



TC 000.517/2016-0

Natureza: Representação

Unidade Jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

DESPACHO

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

2. Mediante o Acórdão 775/2016 – Plenário, este Tribunal conheceu da presente representação e determinou cautelarmente ao Incra que suspendesse, até deliberação de mérito destes autos, (i) os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária, (ii) os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados, (iii) os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidades apontados em planilhas eletrônicas constantes dos autos, bem assim, (iv) a remissão dos créditos da reforma agrária para referidos beneficiários, além do (v) acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, nos termos da deliberação.

3. Na mesma oportunidade, fixou-se prazo de quinze dias para manifestação quanto ao mérito das questões debatidas nos autos, dentre outras medidas, incluindo, especialmente, a fixação de prazo para manifestação do MDA acerca dos critérios reputados desconformes com a lei e com princípios do PNRA, inseridos na Portaria MDA 6/2013, conforme o subitem 9.7 daquele *decisum*:

“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 para-fiscais*”, 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;”

4. Consoante os cruzamentos de dados efetuados pela unidade técnica deste Tribunal, foram encontrados registros de 104.344 beneficiários da reforma agrária que se tornaram servidores públicos após a data de homologação da concessão dos lotes/parcelas, 45.942 empresários, e 1.006 agentes políticos, também após a homologação, situação considerada irregular pela SecexAmbiental e por este Tribunal no exame preliminar do feito que conduziu à prolação do referido Acórdão 775/2016 – Plenário.

5. Consoante a análise até aqui empreendida nos autos, a Portaria MDA nº 6, editada apenas em 2013, teria respaldado situações irregulares na manutenção dos beneficiários do PNRA, e por isso não considerada por este Tribunal, para fins de identificação do número de beneficiários

irregulares no âmbito do Programa, razão pela qual se questiona também sua validade no mundo jurídico, em face das disposições de lei. Foi assim que, examinados os dados obtidos no cruzamento, relativo aos servidores públicos, por exemplo, decidiu-se considerar irregulares as situações de todos os beneficiários que nessa condição se enquadravam, independentemente da data em que foram investidos nos cargos, consoante pode ser lido no relatório daquela deliberação:

“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.” (grifei)

6. De se ressaltar que o Acórdão 775/2016 – Plenário foi prolatado por este Tribunal em 6/4/2016, instaurando, a partir daquela data, controvérsia sobre a legalidade das disposições inseridas na Portaria MDA 6/2013.

7. Opostos embargos declaratórios, os quais foram recebidos sem efeito suspensivo, foram eles examinados em 4/5/2016. Durante as discussões havidas em Plenário, naquele dia, chegou-me

ao conhecimento informação de que o Poder Executivo editara o Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016, o qual, regulamentando muito das matérias debatidas nesta Representação, alçou ao nível de decreto justamente aqueles critérios questionados por este Tribunal no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016-P, e, portanto, sobre os quais pende exame de mérito neste feito, relativos à manutenção dos beneficiários servidores públicos ou empresários, além de proprietários rurais, como participantes do PNRA. Tal decreto tende a consolidar a situação daqueles beneficiários reputados irregulares, em exame inicial deste Tribunal, haja vista suas condições profissionais incompatíveis com o Programa serem excepcionadas pela norma regulamentar, em que pese a Lei não dispor a respeito.

8. Mais ainda, referido decreto não apenas incorporou as disposições relativas aos servidores públicos, empresários e proprietários rurais, como também, inovando em relação às disposições de lei, ao que nos parece, contemplou exclusão relativa a outro critério utilizado pela SecexAmbiental na indicação dos indícios de irregularidades apontados na representação, que se refere a beneficiários com renda da atividade não agrícola superior a três salários mínimos (na tabela constante do *decisum*, foram apontados 20.235 beneficiários com renda de atividade não agrícola superior a três salários mínimos, ocorrência essa verificada após a data de homologação).

9. Para melhor compreensão, reproduzo, a seguir, a regulamentação questionada por este Tribunal na deliberação atacada, constante da Portaria MDA 6/2013 e aquela efetuada mediante o decreto, após o conhecimento público da referida deliberação, as quais são comparadas aos dispositivos de lei, sinalizando-se em destaque os acréscimos (negritos e sublinhados, na segunda e terceira colunas), tanto da portaria como do decreto, que indicam, em primeira análise, exorbitar/transbordar dos contornos legais:

