

ACÓRDÃO Nº 775/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.517/2016-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Representante: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental/TCU.
 - 3.2. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos 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,

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

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, que suspenda, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:

9.2.1. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;

9.2.3. os 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 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.4. a 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 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o 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, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural:

9.2.6.1. aos 84.711 beneficiários que atestaram irregularmente serviços de assistência técnica, conforme relação indicada no levantamento efetuado nesta representação, constante dos arquivos em Excel que fazem parte dos itens não digitalizáveis da peça 25 (5.971 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xlsx” e 78.740 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs do qual não fazem parte.xlsx”) bem

como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;

9.2.6.2. a quaisquer pessoas que não correspondam ao efetivo beneficiário do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, limitando-se à prestação da assistência às situações em que o ateste possa ser realizado pelo beneficiário da reforma agrária assistido e devidamente identificado no projeto de assentamento para o qual foi contemplado, nos termos do art. 23, incisos I e VII, da Lei 12.188/2010;

9.3. informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas determinadas cautelarmente:

9.3.1. no tocante às planilhas relativas a sinais exteriores de riqueza, considere apenas aqueles registros relativos a 2.095 beneficiários proprietários de veículos automotores com valor acima de R\$ 70.000,00 constantes dos arquivos em Excel (peça 25, planilha “14ª-Sinais exteriores de riqueza e Irregulares em outros indícios.xls”), sem prejuízo de ulterior verificação do enquadramento ao PNRA dos demais beneficiários possuidores dos bens citados, em valores acima de R\$ 70 mil, em razão do planejamento de suas ações de fiscalização; e

9.3.2. no tocante às planilhas relativas a beneficiários que são empresários, considere excluídos da suspensão cautelar os 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola, identificados pela unidade técnica deste Tribunal, sem prejuízo de, em suas ações fiscalizatórias ulteriores, proceder à verificação da situação ocupacional desses 3.553 beneficiários, em razão das atividades empresariais exercidas;

9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, com desvio dos critérios legais apontados nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;

9.5.2. na hipótese de comprovação espontânea por parte do beneficiário, referida no subitem 9.4 deste acórdão, efetue, quanto a ele, a revisão e atualização de todos os registros pertinentes, constantes do Sipra, de forma a promover atualização imediata da base de dados porventura inconsistente com a real situação cadastral do beneficiário, propiciando-se assim recadastramento desse e a melhoria da qualidade das informações constantes do sistema;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra se manifeste sobre o mérito da presente representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela SecexAmbiental à peça 26, inclusive sobre o relatório de cruzamento de dados de peça 24, e planilhas de peça 25, e, em especial, sobre os seguintes novos apontamentos efetuados pela SecexAmbiental neste processo de fiscalização:

9.6.1. 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);

9.6.2. 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), com conseqüente 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;

9.6.3. adoção de procedimentos de classificação que 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;

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

9.6.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.6.6. recorrência dos casos descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico;

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste, se assim desejar, sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual “*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*”, se referindo os incisos a quem “*I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais*”, III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e “*IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade*”, ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/1966) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada;

9.8. determinar à SecexAmbiental que:

9.8.1. para fins da manifestação quanto ao mérito destes autos, faça integrar ao processo o conjunto de evidências que deram suporte aos apontamentos indicados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 deste acórdão, remetendo-os ao Incra em seguida para sua manifestação, de forma a propiciar ao Instituto o acesso às evidências que conduziram aos apontamentos ali referidos, e a poder exercitar o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.8.2. envie ao Incra cópias das peças 24 e 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) de forma a subsidiar sua manifestação;

9.9. autorizar a realização da diligência proposta na instrução da SecexAmbiental para que o Incra apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, 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, na forma requerida por essa secretaria;

9.10. determinar à SecexAmbiental que confira prioridade na instrução e tramitação deste feito, após o recebimento da manifestação da entidade fiscalizada e os resultados da diligência empreendida, trazendo os autos conclusos quanto ao mérito ao Gabinete do Relator, via Ministério Público/TCU, a quem requer-se, desde logo, pronunciamento sobre as matérias de mérito desta representação,

solicitando-se também o máximo de brevidade, em razão da urgência do caso;

9.11. manter o sigilo sobre as peças eletrônicas qualificadas como itens não digitalizáveis deste processo, informando-se ao Instituto sobre a classificação dessa natureza;

9.12. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão ministerial supervisor, e à Procuradoria-Geral da República, diante da possível repercussão da medida ora adotada, bem assim, em razão de seu interesse em virtude das ações que move (ações civis públicas intentadas pelas procuradorias regionais), relativas a projetos de reforma agrária, dadas as funções institucionais descritas no art. 129, inciso III, da Constituição Federal;

9.13. determinar ao Incra que envie a este Tribunal, no prazo de quinze dias contados da ciência deste acórdão, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis.

10. Ata nº 11/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/4/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0775-11/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral