

Proc. TC-000.517/2016-0
Representação

PARECER

A presente Representação foi formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental tendo em vista diversos indícios de irregularidades que a unidade técnica constatou na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

O trabalho materializado nestes autos não é de natureza pontual, mas de amplo escopo, permitindo uma visão sistêmica de fragilidades na execução do referido Programa, sob a incumbência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

O cenário revelado neste feito tampouco deriva de uma ação específica ou de uma exclusiva fonte de informações. Nele temos o resultado de duas ações de alargado espectro: a) o cruzamento dos dados do sistema da reforma agrária (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra) com dados de várias bases de dados de origem pública; b) diversas auditorias realizadas pelo TCU ao longo dos anos, com especial ênfase a recentes auditorias levadas a efeito em 2015, em oito estados brasileiros.

O trabalho de comparação de dados do Sistema do Incra com outras bases de dados revelou milhares de casos em que houve recebimento de lote por pessoas que se enquadram em situações que as normas vigentes expressamente proíbem o recebimento da terra. A título ilustrativo, mencionem-se quatro enquadramentos: menores de 18 anos, servidores públicos, titulares de mandatos eletivos e empresários. Há situações mais extremas que indicam o recebimento de lotes por pessoas falecidas, bem como a identificação de pessoas na condição de assentados proprietárias de veículos de luxo, como Porsche Cayenne GTS.

O número também impressiona. Encontram-se nas hipóteses mapeadas pela unidade técnica 578 mil pessoas, quantidade que representa o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, consoante assegura a secretaria do Tribunal.

Merece registro o emprego de critérios conservadores no levantamento desses dados, bem exemplificados nas modificações implementadas pela secretaria, após ouvir e acolher pontuais observações e contestações do Incra.

Já as diversas auditorias constataram que os procedimentos de seleção das famílias a serem beneficiadas abrigam importantes violações a princípios e regras do direito aplicável, conformando um quadro que tem direta implicação com os indícios levantados pelo cruzamento dos dados, haja vista que graves fragilidades na seleção concorrem para a concessão irregular de benefícios.

Retornando ao trabalho de comparação das bases, importante salientar que ele contempla duas situações distintas, cujas implicações de ordem jurídica merecem, a nosso ver, compreensões e enquadramentos diferenciados, nos termos dos argumentos que apresentaremos ao longo dessa peça.

A primeira situação é aquela em que o beneficiário do lote se encontrava em hipótese de vedação para o recebimento do benefício quando da sua seleção (antes da homologação); a segunda, quando a situação se configurou após o recebimento do lote, a exemplo do caso em que de o beneficiário vem a se tornar servidor público após ter recebido o lote.

Por esclarecedor, cabe reproduzir o quadro elaborado pela unidade técnica, constante da instrução à peça 26, que relaciona dezesseis hipóteses que se revelam contrárias ao Programa de Reforma Agrária.

Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências <u>antes</u> da data de homologação		Ocorrências <u>depois</u> da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Descrição	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
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 módulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	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.

Nesse cenário de dados, o TCU, após ouvir o Incra, e amparado na qualificada e coesa fundamentação do Relator, proferiu o Acórdão 775/2016–Plenário mediante o qual conheceu da presente Representação para determinar, cautelarmente, a suspensão:

- a) dos processos de seleção de novos beneficiários da reforma agrária;
- b) dos processos de assentamento dos já selecionados;
- c) do pagamento de créditos e da remissão de dívidas a beneficiários com indícios de irregularidades indicados em peça produzida pelo TCU;
- d) do acesso desses beneficiários a outros benefícios concedidos em função do PNRA;
- e) dos serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) a pessoas que receberam assistência técnica, mas não constavam da relação de beneficiários do projeto de assentamento correspondente.

Além dessas medidas de cunho cautelar, a deliberação em tela concedeu ao Incra nova oportunidade de manifestação sobre todos os pontos indicados na instrução da unidade técnica, em especial os seguintes apontamentos:

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 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 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/88 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;

c) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66;

d) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/99;

e) 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/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

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

Também ao Ministério do Desenvolvimento Agrário concedeu-se a oportunidade de manifestação sobre o seguinte ponto: “a aderência das disposições da Portaria MDA 6/13 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’*, ató 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 59.428/66) 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.”

Digno de registro outra medida do referido Acórdão, adotada sob o fundamento de equilibradas e pertinentes ponderações do relator, que objetivavam afastar eventuais injustiças do juízo cautelar. O Incra foi autorizado para, excepcionalmente, restabelecer os processos de pagamentos e a remissão de créditos na hipótese de comprovação por parte do beneficiário de legalidade da sua situação.

O Incra e a Casa Civil apresentaram as informações e os esclarecimentos constantes às peças 60 e 64.

O exame dos elementos trazidos ao feito se deu pela Secex/MS (peça 67), em razão da ativa participação de servidores da secretaria no trabalho, cuja proposta de encaminhamento recebeu o endosso da SecexAmbiental (pela 68).

As secretarias que atuaram no feito não acolhem, na parte substantiva, os argumentos e pedidos apresentados pelo Incra.

Em sede de conclusão oferecem a seguinte proposta de encaminhamento ao Tribunal:

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 para, no mérito, julgá-la procedente;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo para que o Incra, no que tange aos processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitados na posse formal de lote da reforma agrária, adote as medidas abaixo, necessárias ao exato cumprimento da lei:

b.1) torne-os nulos por infringirem o art. 37, *caput*, da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, o art. 19 da Lei 8.629/93, o art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/64; o art. 64 do Decreto 59.428/66; o art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

b.2) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

b.3) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecendo os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

b.4) obedeça aos critérios de priorização descritos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66, observando ainda os requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/64 c/c art. 64 do Decreto 59.428/66, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da instrução, contrários à legislação;

b.5) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

b.6) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote as providências descritas nos itens b.2 a b.6 para todos os processos seletivos de beneficiários de projetos de assentamento que vierem a ocorrer, em obediência à legislação neles descrita;

c.2) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19 e 20 da Lei 8.629/93;

c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as

atividades de supervisão ocupacional descritas na IN Incri 71/2012;

c.4) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Incri 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, tornando sem efeito o memorando circular Incri 110/2014 – DD, posteriormente alterado pelo Memo 158/2014 – DD (peça 7), o qual suspendeu a supervisão ocupacional dos projetos de assentamento;

c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada;

c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incri 71/2012;

c.7) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros;

c.8) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo.

Além dessas medidas, as secretarias propõem a realização de audiência a nove responsáveis que ocuparam o cargo de presidente ou de diretor da autarquia sobre os indícios de irregularidades relacionados às pp. 38 a 44 da peça 67.

Manifestamo-nos, no essencial, em linha de conformidade com a sugestão uniforme das secretarias. Abordaremos, nos parágrafos que se seguem, tópicos que nos parecem capitais neste feito, trazendo ao longo do texto considerações em apoio à análise empreendida pela secretaria, e, em questões pontuais e restritas, ponderações para ajuste, modificação ou inserção de item do encaminhamento formulado.

Para fins de didáticos, olhamos os assuntos suscitados no processo sob quatro conjuntos temáticos: a) o **processo** de seleção das famílias beneficiadas no programa; b) os critérios de seleção ante os dispositivos legais; c) os critérios para a manutenção do lote daquele que foi beneficiado; d) a atuação de supervisão do Incri.

II

Quanto ao primeiro bloco, entre as faltas constatadas, merecem realce as seguintes: a) ausência de ampla divulgação do processo de seleção; b) direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais; c) ausência de motivação de eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e ampla defesa na seleção de beneficiários.

A alegação do Incra é de que são isolados os casos em que houve ocorrência das situações acima descritas.

A linha de defesa da autarquia definitivamente não prospera, consoante farta documentação probatória em sentido contrário, evidenciada com acuidade no parecer da Secex/MS. Afinal, foram oito as auditorias realizadas pelo TCU em 2015, em oito estados da federação, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujas constatações advieram de rigorosa observância de procedimentos técnicos de auditoria: análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos e visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso.

O anexo II da instrução da unidade técnica traz a síntese das constatações das oito auditorias. Merece registro, por emblemático, a ausência da ampla divulgação do processo de seleção das pessoas a serem beneficiadas com o lote da reforma agrária, **irregularidade que foi constatada em todas as oito auditorias**.

No exame dos processos dos projetos de assentamento não foram encontrados quaisquer instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo, a dar-lhes ampla publicidade, seja por jornais de grande circulação seja por outro meio eficaz. O que se viu – e se comprovou – foi a atuação de movimentos sociais desde a efetiva compra ou desapropriação da terra, havendo casos, consoante anotado pela unidade técnica, de fazendas obtidas pelo Incra fruto de “indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993” (peça 67, p. 5).

Sob o aspecto jurídico, importante ressaltar que a irregularidade é patente e se reveste de elevada gravidade, pois fere o princípio constitucional da publicidade, cuja observância é imperativa e cuja violação acarreta efeitos nocivos, apartando, de um lado, aqueles a quem a informação da ação estatal não chega e privilegiando, de outra banda, aqueles que detêm a exclusividade da informação.

Nesse ponto, é precisa a unidade técnica ao assinalar que bastaria à Autarquia que trouxesse ao processo os instrumentos de ampla divulgação para descaracterizar o achado. Isso não foi feito.

É justamente a ausência de publicidade ampla e efetiva que cria espaço fértil para a ocorrência de outro ilícito constatado em diversas auditorias, que foi o direcionamento do processo de inscrição para famílias indicadas por movimento sociais.

É evidente, diga-se de passagem, que famílias participantes dos referidos movimentos podem e devem ser alcançadas pela política pública, desde que se enquadrarem nas situações de eleição descritas pela legislação. O que não pode ocorrer, em circunstância alguma, é o Incra, como órgão estatal a quem compete executar ações para reforma agrária, deixar de exercer o absoluto protagonismo na condução de todos procedimentos, os quais devem ter plena aderência aos princípios constitucionais assentados no art. 37, caput, da Lei Fundamental.

Com estreito vínculo com a violação ao princípio da publicidade, situam-se dois outros achados: a falta de motivação nos casos de eliminação de candidatos e a ausência de oportunidade de contraditório e ampla defesa.

O Incra não demonstrou ter observado esses valores jurídicos cuja concretização nos processos de seleção é mandamental, independentemente de regramento interno, por serem valores constitucionais. A informação dos aprimoramentos trazidos pelo recente Decreto 8.738/2016 (editado após a prolação do acórdão proferido neste processo) – a introduzir fases de impugnação de decisões, expressa previsão de interposição de recurso e o registro dos atos em autos formalizados, com publicação de todos os atos decisórios (art. 11) – é positiva e constitui mais um indicativo de que tais procedimentos não eram adotados na seleção dos candidatos.

Oportuno assinalar que apesar do avanço regulamentar trazido pelo Decreto em específicos quesitos, nele não identificamos a expressa previsão de procedimentos que confirmam efetividade aos princípios da publicidade nos termos acima assinalados.

Concluimos as considerações concernentes a esse primeiro conjunto de achados – relativo a anomalias no **processo** de seleção das famílias beneficiadas – para endossar as medidas propostas pela unidade técnica quanto ao ponto, por entendê-las pertinentes e afeiçoadas ao Direito, sem prejuízo de específica sugestão, de cunho redacional, a ser oferecida mais à frente no tocante à sugestão de fixação de prazo.

Assim, confirmadas as violações constitucionais e legais, cabe assinar o prazo para que o Inbra anule os atos de seleção dos beneficiários que ainda não foram imitados na posse formal de lote da reforma agrária.

Convém assinalar que essa medida dispensa o exercício do contraditório, tendo vista inexistir relação jurídica constituída, associada ao fato de que aqueles que foram selecionados poderão participar plenamente dos novos processos de seleção, que haverão de, doravante, observar os princípios constitucionais e normas legais declinados no texto da proposta da unidade técnica.

Quanto aos demais subitens da proposta de fixação de prazo pelo Tribunal, que dizem respeito a diversas obrigações de fazer, não nos parece que as providências ali listadas tenham que ser adotadas em prazo específico, ante a natureza das próprias medidas. Exemplo disso é a ordem para motivar formalmente a eliminação de candidato, conferindo respectiva e adequada publicidade (subitem b.5), providência que só poderá ser implementada na prática quando instaurado novo processo de seleção de candidatos e na hipótese de se tipificar caso de eliminação de interessado.

Assim cremos que a melhor redação é determinar ao Inbra que todos os processos de seleção de beneficiários observem, doravante, os comandos discriminados nos subitens b.2 a b.6.

III

Passemos, agora, a outro ponto de discussão que consiste nos critérios de seleção das pessoas a serem beneficiadas com a destinação de terras pelo programa governamental.

Nesse particular, há duas ordens de consideração: a) expressa proibição pela lei de recebimento de lotes por pessoas que se enquadrem nas situações delineadas pela norma; b) prioridade que a legislação estabelece na distribuição da terra.

Para esse exame, convém reproduzir, desde logo, a legislação ordinária que trata do assunto.

Eis o que dispõe o Estatuto da Terra, a Lei n. 4.504/64:

Art. 25. 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, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;

II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;

IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

§ 1º Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída.

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 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.

Posteriormente, veio a Lei 8.629/93, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, trazendo o seguinte teor no ponto em debate:

Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial: (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem; (Inciso incluído pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; (Inciso reenumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; (Inciso reenumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família. (Inciso reenumerado pela Lei nº 10.279, de 12.9.2001)

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

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.

Os dispositivos acima mencionados estabelecem, expressamente, situações em que há proibição do recebimento de lotes do Programa.

O Incra sustenta que algumas situações tomadas pela unidade técnica como impeditivas para o recebimento da terra – e relacionadas entre os dezesseis itens no quadro de cruzamento de dados – não são indícios de irregularidade, pois não haveria vedação. Exemplo disso seriam aqueles que exercem “mandato de representação sindical, associativa ou cooperativa”, o “ocupante de mandato eletivo”, “pessoas com deficiência” e “aposentado por invalidez que auferir renda até três salários”.

Baseia sua argumentação em dispositivos do recente Decreto 8.738/2016, que, repita-se, foi editado após a prolação do acórdão proferido neste processo com a determinação das medidas cautelares.

Como se sabe, o decreto é norma secundária, cuja função é essencialmente de natureza regulamentar, à luz do que dispõe o art. 84, IV, da Constituição Federal. Assim, tal figura normativa não pode contrariar ou extrapolar a lei, que é norma primária, essa sim apta a inovar no ordenamento jurídico. Essa é a posição incontroversa da jurisprudência dos Tribunais Superiores (STJ-MS 22.828, STF-RMS 27.666)

E é sob essa ótica que devem ser examinados os dispositivos do Decreto 8.738/2016.

A lei expressamente proíbe aquele que exerce “função pública” de ser beneficiário da distribuição de terras, consoante estampado com clareza tanto no art. 20 da Lei 8.629/93, quanto no § 3º

do art. 25 da Lei n. 4.504/64, daí porque seguramente irregular a distribuição de terra àquele que ocupa cargo eletivo público.

Na mesma trilha de raciocínio, têm-se por ilegal admitir a distribuição de terras públicas da reforma agrária a quem “exerça mandato de representação sindical”, situação impropriamente acolhida pelo mencionado decreto. Imprópria porque se opõe ao texto legal que literalmente proíbe ao que se ache “investido de atribuição parafiscal” ser beneficiário da distribuição de lotes.

Para não dar margem a erros interpretativos do Incra quanto à expressão legal acima mencionada e a figura da representação sindical, conveniente reproduzir trecho da ementa de dois julgados do Supremo Corte:

“Questão pacificada nesta Corte [STF], no sentido de que somente a contribuição sindical prevista na CLT, por ter caráter **parafiscal**, é exigível de toda a categoria independente de filiação” (RE 224.885 AgR/RS, de 08/06/2004)

“As contribuições sindicais compulsórias possuem natureza tributária, constituindo receita pública, estando os responsáveis sujeitos à competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União” (MS 2846 /DF, de 18/03/2014)

Em relação à representação associativa ou cooperativa não nos parece que essa situação tenha integrado o quadro produzido pela unidade técnica, visto que a instrução que precedeu ao acordão em tela não menciona expressamente essa situação. Não há vedação legal para o caso.

Quanto às pessoas com deficiência e aos aposentados por invalidez, parece-nos razoável a argumentação do Incra que tal fato, por si só, não seria bastante para objetivamente afastar a possibilidade de percepção do benefício da terra, desde que reste comprovada a capacidade de exploração agrícola.

Esse aspecto se revela essencial, em nossa visão. A comprovação da capacidade de exploração da terra deve estar rigorosamente evidenciada nessas hipóteses, caso contrário haverá mera distribuição da terra dissociada dos valores substantivos que regem a Reforma Agrária.

A propósito, é a própria lei que traz conceituação da Reforma Agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de **justiça social** e ao **aumento de produtividade**” (art. 1º da Lei n. 4.504/64, com nossas ênfases).

Nessa visão legislativa, a vocação agrícola dos candidatos passa a ser um valor informativo da Reforma Agrária e deve ser objeto de adequada avaliação pela Autarquia. A política é dirigida àqueles que podem tirar da terra o seu sustento, dando à ela sua função social. É o próprio Estatuto da Terra que diz ser marca caracterizadora da função social da terra quando ela “mantém níveis satisfatórios de produtividade”.

De outro turno, cabe ao Estado, mediante a implementação de outras políticas públicas, atender àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, impossibilitados de explorar a terra sob o viés agrícola, sendo irregular o Incra utilizar a política de reforma agrária nesse sentido.

Desse modo, embora concordemos, em parte, com o Incra, relativamente às pessoas com deficiência e aos aposentados por invalidez, tal visão não é capaz de acolher a pretensão da autarquia para que tal situação seja desconsiderada como indício de irregularidade, eis que não foram trazidos aos autos prova de que é realizada, caso a caso, a comprovação da capacidade de cultivo da terra, nas circunstâncias especiais de deficiência e invalidez, nem os critérios regulamentares para essa aferição, cabendo, como propõe a unidade técnica, que apure conclusivamente os fatos.

Nesse particular, adicionamos sugestão de determinação ao Incra para que mantenha em processo administrativo específico a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados por invalidez, que foram beneficiados com a distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato.

Quanto aos critérios de prioridade, nada temos a acrescentar ao adequado exame empreendido pela unidade técnica.

IV

Uma vez atendidas as exigências de qualificação impostas pelos normativos para que a pessoa receba o lote, vistas no tópico acima, resta saber se tais requisitos devem perdurar ao longo do tempo.

Nesse particular, entendemos haver razão ao Incra.

Para melhor aclarar esse ponto, convém transcrever os seguintes dispositivos da lei que regulamentou os dispositivos constitucionais da reforma agrária, com os grifos que acrescentamos (Lei 8.629/93):

Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária **assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar**, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos.

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, **cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário**. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

O legislador exigiu que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos:

a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título.

Quisesse o artífice da lei a permanência das condições de habilitação haveria ele de ter expressamente consignado tal exigência, tal como manifestamente fez no art. 21 acima, não nos parecendo razoável ao intérprete impor a manutenção de condição não assentada em lei.

E essa linha de pensamento não colide com a inteligência legislativa. O legislador, ao tempo que conferiu prioridade na distribuição da terra àqueles com clara vocação agrícola e que têm a terra como fonte de renda (art. 19 da Lei 8.629/93), expressamente apartou os que, por se enquadrarem em situação **objetiva**, não apresentam um perfil de necessidade ou pertinência com os fins da reforma agrária (servidor público, por exemplo). Porém, não abriu mão daquilo que é nuclear no plano principiológico, que é o exercício da função social da propriedade, mediante o dever de cultivo da terra pelo prazo de dez anos, sem a cessão a terceiros.

Saliente-se, ainda, que as situações objetivamente definidas na legislação não são incompatíveis com o cumprimento dos deveres essenciais expressamente consignados no referido art. 21. Assim, por ilustração, um servidor público pode permanecer nessa condição com a concomitante satisfação dos compromissos de cultivar a terra recebida pessoalmente ou por meio de seu núcleo familiar.

Outra leitura do texto levaria a situações inconciliáveis com os valores de justiça e da razoabilidade, a exemplo da retomada da terra daquele que após nove anos nela fixado, cultivando a parcela recebida, venha a se tornar empresário, ingresse no serviço público ou ainda venha a ocupar cargo eletivo. O mesmo raciocínio se aplica àqueles que passaram a auferir renda maior, empresários e outras situações relacionadas no quadro, corporificadas **após a homologação**.

Contudo, isso não implica admitir que o Incra possa desconsiderar essas situações supervenientes no exercício do seu dever-poder de exercer a supervisão ocupacional. É a própria lei que estabeleceu que o imóvel deve retornar à autarquia agrária no caso do descumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário, a fim de que o órgão estatal dê continuidade à política de reforma agrária.

Se é impróprio tomar a nova situação do beneficiado como um elemento **objetivo** que o exclui do Programa, também se mostra inadequado desprezar esse dado para fins de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Isso porque a situação impeditiva à época da seleção do

candidato – embora não seja para sua manutenção no programa –, constitui **cenário desfavorável** para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, impondo ao Incra o dever de fiscalizar **situações de maior risco de descumprimento** das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária.

Apresentadas essas considerações, entendemos corretas as medidas propostas pela unidade técnica que importam no dever de apuração dos casos identificados na comparação das bases. Porém, temos por indispensável deixar patente ao Incra o que constitui irregularidade.

Nesse sentido, à luz das linhas de pensamento tecidas acima, propomos a inserção de específica informação no acórdão, esclarecendo ao Incra que, para as “ocorrências depois da data de homologação”, constante em coluna do quadro reproduzido neste parecer, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário.

V

Tomamos as observações finais do tópico anterior para abordar um aspecto que nos parece central neste feito e acerca do qual a autarquia agrária está aquém de uma atuação aceitável: a supervisão ocupacional. São os dados dos autos que assim indicam.

A política pública da reforma agrária não se confunde, evidentemente, com a simples distribuição de parcelas de terra, pois está jungida a princípios já tão comentados nessa peça. Todas as regras estabelecidas pelo legislador são esculpidas para a satisfação dos fins pretendidos pela reforma agrária. E compete ao Incra atuar diligentemente para o atingimento desses fins.

Nessa gama de vetores, situa-se a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelo os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189).

É uma clara mensagem do Estado pela permanência do homem na terra, para tê-la como meio de produção, ao mesmo tempo constituindo dispositivo contrário ao mercado especulativo da terra, de interesse daqueles que não se comprometem com os fins da reforma agrária.

Os dados levantados no presente trabalho trazem número impactante de pessoas que receberam um lote da reforma agrária, localizado em determinado estado da federação, mas residem em outro estado. Foram 61.495 casos. Número ainda mais expressivo é o daqueles que residem em município diferente do que se localiza o seu Projeto de Assentamento: 363 mil beneficiados.

Esses números se destacam fortemente no total de situações levantadas no trabalho do Tribunal, consistindo indício – que exige efetiva confirmação – a sugerir a negociação ou abandono da terra.

Poder-se-ia, de plano, imaginar, entre outras situações tendentes a relativizar o levantamento, a ocorrência de proximidade geográfica entre a parcela da terra recebida e o local de residência, situando-os em áreas de fronteira de estados e municípios da federação. Ocorre que o elevadíssimo número de casos encontrados associado às disposições normativas e contratuais não sugerem que as hipóteses justificadoras sejam representativas, embora possíveis em casos específicos.

Nessa visão ganha peso o teor do art. 64 do Decreto 59.428/66, segundo o qual as parcelas em projetos e colonização federal serão atribuídas a pessoas que “comprometam-se a residir com sua família na parcela”.

Ainda nessa linha, observamos que a área técnica do Tribunal fez expressa referência de que essa condição também consta nos contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários no recebimento de suas parcelas (vide Relatório de Cruzamento de Dados – Auditoria na Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (peça 12, p. 24).

Buscando examinar o teor da cláusula a que se obriga o beneficiário do lote no tocante a esse ponto, minha assessoria entrou em contato com a Secex-MS, resultando no encaminhamento de um documento que se encontrava nas pastas de trabalho de unidade, o qual fiz juntar ao feito à peça 81.