Critério legal reputado adequado no exame inicial pela SecexAmbiental	Critérios constantes da Portaria MDA 6/2013 (em negrito os itens reputados ilegais)	Critérios constantes do Decreto 8.738, de 4/5/2016 (sublinhado o acréscimo)
<u>Lei 8.629/1993:</u> Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição para-fiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária. <u>Lei 4.504/64:</u> Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons	Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem: <i>I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições para-fiscais;</i> II - tiver sido excluído ou ter se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor, salvo em caso de separação judicial; <i>III - for proprietário rural, ressalvadas as situações constantes nos incisos I e V do art. 6º, desta Portaria;</i> <i>IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; e</i> V - for menor de 18 anos, não emancipado na forma da lei civil.	Art. 7º Não poderá ser beneficiário do PNRA e terá indeferida ou não validada sua inscrição, quem: <i>I - for servidor ou exercer função pública profissional, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições para-fiscais;</i> II - tiver sido excluído ou se afastado de programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento do seu órgão executor; <i>III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;</i> <i>IV - for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;</i> V - for menor de dezoito anos, não emancipado na forma da lei civil; ou

antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência: (...) § 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.	§ 1º - As disposições constantes no inciso III do caput se aplicam aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união homoafetiva estável, salvo em caso de separação judicial ou de fato. § 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.	<i>VI - auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou meio salário mínimo per capita.</i> § 1º As disposições constantes no inciso II do caput se aplicam aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, salvo em caso de separação judicial ou de fato, e apenas em relação ao cônjuge que não tenha permanecido com a parcela após a separação. § 2º Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e <u>VI</u> do caput.
--	--	--

9. Causa espécie que os critérios referidos, os quais se encontram em debate perante o Tribunal de Contas da União, em face de possível ilegalidade, tenham sido objeto de incorporação ao referido decreto, justamente entre o lapso temporal existente entre a prolação do acórdão acautelatório e aquele exame dos embargos opostos pelo Incra, no qual se pleiteava, inclusive, o recebimento sob efeito suspensivo, que não ocorreu. Ainda, causa espécie que tal decreto tivesse sido editado tão apressadamente, já no dia 3 de maio (um mês após a primeira deliberação do Tribunal neste feito, trazendo questionamentos à portaria), em que pese regulamentar uma lei editada em 1993 (Lei 8.629/1993), justamente quando o TCU se encontra examinando os processos de concessão de lotes do PNRA, com apontamentos de vários indícios de irregularidades na concessão e nos procedimentos e normas baixadas pelo MDA e Incra.

10. Nesse cenário, em face de o novel instrumento normativo incorporar critérios questionados por este Tribunal no referido *decisum*, torna-se necessário realizar nova oitiva ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, desta feita, levando-se em consideração as disposições do referido decreto, inexistente ao tempo da fixação do prazo indicada no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário. Vale dizer, no entanto, que com a extinção de tal ministério, mediante a Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, suas competências foram transferidas ao **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário**, a quem deve ser remetida a oitiva.

11. Considerando, ainda, que a edição de decretos é assistida pela Casa Civil da Presidência da República na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, nos termos do art. 2º, inciso I, alínea “b”, da Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 12.462/2011, entendo que a oitiva a ser realizada deva compreender também referido órgão ministerial. Ademais, considerando a nova gestão que se instalou a partir do impedimento da Sra. Presidente da República, ocorrido no dia 12 de maio de 2016, oportuno que ela, assim instada, possa se debruçar sobre os fatos apontados a partir do conhecimento da tramitação deste feito, e posicionar-se sobre os indícios de irregularidades aqui apontados, o que inclui a edição do aludido decreto.

12. Dessarte, com fundamento nos arts. 157 e 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU determino a realização de oitiva complementar, dirigida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, bem assim, a oitiva da Casa Civil da Presidência da República para que se manifestem, se assim desejarem, no prazo de quinze dias contados da ciência, sobre a aderência das disposições

constantes do Decreto 8.738/2016 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 7º do referido decreto, 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, IV e VI do caput*”, se referindo os incisos a quem “*for servidor ou exercer função pública profissional, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições para-fiscais*”, III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, “*IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade*” e “*VI – auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou meio salário mínimo per capita*”, 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 que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária (art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c o art. 25, § 3º, da Lei 4.504/1964, e ainda com o disposto no art. 3º da Lei 11.326/2006, art. 24, incisos I e II, da Lei 4.504/1964 c/c o art. 19 da Lei 8.629/1993) e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentaram a cautelar adotada mediante o Acórdão 775/2016 – Plenário.

13. Determino, ainda, seja enviado aos referidos órgãos cópias deste Despacho, bem assim, cópias das deliberações havidas nestes autos (Acórdãos 775/2016 e 1.086/2016, ambos do Plenário).

À SecexAmbiental.

Brasília, 19 de maio de 2016.



AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator