SUSPENSÃO DE NOVOS PAGAMENTOS E REMISSÕES DOS CRÉDITOS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO ACESSO A OUTROS BENEFÍCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ATRELADOS AOS BENEFÍCIOS DA REFORMA AGRÁRIA. ESCOPO DA CAUTELAR COM ATINGIMENTO UNICAMENTE DOS BENEFICIÁRIOS APONTADOS COMO IRREGULARES. POSSIBILIDADE DE REVERSÃO DA CAUTELAR PELO PRÓPRIO BENEFICIÁRIO JUNTO AO INCRA, MEDIANTE COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE DE SUA SITUAÇÃO OCUPACIONAL.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, com pedido de medida cautelar, em face de indícios de irregularidades ocorridas na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra.

2. Em instrução inicial do feito, à peça 14, referida unidade técnica apresentou conjunto de evidências e argumentações que a conduzia a formular pedido de medida cautelar, *inaudita altera parte*, vazada nos seguintes termos (transcrição com ajustes de forma pertinentes):

“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:

a) 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;

b) inconsistências na base de dados do Sinfra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário; e

c) 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

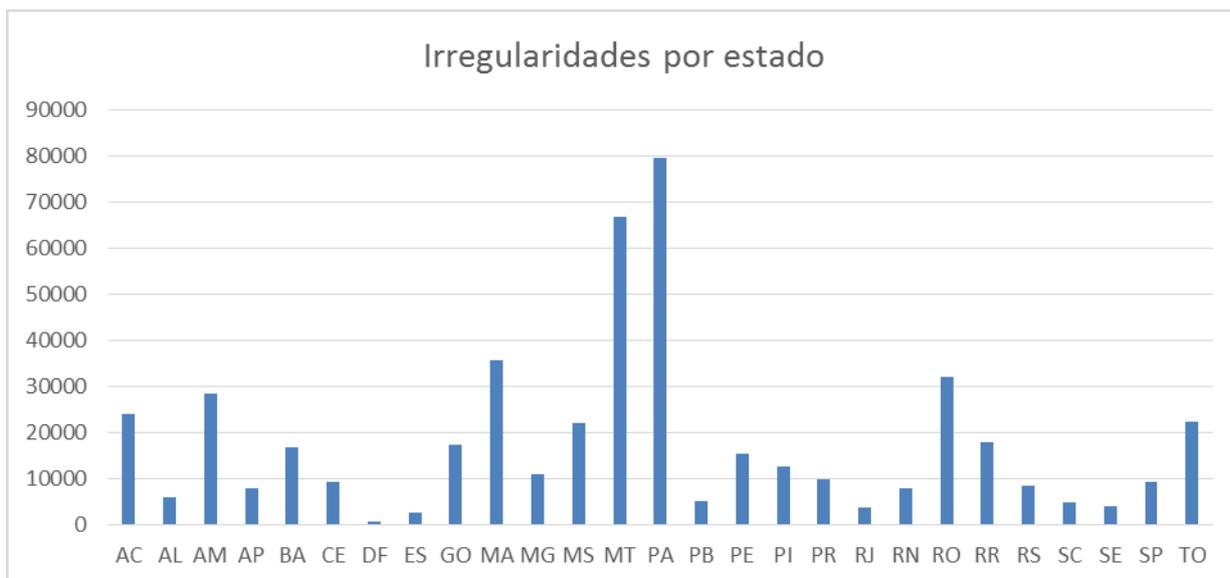
10. O resultado do cruzamento de dados (peça 1 e peça 12), finalizado em 19/01/2016, revelou a existência de 479.695 mil casos de beneficiários com indícios de irregularidades, podendo chegar a 31% do total de beneficiários registrados no Sipra, caso confirmados, conforme tabela 1 a seguir.

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

Irregularidade por unidade familiar Descrição	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	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 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 – Índícios 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 Sipra. 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 Inkra 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 Inkra, 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 Inkra.

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 Inkra 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 Inkra.

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 Inca 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 Inca 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 registra 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 Sipra	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 parafiscal, 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 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 tornar 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	R\$	120mil assentados previstos para 2016 no

beneficiários previstos no PAA para 2016.	1.857.600.000,00	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 Inbra.
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 Inbra 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 Inbra continuou com o processo de criação de novos projetos de assentamento desde 2014, assentando novos beneficiários. Entre 2014 e 2015, o Inbra 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 Inbra na internet (http://www.inbra.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 for 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 Sinfra 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 índice 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 – Sipra;
- 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.”

3. Em despacho constante à peça 16 determinei, preliminarmente, fosse realizada a oitiva do Incra, com fundamento no art. 276, § 2º, do RI/TCU, com vistas a que se manifestassem, em prazo excepcional de 15 dias (o dispositivo regimental prevê prazo de cinco dias úteis), 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.’

4. Produzidas as manifestações do Incra, a SecexAmbiental procedeu à análise, mantendo a proposição de adoção de medida cautelar, em instrução de peça 26, com anuência do titular da secretaria à peça 27. A instrução produzida foi vazada nos seguintes termos:

‘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 para:

- d) suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- e) suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- f) 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 25 desse processo;
- g) suspensão do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o 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, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.

2. Os resultados completos do cruzamento de dados que motivou a presente representação encontram-se na peça 12 dos autos, com ajustes promovidos na peça 24. Nesse documento último documento, mais atualizado, 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, além da discriminação dos ajustes promovidos em relação à peça 12, resultado de aprimoramentos e de ajustes em razão das oitivas.

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 têm demonstrado fragilidades sistêmicas na formação na Relação de Beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos e no médio prazo, a exemplo de auditorias anteriores no DF e Entorno (TC 028.947/2011-8) e no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1).

6. Após efetuar cruzamento de dados (peça 12), a SecexAmbiental detectou a existência 479.695 casos de beneficiários da Reforma Agrária com indícios de irregularidades, número revisado para cima, 581.130 casos, após ajustes promovidos em razão da resposta a oitiva do Incra, conforme peça 24. Baseado na existência dos pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, essa secretaria submeteu ao Ministro Relator proposta de adoção de medida cautelar (peça 14), *inaudita altera pars*, para: i. suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária; ii. suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados; iii. 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.

7. O Ministro Relator, em despacho constante da peça 16 dos autos, determinou à SecexAmbiental que efetuasse a oitiva do Incra e encaminhasse cópia do despacho e da instrução constante da peça 14, assim como os itens não digitalizáveis com vistas a subsidiar a manifestação do daquela Autarquia.

EXAME TÉCNICO

8. Em resposta à oitiva promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 12/2016 (peça 17), datado de 04/02/2016, o Incra apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 19.

9. Destaca-se que o Incra, nessa peça, baseou suas alegações e esclarecimentos no questionamento dos critérios e da metodologia adotados pela Unidade Técnica (UT), questionando fundamentalmente as quantidades apresentadas, sem, portanto, negar a existência das ocorrências ou atacar diretamente as fontes dos problemas ou o mérito das questões.

10. Complementarmente à resposta constante da peça 19, o Incra enviou a peça intitulada ‘CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES’, constante da peça 23 dos autos onde apresenta as ações previstas no curto e no médio prazo (120 dias), apontando números de retomadas de lotes e assentamento de beneficiários em projetos mais antigos. O Incra ressalta ainda que entende que critérios adicionais aos da Lei 8.629/1993 também deveriam ser aplicados na seleção de beneficiários da Reforma Agrária.

11. Nas duas respostas apresentadas pela Autarquia, o Incra solicita que a medida cautelar não seja deferida e, na última peça referida, requer o prazo de 120 dias para apresentação detalhada dos resultados e medidas propostas.

12. A seguir, analisa-se cada um dos itens apontados pelo Incra na resposta da oitiva constante das peças 19 e 23:

Dos critérios interpretativos adotados pela representação (peça 19, p. 3 a 11)

13. Nesse item o Incra argumenta, em resumo, que: i. a apuração dos indícios de irregularidade apresentados pela UT, desde antes da homologação até a atualidade, constitui-se em um potencial equívoco; ii. há divergências entre os números apresentados pela CGU em cruzamento

de dados sobre o mesmo tema; e iii. os beneficiários enquadrados em ocorrências sem precisão de data (antes ou após a homologação) não se constituíram em irregularidades, necessariamente, mas apenas em limitações do sistema Sinfra. A seguir são analisadas as alegações do Incra.

i. Apuração dos indícios de irregularidade apresentados pela UT, desde antes da homologação até a atualidade constituir-se-ia em potencial equívoco.

14. A apuração dos indícios de irregularidades em datas antes da homologação de beneficiários e após a homologação de beneficiários não se constituiu em equívoco, mas está relacionada com a metodologia, com os critérios e com o escopo do trabalho.

15. Preliminarmente, destaca-se que a definição dos critérios e das metodologias adotadas pela Unidade Técnica no cruzamento de dados foram definidos com base em um cuidadoso estudo efetuado em processo de levantamento (TC 007.723/2015-6) e posteriormente discutido com mais de 20 auditores de 9 Secretarias em 3 encontros presenciais em São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul, como parte de auditoria coordenada ocorrida durante o último exercício e estão relacionados ao escopo do trabalho, qual seja: processo de seleção de beneficiários e processo de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária.

16. Cada um dos critérios adotados nos cruzamentos efetuados encontra-se discutido na peça 12, posteriormente ajustada pela peça 25, e na instrução constante da peça 14, com seus fundamentos legais e teóricos, os quais serão detalhados e analisados novamente nos itens seguintes desta instrução:

Processo de seleção de beneficiários:

‘Existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966’.

Processo de supervisão ocupacional:

‘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’;

17. Quanto aos critérios adotados pelo TCU no trabalho de cruzamento de dados, o Incra argumentou no parágrafo 26 da peça 19 que:

(...) eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato no PNRA prestam-se não a conferir enquadramento ou não do beneficiário nas restrições do art. 20 da Lei n. 8.629/93, mas a pautar eventuais indícios de que aquele beneficiário, que tenha alçado determinada condição pessoal (tornando-se servidor público, por exemplo) possa ou não ter deixado de explorar o lote concedido/alienado, o que importaria rescisão do instrumento e reintegração do Incra na posse para nova destinação, aí sim seguindo os critérios dos arts. 19 e 20 da Lei n. 8.629/1993.

18. Cumpre esclarecer que, tanto na peça 12, quanto na peça 14 e na revisão constante da peça 24, todas as ocorrências, independentemente de terem ocorrido antes ou depois da data de homologação dos beneficiários, são tratadas como ‘indícios’ de irregularidades, devendo ser verificadas pelo órgão para sua confirmação ou para que os processos de concessão ou titulação dos lotes sejam saneados.

19. Ocorre que esses indícios, quando analisados em conjunto com os procedimentos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária adotados pelo Incra, constituem-se em fortes evidências dos fatos narrados na instrução constante da peça 14 dos autos. Tais procedimentos serão melhor abordados mais à frente nesta instrução.

20. O Incra tem razão ao afirmar que os resultados dos cruzamentos de dados de beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público por exemplo, devem ser considerados como indícios de que o beneficiário não esteja mais explorando o seu lote,

consequentemente deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária. As razões para considerar essas situações como indícios de irregularidades são descritas nos itens que se seguem.

Servidor Público (peça 12, p. 12 e 13 e equivalente nos ajustes da peça 24)

21. Dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural, 6.318. O fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública em áreas urbanas é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a atividade que o beneficiário está se propondo uma vez tendo ingressado no PNRA, qual seja, agricultura familiar. 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 terá de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, que caracteriza o agricultor familiar como aquele que explore sua propriedade com a sua família, dentre outros requisitos.

Empresário (peça 12, p. 15 e 16 e equivalente nos ajustes da peça 24)

22. Dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. O fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo atividade empresarial não vinculada ao ramo agrícola também é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Alguns casos ilustrativos, como os exemplificados na instrução inicial (peça 14), mostram atividades incompatíveis com a agricultura.

Aposentados por invalidez (peça 12, p. 17 e 18 e equivalente nos ajustes da peça 24)

23. Para esse quesito, só foram considerados aposentados por invalidez, constando do resultado de 9.875 ocorrências, aqueles casos em que havia apenas um titular aposentado por invalidez ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição. Mais uma vez, tal fato se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Para que tal trabalhador possa continuar contemplado no lote, o Incra deve ao menos exigir alguma comprovação de que o beneficiário, mesmo na condição de aposentado por invalidez, é capaz de exercer as atividades inerentes à agricultura familiar. Vale lembrar, que o PNRA não tem como objetivo servir de programa habitacional, sendo mais adequado que esse beneficiário seja encaminhado para a política pública que tenha esse objetivo.

Maus antecedentes (peça 12, p. 18 e 19 e equivalente nos ajustes da peça 24)

24. Nesse quesito, por limitação de acesso a bases de dados, apenas foram considerados os beneficiários que estavam recebendo auxílio reclusão, no total de 218 ocorrências. Vale lembrar que o auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do cidadão recluso em regime fechado ou semiaberto, desde que ele não receba salário de empresa nem benefício do INSS. Se o cidadão se encontra recluso, mais uma vez tal situação se torna incompatível com a condição de agricultor familiar. Observa-se que não foi possível utilizar-se as bases de dados policiais, as quais poderiam revelar muitos casos não apontados aqui, já que o conceito de bons antecedentes, exigência do art. 25, caput, da Lei 4.504/1964, refere-se a vida pregressa limpa, bom conceito social, reputação ilibada, nenhum envolvimento com o crime, não se confundindo com primariedade, consoante jurisprudência citada na peça 12, p. 18 e 19.

Mandatos eletivos (peça 12, p. 19 e 20 e equivalente nos ajustes da peça 24)

25. A condição de vereador, prefeito, vice-prefeito, deputado estadual ou senador (1.017

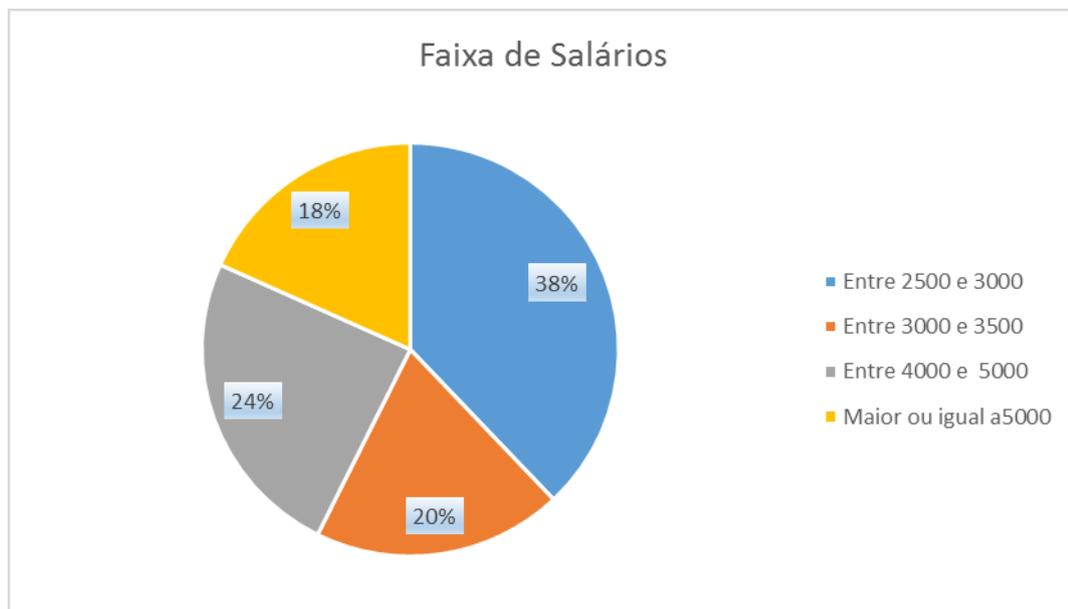
casos) também é incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Observa-se que muitos casos são de beneficiários eleitos em estados diferentes do estado em que foi contemplado com o lote, conforme abordado na instrução inicial (peça XXX). Tal situação também deve ser examinada em profundidade pelo Inbra.

Beneficiários falecidos (peça 12, p. 20 e 21 e equivalente nos ajustes da peça 24)

26. Dos 37.997 beneficiários que se encontram falecidos na RB, 1.571 já estavam falecidos antes da homologação, 36.817 faleceram após a homologação e 29 não tem informações de data. Os lotes que teoricamente seriam ocupados por esses beneficiários, também devem ser objeto de fiscalização do Inbra para verificar se os sucessores continuam no lote e se reúnem as condições dispostas 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.

Beneficiários com renda não agrícola superior a 3 salários mínimos (peça 12, p. 21 e 22 e equivalente nos ajustes da peça 24)

27. O fato de 26.818 beneficiários da reforma agrária receberem renda não agrícola acima de 3 salários mínimos também se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. III, que estabelece que esse indivíduo ‘tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo’. O Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu como requisito para participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o limite de no mínimo 50% da renda proveniente de atividades do estabelecimento agrícola, conforme Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-d). Vale destacar que 202 beneficiários apresentam renda acima de 20 salários mínimos (alta renda segundo critérios do IBGE). Além disso, empregos com mais alta remuneração, em geral, exigem dedicação integral, o que obriga o Inbra, diante desse indício a tratar com atenção tais casos por meio de sua supervisão ocupacional. A título ilustrativo, o gráfico abaixo mostra a distribuição % de faixa de renda entre as ocorrências.



Deficiência física ou mental (peça 12, p. 22 e 23 e equivalente nos ajustes da peça 24)

28. A condição de deficiência física ou mental dos 10.579 beneficiários da reforma agrária encontrados no cruzamento de dados efetuado por esta secretaria também se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar. Para esse quesito, só foram considerados indícios de irregularidade os casos em que havia apenas um titular e este tinha deficiência ou, havendo dois

titulares, os dois se enquadrassem na restrição. A Lei 4.504/1964 c/c art. 6º da NE Incra 45/2005 menciona que a incapacidade deve impossibilitar totalmente o beneficiário de realizar trabalhos agrícolas. Apesar de esses cruzamentos não evidenciarem a incapacidade total, a regra estabelece que os deficientes físicos ou mentais não podem ser beneficiários da reforma agrária, e que a exceção só poderia se dar diante da apresentação de laudo médico que garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola. Tais casos devem ser objeto de atenção por parte do Incra que deve exercer sua função de supervisão ocupacional do lote.

Beneficiários que possuem residência em local diverso do qual recebeu o lote (peça 12, p. 24 e 25 e equivalente nos ajustes da peça 24)

29. A condição de beneficiários que constam na receita federal como residentes em município diferente de onde recebeu o lote teve inicialmente 248.926 beneficiários identificados, sendo que 49.901 residem em outro estado. Após revisão constante da peça 24, o número foi revisto para 363.111 beneficiários, sendo que 61.495 residem em outro estado, em virtude de utilizar-se a base de Cadastro Único com data posterior ao da homologação do referido beneficiário, dado esse considerado mais confiável que o da Receita Federal, utilizado no cruzamento original.

30. Tal situação também deve ser objeto de atenção especial do Incra em sua supervisão ocupacional, já que é condição para o beneficiário da reforma agrária ‘comprometer-se a residir com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente’, conforme contratos de concessão dos lotes da reforma agrária e o disposto no art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1996.

Beneficiários que apresentam sinais exteriores de riqueza (peça 12, p. 25 e 26 e equivalente nos ajustes da peça 24 e equivalente nos ajustes da peça 24)

31. Os beneficiários que apresentaram sinais exteriores de riqueza totalizaram 19.393. Ressalta-se que a metodologia adotada se utilizou de parâmetros conservadores, pesquisando apenas veículos com fabricação entre 2012 e 2015, com valor superior a R\$ 35 mil. Tal constatação não se baseia na proibição de beneficiários da reforma agrária adquirirem bens, mas sim da incompatibilidade entre o potencial de faturamento de uma propriedade de agricultura familiar da reforma agrária e o patrimônio adquirido em nome do beneficiário. Tal situação deve ter especial atenção do Incra em suas atividades de supervisão ocupacional, pois é um indício de que o beneficiário não está obtendo sua renda de atividades ligadas à parcela recebida no PNRA e possivelmente não tem explorado sua parcela dentro das regras do programa. Tal situação se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. III, que estabelece que esse indivíduo ‘tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo’. O Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu como requisito para participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o limite de no mínimo 50% da renda proveniente de atividades do estabelecimento agrícola, conforme Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-d).

ii. Divergências de números entre a auditoria do TCU e o trabalho da CGU de cruzamento de dados

32. Quanto a esse item, destaca-se que o cruzamento de dados efetuado pelo TCU contou com a participação da CGU por meio de contatos telefônicos e reuniões entre esta UT e a área correspondente daquele órgão de controle.

33. A obtenção do número de aproximadamente 76 mil beneficiários com indícios de irregularidade encontrados pela CGU, frente aos 479.695 encontrados pelo TCU, revisto para 578.547 beneficiários, se deve a diferenças de escopo e não de critérios. O Trabalho feito pela CGU (peças 5 e 6) teve como escopo apenas a formação da lista de beneficiários, mas não estudou a questão da supervisão ocupacional. Na realidade, equalizando-se os escopos das ações de fiscalização do TCU e da CGU, o quantitativo do encontrado pelo TCU foi menor, com 62.619 casos. Tal diferença ocorreu pelo fato da Unidade Técnica do TCU ter adotado critérios um pouco

mais conservadores que a CGU, sem, porém, haver qualquer divergência técnica.

iii. os beneficiários enquadrados em ocorrências sem precisão de data (antes ou após a homologação) não se constituiriam em irregularidades, necessariamente, mas apenas em limitações do sistema Sipra

34. Conforme já apontado, todos os casos apontados pela auditoria são indícios de irregularidades que devem ser confirmados individualmente. A maneira como é feita a seleção de beneficiários pelo Incra, conforme será mais abordado a frente, bem como a orientação central para que as supervisões ocupacionais fossem suspensas (peça 7), aliadas às falhas do sistema e demais indícios constantes nos autos formam evidências suficientes para que o Incra verifique os casos apontados, excluindo da RB beneficiários irregulares ou saneando os processos dos beneficiários regulares.

Da análise dos ‘indícios de irregularidades’ levantados (peça 19, p. 11 a 33)

35. Nesse item o Incra argumenta, em resumo: i. não se poderia interpretar como irregularidades as situações atípicas relatadas pelo TCU, mas sim como alertas para confirmações; ii. o fato de TCU não ter considerado a Portaria MDA 06/2013 teria sido inapropriado; iii. o Incra teria encontrado inconsistências nos levantamentos feitos por esta Unidade Técnica.

i. não se poderia interpretar como irregularidades as situações atípicas relatadas pelo TCU, mas sim como alertas para confirmações

36. Nesse item o Incra coloca que não se poderia interpretar como irregularidades as situações atípicas relatadas pelo TCU, mas sim, como alertas para confirmações a partir de verificações por outros meios, inclusive visitas *in loco*. Alega ainda que o trabalho de auditoria com utilização intensiva de recursos de tecnologia da informação por si só, a depender da qualidade dos registros que compõem a massa de dados e informações utilizada nos cruzamentos, poderia resultar em diagnóstico desproporcional entre inconsistências dos registros e situações efetivamente irregulares.

37. Ressalta-se que não há qualquer divergência entre o Incra e o TCU nesse ponto. Conforme já ressaltado algumas vezes anteriormente nessa instrução, o resultado do cruzamento de dados deve ser tratado como indício de irregularidade e não como irregularidade, devendo ser apurado caso a caso para que o beneficiário seja excluído da RB ou que seu processo, inclusive dados no sistema Sipra, seja saneado caso não se confirme a irregularidade.

38. Ocorre que, apesar da possibilidade de haver inconsistências no estudo, outros estudos e auditorias, já citados na instrução inicial (peça 14), além de documentos adicionais que serão citados mais à frente nesse instrução, constituem-se em fortes evidências de que o problema existe e que os números são grandes e que causam prejuízos financeiros e jurídicos, além de injustiças sociais, uma vez que beneficiários irregulares estão ocupando as vagas de candidatos que estão em situação de vulnerabilidade e que ainda não estão contemplados na PNRA.

39. Tal situação é admitida pelo próprio Incra em resposta complementar à oitiva promovida (peça 23), em que reconhece algumas das deficiências apontadas pelo TCU no processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

40. Cabe ao Incra, diante dessas ocorrências, estabelecer prioridades e um plano de ação para saneamento dos processos e correção de seus registros eletrônicos no Sipra, por meio de atividades de supervisão ocupacional, de modo a evitar a ocorrência de novas irregularidades e a manutenção das que são apontadas pelo estudo ao invés de questionar a desproporção dos números, o que, aliás não ficou comprovado pelas alegações do Incra na prática.

ii. o fato de TCU não ter considerado a Portaria MDA 06/2013 teria sido inapropriado

41. O Incra argumenta também que dever-se-ia levar em consideração que o Tribunal não considerou autorizações da Portaria MDA 06/2013, o que resultou na evidência de quantitativo de atos administrativos supostamente ilegais e ilegítimos. Esse fato teria se mostrado inapropriado frente às práticas adotadas pelo Incra que teriam sido feitas à luz de fiel interpretação das normas vigentes.

42. A UT, em seu estudo, não considerou apenas o disposto no §2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 como critério de auditoria por considerar que tal dispositivo extrapola dispositivos da Lei 4.504/1964, da Lei 8.629/1993, da Lei 11.326/2006, além do Decreto 59.428/1966, o que não se mostra inapropriado.

43. O §2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 estabelece que não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, adquira também a condição de servidor público, proprietário rural, ou empresário. Destaca-se que a representação da UT não abordou a questão de proprietário rural após a data de homologação, apenas as ocorrências que não apresentaram informação de data, motivo pelo qual só serão abordadas a seguir a condição de empresário ou de servidor público após a homologação.

44. Conforme já descrito anteriormente, o fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública ou atividade empresarial em áreas urbanas é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a atividade que o beneficiário está se propondo uma vez tendo ingressado no PNRA, qual seja, agricultura familiar. 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 terá de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, que caracteriza o agricultor familiar como aquele que explore sua propriedade com a sua família, dentre outros requisitos.

45. O fato de o MDA publicar uma portaria excetuando esses casos como irregularidades, sem que isto esteja previsto em lei, e sem estabelecer qualquer procedimento adicional de verificação da situação ocupacional desses lotes ocupados por servidores públicos e empresários mostra-se incoerente com os objetivos do PNRA e também inconsistente com dados do próprio Incra, que calcula a necessidade de assentar mais 120 mil pessoas até o fim do presente PPA, os quais, segundo o que foi apontado na peça 23 dos autos se encontram em situação de vulnerabilidade social.

iii. o Incra teria encontrado inconsistências nos levantamentos feitos por esta Unidade Técnica

46. Por fim, nesse item, o Incra passa a questionar os números apresentados em cada um dos indícios de irregularidades apontados pelo trabalho de cruzamento de dados efetuado pelo TCU e aponta possíveis inconsistências no estudo levado a cabo por esta UT, sem, no entanto, descartar sua ocorrência. Os questionamentos apontados são abordados nos itens que se seguem.

Indício 1: beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA, em projetos de assentamentos diferentes.

47. Nesse item o Incra afirma que alguns dos casos podem ser decorrentes, na maioria dos casos, de transferência de um assentamento para outro, sem que isso implicasse que aquele beneficiário tenha sido duplamente contemplado. Aponta também que, como exemplo, dois casos em que essa situação teria se configurado. Aponta também que a CGU excluiu, em seu trabalho, os casos de transferências da contagem dos indícios de irregularidades. Aponta por último que os casos remanescentes serão analisados e corrigidos pelo Incra.

48. De início, observa-se que o fato alegado pelo Incra de que a maioria dos casos de contemplação no PNRA mais de uma vez seriam casos de transferências indicados no sistema não procede, já que a CGU, mesmo considerando esses casos, encontrou o total de 15.347 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas já anteriormente contempladas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária.

49. Além disso, limitações do sistema Sipra não permitiram chegar a um resultado mais apurado no caso do trabalho efetuado por esta UT, o que poderia levar a um número ainda maior de casos, conforme pode-se inferir do item metodologia, constante da peça 12, p. 9.

50. O Incra deixou de tratar em sua resposta o principal problema, qual seja, a causa para que a situação ocorra, que conforme apontado pela CGU é a ausência de controle no que concerne à

atualização dos dados registrados no Sipra de forma que impeça a homologação em duplicidade de beneficiários e ex-beneficiários do PNRA.

Indício 2: concessão de parcela a beneficiários menores de 18 anos e maiores de 60 anos.

51. Para esse indício, o Incra argumenta que a Lei 8.629/93, que seria posterior ao Decreto 59.428/1966, teria revogado tacitamente tal dispositivo legal, uma vez que não impõe esse tipo de limitação de idade máxima. Aponta ainda que o fato da NE/Incra 45/2005, que seria fundamentada no estatuto da terra e nos referidos normativos também não impõe esse limite de idade, nem a Portaria MDA 06/2013.

52. Segundo o Incra não haveria respaldo legal para a manutenção desse impeditivo de acesso à terra oriunda da reforma agrária, desde que a capacidade de exploração da parcela pelo beneficiário e seus familiares esteja garantida. O Incra aponta ainda que o Estatuto do Idoso, Lei 10.741/2003 garantiria ao maior de 60 anos o exercício de atividade profissional, vedando em seu artigo 27 a fixação de limite máximo de idade. Quanto ao menor de 18 anos, o Incra basicamente informa que irá trabalhar para sanear os casos encontrados.

53. Considerando-se o artigo 27 da Lei 10.741/2003, consideram-se aceitáveis as alegações do Incra, motivo pelo qual a SecexAmbiental revisou o resultado do cruzamento de dados efetuado, excluindo da relação os casos de maiores de 60 anos localizados por meio do cruzamento de dados efetuado, conforme consta na peça 24 dos autos e nas planilhas em excel constantes de itens não digitalizáveis da peça 25.

Indício 3: Beneficiários proprietários de imóveis rurais com área superior a 1 módulo rural no SNCR

54. O Incra argumenta que o Sipra contém registros de beneficiários da reforma agrária e também de projetos de colonização, o qual é regido por regramento diferente e que alguns dos casos descritos pelo TCU poderiam se enquadrar nos casos de colonização. Para justificar tal possibilidade o Incra encontrou 2 casos, dos 841 apontados, de casos em que a ocorrência se referia a projeto de colonização. Aponta que o Sipra carece de qualificação de forma clara sobre a destinação da área, se colonização ou reforma agrária.

55. O Incra questiona também o fato de o TCU apontar os 841 casos como ‘sem ocorrência de data’, o que não permitiria ao Incra saber se o beneficiário já detinha o imóvel antes ou depois de ser contemplado no PNRA e que o beneficiário poderia adquirir outro imóvel após a sua contemplação pelo programa.

56. Em primeiro lugar, o Incra tem razão ao colocar que o sistema Sipra, administrado pela própria Autarquia, carece de qualificação de forma clara sobre a destinação da área. Além disso o sistema apresenta uma série de inconformidades que dificultam o controle da reforma agrária como imprecisão de datas de homologação dos beneficiários e ausência de integração com o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), também administrado pela Autarquia, e que apresentava apenas 0,2% dos campos com a informação do tamanho do módulo rural, o que dificulta o estabelecimento de controles administrativos da Autarquia e também a atuação de órgãos de controle, como CGU e o próprio TCU.

57. Outro argumento em que o Incra tem razão é o de que o beneficiário não é impedido de adquirir outra propriedade rural, desde que exerça a exploração regular de seu lote. Em nenhum momento a presente representação pretendeu defender tese no sentido de restringir esse direito.

58. Porém, o fato de o Sipra apresentar as inconsistências referidas, aliado ao fato do TCU apontar os 841 casos em que não há precisão de datas, merece a atenção do Incra no sentido de exercer sua função de supervisão ocupacional para que proceda à exclusão dos beneficiários irregulares e saneie os processos em que as inconsistências sejam apenas cadastrais.

59. Por último, cabe ressaltar que a informação sobre utilização da terra, necessária para o cálculo de módulo rural, era facultativa no SNCR legado (base de dados utilizada na presente representação), e que, por isso, apenas 0,2% dos registros estão com o campo módulo rural preenchido. Dessa maneira, estima-se que se o cruzamento fosse realizado no novo SNCR (base

mais atual sob administração do Incra), o resultado geraria um número maior de irregularidades já que no novo sistema tal informação é obrigatória, motivo pelo qual se faz necessário que o Incra apure o número já se utilizando da base do novo SNCR e que proceda às atividades de supervisão ocupacional, medida que deverá ser proposta na decisão final de mérito do presente processo.

Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos

60. Para esse indício, o Incra aponta que, em que pese a Representação afirmar não adotar o art. 3º, §2 da Portaria MDA 06/2013, por contrariar o espírito do PNRA definido na lei, tal consideração, careceria de fundamentação e deixaria de considerar outros aspectos interpretativos sistêmicos. Aponta ainda que o fato do assentado se tornar servidor público não necessariamente implicaria que a terra não estivesse sendo explorada diretamente pelo núcleo familiar, pois haveria a possibilidade de a função pública ser exercida dentro da localidade do Projeto de Assentamento, em colaboração com a comunidade, em horário compatível com o exercício da atividade agrícola. Alega por fim, que os casos devem ser analisados um a um.

61. De fato, os casos apontados pela representação devem ser analisados um a um para confirmação dos indícios de irregularidades. Porém, conforme já foi abordado nessa instrução, dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural, 6.318.

62. Como também já abordado, o fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública em áreas urbanas é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a atividade que o beneficiário está se propondo uma vez tendo ingressado no PNRA, qual seja, agricultura familiar. Uma vez servidor público, principalmente em áreas fora do PA, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público.

63. Já o fato de o TCU ter desconsiderado os ditames do §2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 já foram discutidos anteriormente na presente instrução.

Indício 5: Beneficiários que são empresários

64. Quanto a esse fato o Incra argumenta que, quanto aos registros de empresários encontrados antes da homologação dos beneficiários, está procedendo a apuração dos casos. Já no que se refere aos registros de empresários encontrados após a homologação dos beneficiários, o Incra argumenta que a vedação incide somente no momento da seleção e que depois deve-se examinar caso a caso, sob a ótica do cumprimento do CCU (Certificado de Concessão de Uso) ou TD (Título de Domínio).

65. Conforme já descrito anteriormente nesta instrução, dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Alguns casos ilustrativos, como os exemplificados na instrução inicial (peça 14), mostram atividades incompatíveis com a agricultura. O fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo atividade empresarial não vinculada ao ramo agrícola é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV.

66. O Incra tem razão quando aponta que os casos devem ser apurados um a um sob a ótica do cumprimento das condições necessárias ao beneficiário da reforma agrária, conforme a legislação aqui abordada como nos instrumentos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários.

Indício 6: Beneficiários que são estrangeiros não naturalizados

67. Para esses casos, o Incra argumenta que, analisando os resultados dos cruzamentos de dados do TCU, foram encontrados 2 CPFs homologados em 24/02/1997, dentre as 214 ocorrências, data em que o normativo do Incra vigente não vedava a participação de estrangeiro não naturalizado. Aponta ainda, que, devido a isso, há necessidade de analisar caso a caso, verificando a

data da homologação de acordo com a legislação vigente à época, a fim de evitar injustiça social. Por fim, ressalta que a ação de análise *in loco*, consta no Plano de Providência do INCRA para a CGU e que para novas homologações no PNRA, o Incra vai buscar acordo de cooperação com o Ministério da Justiça e Polícia Federal, visando cruzar informações na base do Sistema Nacional de Controle e Registro de Estrangeiros (Sincro).

68. Mais uma vez o Incra tem razão sobre a necessidade de analisar cada caso com o fim de evitar injustiças. Tal medida, conforme já ressaltado, é necessária devido ao fato dos registros constituírem-se em indícios de irregularidades. Porém, tais casos merecem atenção especial do Incra principalmente pelo fato daquela Autarquia não possuir controles adequados ou procedimento que vise evitar o descumprimento de seus normativos no que se refere à presente vedação.

Indício 7: Beneficiários que são aposentados por invalidez

69. Nesse indício, o Incra argumenta que a norma do inciso VIII do art. 6º da NE 45/2005 excetua da vedação o enquadramento do cônjuge que não seja aposentado por invalidez, caso em que o beneficiário, apesar de aposentado, pode não estar em situação irregular. Coloca também um caso em que uma beneficiária de Planaltina alega que recebe o benefício pelo INSS dada uma lesão nos membros inferiores, mas que isso não a impediria de explorar sua parcela do PNRA. Aponta que o expressivo número de 7.301 indícios por concessões de aposentadorias por invalidez após a inserção do beneficiário no PNRA, conforme linhas gerais já suscitadas, não pode ser considerada verdadeira irregularidade no PNRA, consideradas as distinções das políticas públicas sociais - acesso à terra x benefício social - e a possibilidade de regular continuidade de exploração econômica da parcela pela unidade familiar, o que é aferível pelas ações de supervisão ocupacional e titulação definitiva.

70. Mais uma vez o Incra está com razão quanto às suas alegações de que deve analisar caso a caso sob a ótica da supervisão ocupacional, argumentando que, em alguns casos, o beneficiário que apresente algum tipo de invalidez e receba o benefício possa ter situação compatível com a exploração agrícola familiar. Porém, a apresentação de um caso isolado, sem efetivamente tomar medidas efetivas de depuração dos resultados não tem o condão de solução da problemática, mas de protelação.

71. No que se refere à possibilidade de o cônjuge de aposentado por invalidez explorar a parcela, ressalta-se que, considerando que a lei menciona 'não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a) se estes não forem aposentados por invalidez', neste cruzamento só foram considerados irregulares os casos que havia apenas um titular e este apresentava-se aposentado por invalidez ou, em havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição, o que tem o objetivo de excluir os casos apontados pelo Incra.

Indício 8: Beneficiários que não possuem bons antecedentes

72. Nesse item o Incra argumentou que houve uma falha metodológica, uma vez que os beneficiários do auxílio reclusão são os dependentes do preso, o que não permite chegar à conclusão alguma sobre os antecedentes do integrante da RB. Alega também que não é possível aferir a condição definida no artigo 25 do Estatuto da terra, por se tratar de conceito extremamente amplo, que dependeria de regulamentação e que há dificuldades de consulta de bases de dados que contenham a informação. Por último, coloca que o referido normativo não se coaduna com a Lei 8.629/1993 e com o contexto econômico e social atual.

73. Em primeiro lugar, nota-se que o Incra não examinou adequadamente o relatório de cruzamento de dados (peça 12, p. 19), enviado àquela Autarquia antes mesmo da formulação da presente representação. Nesse documento, é ressaltado que foi utilizada base de dados da Maciça (INSS) aplicando filtro para pesquisar os instituidores do benefício de auxílio-reclusão. Destaque que o filtro foi feito por CPF do instituidor, que é a pessoa que deu origem ao benefício, e não pelo CPF do recebedor que é o titular do benefício.

74. Além disso, esta UT só não efetuou o cruzamento da RB com os dados da polícia e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) devido a limitações de tempo e por entender

que já haviam elementos suficientes para embasar a presente representação, e não por inviabilidade de obtenção desses dados.

75. Quanto à viabilidade de aferição dos bons antecedentes, a jurisprudência citada na instrução constante da peça 14 deixa claro o conceito de bons antecedentes. Ressalta-se que os atestados de antecedentes criminais podem ser obtidos pelo próprio beneficiário nos departamentos de polícia civil de cada estado. Acrescenta-se a maioria das polícias civis dos estados fornecem o atestado de antecedentes pela internet, como é o caso da polícia civil de MG, que oferece o serviço no sítio eletrônico: <https://www.pc.mg.gov.br/atestado/inicial.do?evento=cookie>. Vários outros estados também fornecem esse tipo de serviço via internet, que pode ser acessada até pelo funcionário do Incra.

76. Por fim, a alegação de que o artigo 25 da Lei 4.504/1964 não se aplique mais ao nosso ordenamento jurídico também não procede. Não é pelo fato de uma lei ser antiga ou haver o advento de uma lei que também disciplina a mesma matéria, mas que não revogou Lei anterior, que um dispositivo legal deixa de ser aplicado, como alega o Incra em sua resposta. Caso assim fosse, vários dispositivos teriam de deixar de ser aplicados, a exemplo do próprio código penal, que data de dezembro de 1940. O Estatuto da Terra, a exemplo do código penal, não só continua vigente, como também vem sendo atualizado por leis supervenientes.

77. 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. Registre-se também que a existência de potenciais criminosos nos PAs acaba sendo extremamente danosa, já que, por se tratarem de comunidades rurais, o acesso ao policiamento e à proteção dos beneficiários da reforma agrária é limitado.

Indício 9: Beneficiários que possuem mandatos eletivos

78. Nesse ponto, em resumo, o Incra argumenta que não há vedação para que o beneficiário do projeto de assentamento assuma função pública e que a atividade política é compatível com a exploração da parcela e que, assim sendo, o ingresso em atividade política, especialmente após o assentamento, não significa em afastamento do trabalho na terra. Argumenta ainda que não se pode restringir os direitos políticos dos assentados.

79. No que se refere aos casos de agentes públicos que já se encontravam nessa situação antes de sua homologação como beneficiário a vedação é expressa conforme 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. Nessa situação o TCU encontrou 11 casos e a CGU encontrou 271 casos, diferença essa atribuída à diferença de bases de dados do TSE mais abrangente da Controladoria em relação à do TCU.

80. Quanto aos agentes públicos que assumiram a posição após sua homologação na lista de beneficiários, mais uma vez o Incra tem razão ao informar que não pode restringir os direitos políticos dos assentados. Ressalta-se, porém, que em nenhum momento a presente representação teve esse objetivo ou sequer mencionou qualquer fato atentatório aos direitos políticos dos beneficiários da reforma agrária.

81. O Incra limita-se a discutir o fato em tese, sem, no entanto, apresentar algum caso em que o beneficiário esteja exercendo a atividade política e também explorando sua parcela ou explicou os casos em que os beneficiários foram eleitos em um estado da federação e foram contemplados com lote da reforma agrária em outro.

82. Conforme já ressaltado anteriormente, a condição de vereador, prefeito, vice-prefeito, deputado estadual ou senador (1.017 casos) é incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, razão pela qual o Incra deve examinar cada caso exercendo sua função de supervisão ocupacional desses lotes.

Indício 10: Beneficiários falecidos

83. Quanto a esse item, o Incra informa que está trabalhando na depuração dos casos de beneficiários falecidos antes da data de homologação e está tomando providências para acesso do

SISOBINET para prevenção de irregularidades, além disso, ressalta que providenciará a sucessão das parcelas de beneficiários que faleceram após a homologação, conforme previsto nos §§ 10 e 11 do art. 18 da Lei 8.629/1993.

84. Diante dos fatos alegados pelo Incra, resta ao TCU acompanhar a efetividade das ações do Incra e acompanhar o plano de providências da Autarquia.

Indício 11: Beneficiários com renda não agrícola superior a 3 salários mínimos

85. Nesse item, o Incra se limita a reconhecer a necessidade de adaptação dos normativos internos do Incra sobre o tema e alertar que deve-se atentar para o objetivo da norma ao criar essas restrições, que é o de excluir do PNRA aqueles que não possuem vocação agrária, sendo que o fato de um assentado ter progredido economicamente após sua instalação na parcela rural não é suficiente por si para excluí-lo do Programa, desde que mantida a exploração agrícola pessoal e familiar e restem atendidos aos demais requisitos art. 21 da Lei 8.629/1993.

86. Portanto, o Incra não abordou os casos de beneficiários que apresentaram renda incompatível com a exploração agrícola familiar de sua parcela, o que demanda especial atenção da Autarquia no sentido de exercer sua função de supervisão ocupacional.

Indício 12: Beneficiários com deficiência física ou mental

87. O Incra aborda o tema em tese, apontando que é possível que a deficiência física ou mental não impedisse o acesso do beneficiário à condição de beneficiário do PNRA ou justificaria sua exclusão em momento posterior é somente aquela que incapacita totalmente para o trabalho agrícola. Apontou que também existe a possibilidade de apresentação de laudo médico que garanta que a deficiência apresentada não é limitante para o trabalho agrícola, porém sem apresentar casos concretos.

88. O fato de existir a possibilidade de a deficiência não ser incapacitante não exime o Incra de exercer sua função de supervisão ocupacional nesses casos, que deve tratar com atenção tais casos devido ao risco de a parcela não estar cumprindo sua função social ou do beneficiário não estar cumprindo suas obrigações assumidas de exploração do lote como agricultor familiar. Corroborando com essa necessidade o fato do Incra admitir não ter controle sistematizado dessas informações desse expressivo número de casos (mais de 10 mil).

Indício 13: Beneficiários contemplados que possuem local de residência distinto do local em que se localiza o PA

89. Neste item, o Incra alega que o endereço do contribuinte na receita federal parece se referir ao local em que fora expedido o CPF do candidato, ou informado no momento da expedição, o que poderia ter ocorrido muitos anos atrás. Afirma ainda o número expressivo de casos é devido ao procedimento de auditoria sem o devido cuidado.

90. O Incra argumenta sobre os casos em tese, porém sem apresentar qualquer comprovação de casos em que os beneficiários continuam explorando a parcela e tenham o endereço registrado na RFB em outro município ou em outro estado da federação.

91. Levando em consideração os argumentos trazidos pelo Incra, esta UT mudou o cruzamento de dados substituindo a base da Receita Federal pela base do Cadastro Único e, para que houvesse mais segurança no resultado, só foram utilizados os endereços em que sua atualização no referido cadastro tivesse ocorrido após a homologação do beneficiário no PNRA.

92. Nesse novo cruzamento, houve um aumento do número de indícios de irregularidades. Conforme já referido nesta instrução, foram encontrados 363.111 beneficiários contemplados no PNRA que constam no sistema do Cadastro Único com residência em local diverso do local em se localiza seu PA. Desses beneficiários com indícios de irregularidade, 301.616 residem em município diverso do PA em que estão na RB e 61.495 residem em outro estado (peça 24 e planilha constante em itens não digitalizáveis da peça 25).

Indício 14: Beneficiários que apresentam sinais exteriores de riqueza – veículos com valor superior a 35 mil reais e alto luxo.

93. O Incra argumenta que não há vedação legal à condição de assentado a pessoas que

tenham adquirido bens materiais e que o fato do assentado ter adquirido um veículo de 35 mil reais não necessariamente implica irregularidade no programa e que a comparação entre o renavam e o Sipra não deve ser considerado indício de irregularidade.

94. Com essa resposta o Incra demonstra que não visualiza qualquer situação de risco de incompatibilidade entre a posse de veículos desse valor e o potencial de rendimento financeiro de um lote da reforma agrária que, na maioria dos casos, não ultrapassa em muito um módulo rural. Ignora ainda o fato de alguns dos beneficiários possuírem veículos de alto luxo, como por exemplo da marca Porsche, BMW e Volvo, com valor acima de R\$ 200 mil.

95. Conforme já apontado anteriormente nesta instrução, a metodologia adotada se utilizou de parâmetros conservadores, pesquisando apenas veículos com fabricação entre 2012 e 2015, com valor superior a R\$ 35 mil. Tal constatação não se baseia na proibição de beneficiários da reforma agrária adquirirem bens, mas sim da incompatibilidade entre o potencial de faturamento de uma propriedade de agricultura familiar da reforma agrária e o patrimônio adquirido em nome do beneficiário.

96. Para qualificar ainda mais o resultado, esta UT repetiu o cruzamento de dados considerando apenas veículos com valor superior a R\$ 70 mil, valor esse que obrigaria o proprietário a arcar com uma prestação superior a 3 salários mínimos mensais, sem contar gastos com manutenção do veículo. Foram identificados, com esse novo parâmetro, 4.293 casos (planilha eletrônica constante em itens não digitalizáveis da peça 25).

97. Considerando o tamanho das áreas dos lotes da reforma agrária, o patrimônio acima referido mostra-se incompatível com o potencial de renda das atividades realizadas pelos assentados. Tal situação deve ter especial atenção do Incra em suas atividades de supervisão ocupacional, pois é um indício de que o beneficiário não está obtendo a maior parte de sua renda de atividades ligadas à parcela recebida no PNRA e possivelmente não tem explorado sua parcela dentro das regras do programa.

98. Tal situação também se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. III, que estabelece que esse indivíduo ‘tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo’.

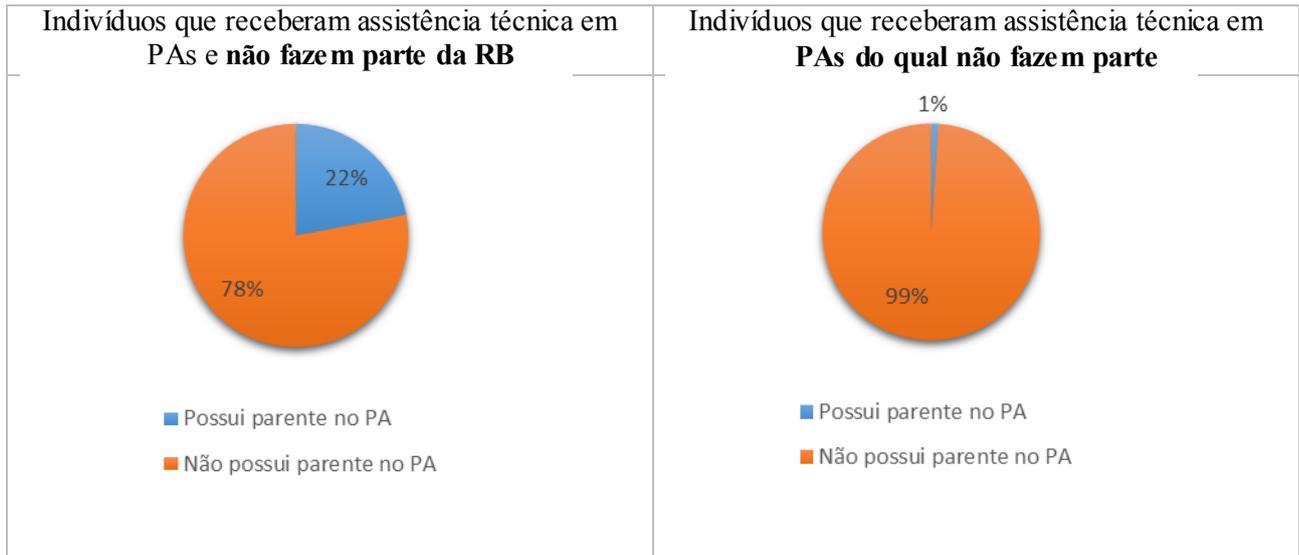
99. Por analogia, o Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu como requisito para participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o limite de no mínimo 50% da renda proveniente de atividades do estabelecimento agrícola, conforme Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-d).

Indício 15: Indivíduos que efetuaram o ateste do recebimento dos serviços de assistência técnica em PAs de que não são beneficiários.

100. Para este item, o Incra argumenta que os casos em que os beneficiários receberam assistência técnica e não constam na Relação de Beneficiários provavelmente se referem a agregados e dependentes dos beneficiários da reforma agrária e a erros de digitação no SIATER, apresentando dez casos em que isso ocorreu. Alegam que há casos duplicados nas planilhas enviadas pelo TCU, o que diminuiria os casos de 79.561 casos para 42.965 ocorrências. Quanto aos beneficiários que assinaram assistência técnica em projeto de assentamento diverso do que recebeu o lote, o Incra apresentou 3 casos entre 42.965 ocorrências em que os beneficiários participaram de atividades no PA em que constam na RB. Por fim, solicita que o indício de irregularidade não seja considerado na integralidade.

101. Após repetição dos cruzamentos de dados e aplicação de diversos filtros para localização de CPFs duplicados, esta UT não confirmou a afirmação do Incra sobre inconsistências no procedimento originalmente realizado.

102. Quanto a alegação de parentesco entre as pessoas que receberam assistência técnica e os beneficiários constantes na RB, foi constatado que a maioria das ocorrências não correspondia à beneficiários com grau de parentesco, conforme gráficos abaixo:



Da atuação institucional do Incra sobre a seleção de beneficiários

103. Quanto à atuação institucional da Autarquia no que se refere a seleção de beneficiários, o Incra alega que tem adotado ações institucionais de revisão qualitativa de sua atuação sobre o tema de seleção de beneficiários, buscando a implantação das diretivas dos órgãos de controle. Dentre as medidas o Incra destacou, em resumo:

- a. evoluções do Sipra para a versão Sipra WEB com evoluções para impedir erros;
- b. bloqueio de 38,2 mil potenciais irregularidades, com análise de 42% dos casos;
- c. batimentos de dados entre o INSS, CNIS, SISOB e SUB mediante acordo com o MPS e o INSS, findo em 2013;
- d. cruzamento de 40 mil registros em caráter extraordinário;
- e. tratativas para convênio com MPS e INSS para cruzamento de dados;
- f. bloqueio de créditos instalação dos indícios de irregularidades constatados pela CGU;
- g. ações corretivas para adaptar normativos, inclusive provenientes dos Acórdãos 753/2008 – TCU – Plenário e 2.606/2012 – TCU – Plenário;
- h. criação de Grupo de Trabalho Interdisciplinar para revisão de normativos;
- i. proposta de inserção, via decreto, de conferência/recadastramento periódico de beneficiários;
- j. implantação de processo ERP;
- k. intenções de melhorias nos processos internos para evitar a ocorrência dos indícios 1 a 12 descritos acima;
- l. contratação de empresa especializada em administração de dados, além de desenvolvimento de armazém de dados e sistemas baseados em Inteligência de Negócio.

104. Apesar dos esforços do Incra, citados em sua resposta, no que se refere a sua atuação no processo de seleção de beneficiários, conforme apontado na instrução inicial, após 2008 não houve avanços na diminuição dos casos de indícios de irregularidades, fato para o qual o Incra não apresentou alegações e/ou explicações.

105. Consta na instrução inicial (peça 14, p. 11), 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, que há indícios de que tais medidas não têm sido efetivas, uma vez que, dos beneficiários com indícios de irregularidades relatados, 96.935 casos foram constatados em relações de beneficiários homologadas entre 2008 e 2015. Isso demonstra que não houve queda nos indícios de irregularidades em momentos mais recentes.

106. Além disso, conforme cronograma acordado com a CGU, constante do portal da transparência (peça 11), grande parte das medidas a serem tomadas pelo Incra só surtirão efeito, caso cumprido o cronograma, ao final de 2019, ocasião em que, segundo previsão do Incra consignada na resposta (30 mil beneficiários/ano), já terão sido assentados mais 120 mil novos beneficiários. Esse dado reforça a necessidade da edição da medida cautelar proposta pela Unidade Técnica.

Da atuação institucional do Incra sobre supervisão ocupacional

107. Quanto aos aspectos da supervisão ocupacional do Incra e os aspectos de inobservância de Acórdãos do TCU que versam sobre o tema, o Incra alega, em resumo, que entre 2004 e 2015 retomou 132.327 parcelas/lotês e reassentou 374.536 famílias em PAs antigos. Coloca também que as ações não contabilizam trabalhos em andamento em dois assentamentos no MT e também no município de Altamira/PA e que também usa equipes de outros programas associados ao PNRA (CAR, Pronera, créditos) para ajudar na supervisão ocupacional. Por último, afirma que a proposta normativa de recadastramento periódico dos beneficiários, dentre outras medidas de gestão, poderá dar novo direcionamento às ações tradicionais de supervisão ocupacional e que apesar das dificuldades e contingenciamentos orçamentários as ações têm sido efetivas.

108. Como apontado pela própria Autarquia, o TCU vem expedindo, desde 2004, determinações para que o Incra exerça a contento suas atividades de supervisão ocupacional, conforme reproduzido abaixo:

- Acórdão 391/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.5), que o Incra 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 557/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.12) que o Incra estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotês, 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 lotês abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária;

- Acórdão 753/2008 - TCU - Plenário (item 2.19) que o Incra estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica;

109. Apesar das determinações reproduzidas acima, os resultados preliminares das auditorias, ainda em curso (nos estados de AP, RR, SP, GO, MS, TO e PA), além de auditorias já julgadas no DF e no MT, mostram que as Superintendências do Incra pesquisadas não têm realizado ações sistemáticas de supervisão ocupacional, limitando-se a agir quando intimada pelos órgãos de controle e Ministério Público, em ações pontuais e não sistematizadas, conforme demonstrado na própria resposta do Incra, que apontou ações pontuais em dois assentamentos no MT e em Altamira - PA.

110. Não foram encontrados planos de supervisão ocupacional ou a definição de metas de supervisão ocupacional nos trabalhos acima referidos. A justificativa dada pelos Superintendentes é que essa é uma orientação central do Incra, conforme memorando circular constante na peça 7 dos autos.

111. Cabe aqui informar que o contingenciamento dos recursos para a supervisão

ocupacional se deveu a uma escolha dos gestores do Incra e do MDA haja vista que, no acumulado entre 2012 e 2014, ano em que o referido memorando circular foi editado, segundo informações do Siop Gerencial, o Incra despendeu R\$ 868 milhões para aquisição de novos recursos fundiários para a criação de assentamentos, ao mesmo tempo em que deixava de lado a supervisão ocupacional dos assentamentos já criados. Vale também citar que o Incra tem sob sua supervisão projetos de assentamento que ocupam uma área equivalente a mais de 10% da superfície do território nacional.

112. Dessa forma, os números apresentados pelo Incra não condizem com a realidade dos trabalhos desenvolvidos por suas principais superintendências regionais.

Do Processamento da Representação

113. Segundo o Incra, o prazo para a manifestação sobre o resultado dos cruzamentos de dados efetuados pelo TCU foi insuficiente e que a SecexAmbiental não aguardou a manifestação do Incra para formular a presente representação e que teria agido de forma precipitada.

114. Importante salientar, diante das alegações do Incra, que o resultado do cruzamento de dados levado a cabo pela UT consolida e quantifica possíveis prejuízos e ilegalidades que foram detectadas ao longo de quase 20 anos de fiscalizações na reforma agrária e na atuação da autarquia, algumas das quais relatadas na representação formulada.

115. O que levou a SecexAmbiental a formular a presente representação foi a quantificação dos indícios de irregularidades dos cruzamentos de dados, os achados relatados pela CGU em trabalho sobre a constituição da lista de beneficiários, os resultados preliminares das auditorias e levantamentos de riscos efetuados durante o último exercício, o histórico administrativo do Incra relatados em fiscalizações anteriores e os anúncios governamentais e projeções do PPA de expansão do PNRA para mais 120 mil beneficiários num curto espaço de tempo, sem as medidas corretivas necessárias, com significativo potencial de prejuízos financeiros e não financeiros.

116. Quanto ao prazo para que o Incra se manifestasse sobre o resultado dos cruzamentos de dados e sobre os fatos narrados na presente representação, ressalta-se que o diálogo com as equipes técnicas do Incra ocorreu durante todo o processo de trabalho que deu origem à representação e que desde que o Incra tomou conhecimento dos resultados do cruzamento de dados (19/01/2015) até a data de sua última manifestação (09/03/2016) foram decorridos 50 dias, após concessão de todas as dilações solicitadas, tempo suficiente para a manifestação dos gestores.

Dos pressupostos para concessão de medida cautelar

117. Nesse item, o Incra alega, em resumo, que as refutações aos marcos teóricos e à metodologia adotada no cruzamento de dados bem como o detalhado relato das ações institucionais implementadas, feitas pelo Incra, refutariam a presença de qualquer fundamento para deferimento de medida cautelar, apontando também possíveis inconsistências nas estimativas de prejuízos feitas pelo Incra.

118. Adicionalmente, o Incra alega a presença do *periculum in mora reverso* que estaria configurado pelo eventual impedimento de novos beneficiários receberem um lote da reforma agrária e passarem a gerar renda. Além disso, alega que a afirmação de que o *periculum in mora reverso* existe, mas não representa riscos maiores do que aqueles que poderão advir da não adoção da medida cautelar pleiteada (§ 119 da Representação) não procederia, uma vez que, a suspensão dos processos de seleção e assentamento de novos beneficiários implicaria na paralisação do Programa de Reforma Agrária, e causaria prejuízos diários à Administração Pública.

119. Por último, para reforçar suas alegações quanto ao *periculum in mora reverso*, a Autarquia coloca que a *'a inviabilização do programa de reforma agrária possui o condão de ocasionar grave lesão à segurança pública, na medida em que pode gerar uma reação do movimento dos trabalhadores sem terra e culminar em um quadro de grande comoção social'*.

120. No que se refere às refutações aos marcos teóricos e à metodologia adotada no cruzamento de dados, tais refutações foram discutidas nos itens anteriores da presente instrução, com a conclusão desta UT de que não procedem em sua maioria.

121. Quanto ao cálculo de prejuízos que foi estimado, utilizou-se o percentual de indícios de irregularidades apurados nos dois últimos exercícios multiplicado pelo valor dos créditos a serem concedidos (valor informado pelo Incra de R\$ 51,6 mil). Os cálculos foram conferidos por esta UT e não apresentaram incorreções.

122. A partir do resultado do cruzamento dos últimos dois exercícios, projetou-se o prejuízo potencial com o ingresso de 120 mil novos beneficiários, conforme previsto no PPA. Considerando-se que, conforme informado pelo Incra em seu plano de providências (peça 11), as medidas saneadoras do processo de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional só estarão totalmente operacionalizadas ao final de 2019, é de se esperar que o percentual de indícios de irregularidades apresentado nos últimos dois exercícios se mantenha durante o processo de seleção desses novos beneficiários.

123. Quanto às remissões de créditos, a instrução inicial apresentou apenas incorreção na descrição do evento que gerou o prejuízo. Na realidade não se refere a remissões de créditos a beneficiários dos exercícios de 2014 e 2015, mas a beneficiários que receberam créditos até o exercício de 2014, conforme planilha enviada pela Autarquia (peça 10). Portanto, não há incorreção nos valores, apenas na descrição do evento causador do prejuízo na tabela citada, o qual deverá ser corrigido por esta UT. O parágrafo 108 da instrução inicial (peça 14) comprova que o cálculo foi efetuado da maneira correta, conforme reproduzido a seguir:

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.

124. Já o cálculo do custo de oportunidade, assim chamado por não se constituir em prejuízo, conforme ressaltado na instrução inicial, pelo fato das terras estarem ainda sob a administração do Incra podendo ser retomadas, foi calculado pelo valor de mercado da terra nua multiplicado pelos indícios de irregularidade já constatados. Esse valor é considerado custo de oportunidade pelo fato de o Incra continuar a adquirir recursos fundiários para formação de novos projetos de assentamento com a permanência de recursos fundiários com indícios de ocupação irregular. Esse custo de oportunidade, que inicialmente foi estimado em R\$ 41 bilhões, em estimativa conservadora, foi ajustado com a inserção de códigos do IBGE nos scripts de cruzamento de dados (planilha eletrônica constante em itens não digitalizáveis da peça 25), motivo pelo qual foi reestimado em R\$ 159 bilhões, valor mais próximo do real de mercado dos imóveis com indícios de ocupação irregular.

125. No que se refere às alegações do Incra quanto ao *periculum in mora* reverso, reafirma-se aqui que o *periculum in mora* reverso não é maior que os prejuízos financeiros, aos princípios constitucionais (art. 37 da CF) e à isonomia no direito de acesso às políticas públicas entre os postulantes a um lote da reforma agrária e benefícios decorrentes.

126. Seja pelo número aproximado de 62 mil seleções de beneficiários com indícios de irregularidades na seleção, conforme constatado pelo TCU (os demais indícios referem-se à supervisão ocupacional), ou 76 mil, conforme a constatação da CGU, percebe-se que esses beneficiários estão prejudicando cerca de outros 120 mil beneficiários que não ingressaram no PNRA, o que é equivalente a mais que o total de beneficiários que o Incra tem como meta para

assentamento nos próximos dois exercícios.

127. Pode-se afirmar, a partir desses dados, que a paralisação do ingresso de novos beneficiários até que o Incra proceda às adequações necessárias para garantir legalidade e transparência ao processo de reforma agrária, isonomia entre os postulantes a um lote da reforma agrária, cumprimento do devido processo legal e do contraditório na seleção de beneficiários, bem como a motivação de seus atos nesses processos é fundamental para que as injustiças sociais, materializadas pelo ingresso de indivíduos não elegíveis pelo PNRA em projetos de assentamento, em detrimento de cidadãos em situação de risco social, possam cessar, assim como os altos prejuízos financeiros que a sistemática adotada pelo Incra nesse processo de trabalho vem causando. As causas para essa situação encontrada serão discutidas mais à frente nessa instrução.

128. Por último, no que se refere ao temor do Incra quanto ao comprometimento da segurança pública em caso de provimento da medida cautelar pleiteada, pode-se citar trecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2213 MC/DF), cuja decisão consta do informativo 131 do STF (disponível em: www.stf.gov.br), reproduzido abaixo:

O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constringer, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória (...)

129. A exemplo da posição adotada pela Suprema Corte no caso citado no parágrafo anterior, não pode o TCU se curvar ao temor de ações que movimentos possam supostamente fazer à margem da lei para pautar suas decisões de mérito.

Da complementação da resposta do Incra (peça 23)

130. Na complementação de resposta à oitiva promovida pelo TCU constante à peça 23 dos autos, o Incra reconhece algumas das deficiências apontadas pelo TCU na representação e alega que as fragilidades, atualmente em fase de confirmação, impõem a necessidade de um equacionamento administrativo das deficiências verificadas no processo de seleção de famílias, com medidas de curto e médio prazo, resumidas a seguir:

Ações de curto prazo:

- a. bloqueio administrativo de 76 mil CPFs;
- b. constituição de Grupo de Trabalho específico para acompanhamento das auditorias do TCU e da CGU;
- c. intensificação das tratativas para cooperação técnica com INSS, Ministério do Trabalho e RFB;
- d. intercâmbio de informações entre o MDA e o TCU, com vistas à implementação de ações preventivas;
- e. acompanhamento e análise de experiências de seleção por meio de divulgação por editais regionais de seleção de famílias nas Superintendências nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Acre;
- f. publicação da NE DT/Incra 116/2016, que promove alterações no §3º do art. 7º da NE 45/2005;

Ações de médio prazo (120 dias):

- a) iniciar processo de construção de novo sistema de informações integrando todas as bases de dados do Incra;
- b) iniciar procedimento de saneamento da base de dados, expurgando os indícios de irregularidades verificados;
- c) discutir com a sociedade e órgãos de controle e Ministério Público novos normativos e procedimentais para ação de seleção de famílias e supervisão ocupacional.

131. O Incra também coloca que outras normas, posteriores à Lei 8.629/1993, também merecem ser consideradas num contexto normativo de eleição de beneficiários de políticas públicas de promoção de igualdade, a exemplo da reforma agrária, citando a Lei 8.472/1993 (que trata sobre o Sistema Único de Assistência Social) que define os objetivos da proteção social e reconhece entidades e organizações sem fins lucrativos no atendimento e assessoramento aos beneficiários. Cita também a Lei 11.124/2005 que institui o Programa Nacional de Habitação Rural, colocando que a Portaria 194/2013 do Ministério das Cidades, que regulamenta o normativo, também merece orientar os critérios de seleção para as famílias do PNRA.

132. No que se refere à ação de supervisão ocupacional, o Incra afirma, a exemplo da resposta constante na peça 19, que essa seria uma atividade rotineira das superintendências regionais, repetindo os números de retomadas e assentamentos em projetos antigos já citados nessa instrução.

133. Quanto a afirmação de que a supervisão ocupacional seria uma atividade rotineira nas superintendências regionais, tal afirmação, como já discutido na presente instrução, contrasta com documentos presentes no processo (peça 7) que contém orientação diversa da própria direção do Incra no sentido de suspensão das atividades de supervisão ocupacional desde o exercício de 2014, a não ser sob o risco de penalização do gestor local por órgãos de controle ou Ministério Público, além da ausência de planos de supervisão ocupacional nas superintendências e de fixação de metas de supervisão ocupacional, esse último em desrespeito ao Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário.

134. No que se refere à consideração de normas complementares à Lei 8.629/1993 para a seleção de beneficiários da reforma agrária, em princípio, não há qualquer impedimento, desde que respeitada a ordem de preferência descrita no normativo e respeitados os princípios Constitucionais do artigo 37 da CF/88, como será abordado no item seguinte da presente instrução.

135. Já com relação às medidas corretivas a serem adotadas pelo Incra, apontadas acima, ressalta-se que não são suficientes para a solução do problema, uma vez que não resolvem as causas para as irregularidades constatadas, apenas mitigando uma pequena parte dos efeitos negativos da situação descrita, conforme abordado no item seguinte da presente instrução.

Das causas e das consequências dos indícios de irregularidades constatados

136. As principais causas para a situação descrita na presente instrução, bem como na peça inicial interposta pela SecexAmbiental (peça 14), são as ilegalidades cometidas na seleção de beneficiários e a insuficiência/ausência de supervisão ocupacional, constatadas preliminarmente nas auditorias citadas na introdução da presente instrução, conforme se segue:

- a. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);
- b. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

c. procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

d. inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;

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

f. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

g. inconsistências na base de dados do Sipa em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

h. ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

i. ausência de planejamento formalizado para realização de ações de supervisão ocupacional, contrariando o disposto no art. 5º da IN Ingra 71/2012 bem como o item 9.6.1 do Acórdão 2.609/2012 – TCU – Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário;

j. ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Ingra 71/2012 ou IN Ingra 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso; e

k. descumprimento dos procedimentos previstos na IN Ingra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

137. As consequências negativas financeiras e não financeiras para a política, para os postulantes à lotes da reforma agrária e para os atuais beneficiários, decorrentes da situação descrita, são várias, algumas já abordadas na presente instrução e na peça inicial interposta pela SecexAmbiental (peça 14).

138. Em primeiro lugar, cita-se os prejuízos financeiros potenciais decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R\$ R\$ 2.83 bilhões, sendo R\$ 89.3 milhões no curto prazo e R\$ 2.74 bilhões no médio prazo, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Cálculo do Prejuízo potencial geral

Descrição	Valor	Método cálculo
Créditos estimados aos irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos.	R\$ 664.917.600,00	R\$ 51.600,00* 12.886 irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos.
Remissões concedidas a beneficiários irregulares que receberam créditos até o exercício de 2014	R\$ 6.165.900,00	De acordo com cruzamentos feitos entre irregulares de 2014/15 e planilha enviada pelo Ingra.
Crédito disponível para os beneficiários previstos no PPA para 2016.	R\$ 2.167.200.000,00	120mil assentados previstos para 2016 no PPA * 35% média de irregulares entre 2014/15 * R\$ 51.600,00 créditos disponíveis.
Total prejuízo potencial geral	R\$ 2.838.283.500,00	Soma

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

Tabela 3 - Cálculo do Prejuízo potencial de curto prazo

Descrição	Valor	Método cálculo
Créditos pendentes a 4.786 irregulares de 2014/15	R\$ 30.516.400,00	Créditos pendentes: Fomento1 R\$3,2, Fomento2 R\$3,2 e Inicial2 R\$ 2,8 = 9.200*3.317 Os 4.786 foram encontrados de acordo com cruzamentos feitos entre irregulares e planilha enviada pelo Incra.
Novos assentados previstos no PAA 2016	R\$ 58.800.000,00	30mil assentados previstos para 2016 no PPA * 35% 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\$ 89.316.400,00	Soma

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

139. Em segundo lugar, cabe ressaltar o custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de irregularidade, no montante de R\$ 159 bilhões, decorrente de revisão dos valores dos imóveis ocupados por eles e associação dos códigos do IBGE na base de dados utilizada pelo TCU (estimativa anterior era de R\$ 41 bilhões). Vale lembrar aqui, que o termo custo de oportunidade é usado aqui porque esses imóveis poderiam estar ocupados com beneficiários regulares, evitando a aquisição de novos imóveis para a reforma agrária e o custo com a criação de novos projetos de assentamento.

140. Em terceiro lugar, as ilegalidades no processo de seleção de beneficiários dão abertura para que sejam cometidos abusos por atores alheios aos quadros do Incra, como dirigentes de movimentos sociais. Tais casos são exemplificados nas auditorias feitas superintendências do Tocantins, Goiás, São Paulo, Mato Grosso do Sul e do DF e Entorno (TCs 023.970/2015-4, 023.920/2015-7, 020.166/2015-0, 024.602/2015-9 e 028.947/2011-8, respectivamente).

141. Tais processos apresentam documentos que evidenciam que atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia dominam o processo desde a aquisição dos imóveis que darão origem aos projetos de assentamento até a formação da lista de beneficiários, indicando apenas candidatos vinculados à movimentos sociais e excluindo arbitrariamente e sem o cumprimento do devido processo legal os candidatos que entendem por bem. Os trechos abaixo, reproduzidos de relato da equipe técnica da Secex-MS (TC 024.602/2015-9), a partir de documentos constantes na auditoria referida, são ilustrativos do problema:

Observa-se que já em dez/2009, via Ofício/FETAGRI/ MS/SRAMA nº 127/2009, de 07/12/2009 (Peça 1, p. 5), a FETAGRI (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Mato Grosso do Sul), por solicitação do referido sindicato (Peça 1, p. 6), enviou a SR/Incrá-MS uma relação contendo os nomes de 159 (cento e cinquenta e nove) famílias, ‘com os respectivos números de documentos para serem cadastradas e selecionadas pelo INCRA, para o Projeto de Assentamento Itaqui, localizado no município de São Gabriel do Oeste’ (Peça 1, pp. 7-12), alegando estarem no Acampamento Itaqui.

Com base nessa relação do STTR/São Gabriel D’Oeste, 02 (dois) servidores da SR/Incrá-MS se deslocaram, no período de 10 a 12/12/2009, ao acampamento defronte a então Fazenda Itaqui, ‘com a colaboração de representante da FETAGRI e do Presidente do Sindicato – STR de São Gabriel do Oeste/MS’ (Peça 1, p. 3), e preencheram 143 (cento e quarenta e três) fichas de inscrições (formulário azul) dos futuros beneficiários do Assentamento Itaqui - relação juntada aos autos (Peça 1, pp. 20-23), ‘com a finalidade de inserção (processamento) junto ao Sistemas-Sipra’ (Peça 1, p. 3; e Peça 1, pp. 40-44). Ou seja, das 159 (cento e cinquenta e nove) famílias relacionadas pelo aludido sindicato, a SR/Incrá-MS encontrou 113 (cento e treze) no acampamento e inseriu mais 30 (trinta), conforme as observações relatadas nessa listagem de 143 (cento e quarenta e três) famílias com fichas de inscrição para cadastramento no Sipra.

Complementando a relação anterior de 159 (cento e cinquenta e nove) famílias, a Fetagri enviou outro ofício – Ofício FETAGRI/MS/SRAMA nº 33/2010, de 15/01/2010 (Peça 1, p. 19), à SR/Incrá-MS para incluir mais 12 (doze) famílias. Essa inclusão foi justificada pelo fato de ‘que as mesmas são excedentes do

P.A. Santa Mônica e continuam acampadas na espera de uma parcela de terra'. Outros documentos, a exemplo de cópias da listagem inicial das famílias da Fetagri (Peça 1, pp. 45-50; e Peça 1, pp. 54-59) e da relação de famílias (Peça 1, pp. 24-27), apesar de rasuradas, comprovam que foram inseridas outras famílias para cadastramentos no Sipra. Mesmo após a emissão das listas/Sipra de famílias cadastradas/ inscritas, eliminadas e aprovadas, do Assentamento Itaqui, a Fetagri e o STTR/São Gabriel D'Oeste/MS solicitaram a inscrição de novas famílias, conforme Ofício FETAGRI/MS/SRAMA nº 953/2010, de 25/10/2010 (Peça 1, pp. 139-148) e Ofício s/nº, de 02/12/2010, do Presidente do STTR/São Gabriel D'Oeste/MS (Peça 1, pp. 60-61).

O trabalho de cadastramento dessas famílias pelos servidores da SR/Incrá-MS resultou na emissão, em 22/03/2010, da primeira relação/Sipra de famílias inscritas/candidatas para o Assentamento Itaqui, num total de 115 (cento e quinze) famílias - Relação/Sipra, de 22/03/2010 (Peça 1, pp. 12-16), quando esse assentamento previa assentar 173 (cento e setenta e três). Assim, em 18/08/2010, o Coordenador do P.A. Itaqui da SR/Incrá-MS, em conjunto com o retro mencionado Presidente do STTR/São Gabriel D'Oeste/MS, elaborou outra relação de famílias para serem cadastradas no Sipra, contendo os nomes de mais 140 (cento e quarenta) famílias (Peça 1, pp. 28-39). Inclusive nesta relação, além dos nomes das famílias, foram identificadas suas origens (87 de São Gabriel D'Oeste/MS; 04 de Pedro Gomes/MS; 05 de Rio Verde/MS; 10 de Ponta Porã/MS; 08 de Sonora/MS; 08 de Coxim/MS; 14 de Sidrolândia/MS; e 04 de Campo Grande/MS).

142. Outra potencial consequência constatada pelo TCU está no risco de danos ambientais. Conforme cruzamento de dados efetuado por esta UT, mais de 10 mil beneficiários da reforma agrária possuem vinculação com empresas ligadas a atividade madeireira, sendo que 83% estão nas superintendências com jurisdição na Amazônia Legal (planilha eletrônica constante de itens não digitalizáveis da peça 25). Esse fato merece ser melhor investigado pelo TCU de forma a evidenciar e quantificar potenciais danos ambientais em projetos de assentamento, principalmente na região norte, em outros trabalhos a serem realizados por este Tribunal.

143. 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 for 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 (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros.

144. A título de exemplo, em cruzamento efetuado por esta UT, foram identificados 11.432 beneficiários com indícios de irregulares do PNRA participando do PAA, com possível prejuízo de R\$ 82,5 milhões em recursos repassados.

145. 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, os mesmos 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. Uma pequena parte desses beneficiários já teve remissão de dívidas no valor total de R\$ 6,1 milhões, sendo que o restante, a maior parte deles, ainda possui valores a serem remidos em apuração podendo aumentar em muito o prejuízo aos cofres públicos, casos essas remissões de beneficiários irregulares forem confirmadas.

CONCLUSÃO

146. A instrução constante da peça 14 deve ser conhecida como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU.

147. No que tange à necessidade de medida cautelar, após análise das respostas à oitiva

promovida (peças 19 e 23), 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, conforme demonstrado ao longo da presente instrução.

148. As medidas saneadoras propostas pelo Incra são consideradas insuficientes para a eliminação das causas dos problemas apontados e para a mitigação dos riscos expostos ao longo da presente instrução.

149. A cautelar ora proposta deve ser adotada diante dos seguintes fatos que fundamentam a existência do *fumus boni iuris*:

a. existência de 62.619 indícios de irregularidades na seleção de beneficiários da reforma agrária em desrespeito ao previsto no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;

b. existência de 583.885 indícios de irregularidades na manutenção da relação de beneficiários da reforma agrária, derivada de 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;

c. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

d. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

e. procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

f. inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;

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

h. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

i. inconsistências na base de dados do Sinfra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

j. ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

k. ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;

l. recorrência dos casos acima descritos em várias superintendências regionais do Incra

auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico.

150. A cautelar ora proposta deve ser adotada diante dos seguintes fatos que fundamentam a existência do *periculum in mora*:

a. prejuízos financeiros potenciais decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R\$ 2.83 bilhões, sendo R\$ 89.3 milhões no curto prazo e R\$ 2.74 bilhões no médio prazo;

a. possibilidade de seleção efetuada de maneira ilegal de 120 mil novos beneficiários, com possibilidade de ingresso de novos beneficiários com indícios de irregularidades, uma vez que o plano de ação do Incra só estará implantado ao final de 2019, ocasião em que esses beneficiários já terão sido assentados;

b. prejuízos financeiros com custos administrativos e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que a irregularidade for confirmada;

c. custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de irregularidade, no montante de R\$ 159 bilhões, os quais poderiam estar ocupados com beneficiários regulares, evitando a aquisição de novos imóveis para a reforma agrária e o custo com a criação de novos projetos de assentamento;

d. remissão de créditos da reforma agrária no valor de R\$ 6,1 milhões para beneficiários com indícios de irregularidade, com possibilidade de remissão de montante ainda maior;

e. possibilidade de acesso de beneficiários potencialmente irregulares a outros benefícios e políticas públicas derivadas do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, a exemplo do PAA que tem potencial de prejuízo financeiro de 82.5 milhões (11.432 beneficiários irregulares do RB participando do PAA);

f. lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

151. Diante dos fatos apurados, para que sejam investigadas eventuais responsabilidades pelas ilegalidades descritas na presente instrução, faz-se necessária diligência ao Incra para que apresente a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos dois processos de trabalho citados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

152. O documento completo a respeito do cruzamento de dados efetuado pelo TCU (peça 24), constando a metodologia utilizada, foi ajustado com ligeira revisão dos números dispostos na instrução inicial, conforme tabela disposta 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
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117

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
Es trangeiros	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%	20.374	76%	5.380	26.818
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
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	9%	584.024	83%	55.318	701.961
Total sem duplicidades						578.547

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.

153. Ressalta-se que os beneficiários da reforma agrária referidos na presente instrução e discriminados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis na peça 25 do processo, no que se refere à remissão de créditos e a concessão de novos créditos da reforma agrária, caso apresentem documentação comprobatória de sua regularidade podem ter seus processos saneados no Incra e registros eletrônicos corrigidos para o desbloqueio dos benefícios vinculados à política pública.

154. Acrescenta-se que o Incra possui as salas do cidadão em todos os estados da federação, em suas 30 superintendências regionais, destinadas a esse tipo de atendimento. Os endereços das salas do cidadão constam no endereço eletrônico www.incra.gov.br. Além disso, o Incra pode valer-se de sua estrutura de ATER, que conta com atendimento direto a beneficiários da reforma agrária diretamente nos Projetos de Assentamento.

155. As contas anuais do Incra dos últimos cinco exercícios não tiveram a matéria discutida nos autos do presente processo examinada de forma expressa e conclusiva, motivo pelo qual não haverá impedimento para a proposição de audiência caso seja necessário nas etapas seguintes do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

156. 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 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

b) determinar, cautelarmente, 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 nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 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 nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 desse processo;
 - v. acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o 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, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.
- c) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Incra, para que, no prazo de 15 dias, apresente a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos processos de trabalho referidos.
- d) encaminhar cópia da peça 24 e da peça 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) que deverão subsidiar as manifestações a serem requeridas;
- e) comunicar ao representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos.”

5. Os presentes autos foram autuados com itens não digitalizáveis de natureza sigilosa, em razão da natureza das informações pessoais dos beneficiários dos lotes com indícios de irregularidades, vindo este Relator a classificá-lo, posteriormente, como ultrassecreto, também em razão da natureza das informações ali constantes, especialmente, durante a tramitação sem deliberação definitiva de mérito deste Tribunal em razão do disposto no art. 23 da Lei 12.527/2011.

É o relatório.