O contrato de concessão de uso celebrado traz como condição resolutive da avença, entre outros quesitos, “deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento”.

Essas considerações dão corpo e maior consistência a esse indício, proveniente do cruzamento de dados das bases de informações, sugerindo haver um mercado de venda e especulação da terra recebida, em rota oposta aos valores constitucionais fixados para essa política pública.

A propósito, calha ressaltar que a única anotação crítica do Incra em relação a esses dados foi que a fonte de informação de endereço no sistema da Receita Federal era imprópria ante sua desatualização. Esse apontamento foi acolhido pela unidade técnica que refez o trabalho, desta feita utilizando a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), que possui atualizações recentes pelo interesse social dos beneficiários, disso ocasionando, em vez de redução, majoração do número de possíveis beneficiários irregulares.

O número de casos na situação em foco somado aos demais do quadro de indícios de irregularidade revelam a fragilidade da supervisão exercida pela autarquia. Vale lembrar que as situações mapeadas pela unidade técnica montam 578 mil pessoas, representando o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, além do que muitos deles enquadrados em mais de uma hipótese de vedação ou risco de descumprimento das exigências do art. 21 da Lei 8.629/93.

A ausência de efetiva atuação estatal neste particular tem graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando descaso com obrigações assumidas. Abre-se espaço, com a omissão, para indesejável espaço de estímulo a esse tipo de desvirtuamento.

Relativamente a esse importantíssimo aspecto da supervisão ocupacional, a unidade técnica apresenta duas propostas de determinação ao Incra: a) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária; b) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados.

Talvez tenhamos aqui as providências centrais e mais relevantes para o quadro revelado neste trabalho, por resultar em ação voltada para a garantia do efetivo exercício da supervisão ocupacional.

Vemos, contudo, que tais determinações são de caráter contínuo e não estão dirigidas especificamente às apurações das situações relacionadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25, que exigem investigação premente.

Assim, compreendemos ser necessário expedir **específica determinação** para que o Incra, em prazo de quinze dias, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

Além desse ajuste, entendemos de todo conveniente recomendar à autarquia que no processo de verificação dos indícios de irregularidades indicados pelo TCU, estabeleça ordem de prioridade em função da robustez do indício de irregularidade. É que há casos que exigem apurações mais urgentes.

Nessa linha, com base nas razões apresentadas no tópico IV deste parecer, entendemos que essa prioridade deve se dar para: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas **antes** da data de homologação; b) as seguintes ocorrências **depois** da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote e falecidos; c) as seguintes ocorrências **sem** informação de data: pessoas já

contempladas; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza.

Finalmente, adicionamos sugestão de recomendação para o Incra adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas de modo a racionalmente nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado pela secretaria do Tribunal. Tal medida se revela fundamental para dar eficiência à ação fiscalizadora, pela seleção de situações de maior risco, mediante o uso dos recursos de tecnologia da informação.

VI

Uma outra questão abordada nos autos reclama específico exame. Cuida-se da particular hipótese de remissão de créditos, acerca da qual a secretaria formula proposta de determinação ao Incra, cujo teor encontra-se delineado nos seguintes termos:

“c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada”.

O texto sugerido abriga alguns comandos: a) a apuração dos indícios; b) a anulação dos atos de remissão “nos casos em que for comprovada a irregularidade”; e c) o ressarcimento dos créditos recebidos de maneira irregular.

Entendemos indispensável bem delimitar que tipo de irregularidade implicaria a anulação do ato de remissão. Isso porque o processo envolve ampla gama de situações classificadas como indícios de irregularidades nesses autos; o diferente enquadramento dessas situações no plano temporal (ocorrências antes e após a distribuição do lote); e a multiplicidade de normas incidentes.

Foi a Lei 13.001/2014 que concedeu remissão aos créditos que especificou. E o fez nos contornos de seu art. 3º, assim redigido:

“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”.

O legislador definiu a quem seria concedida a remissão e em que circunstâncias: (a) aos assentados da reforma agrária que receberam crédito de instalação, (b) no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, (c) cujos valores originais atingissem até dez mil reais. Nenhuma outra condição foi erigida pela lei.

E é sob essas balizas que deve ser verificada a hipótese de anulação ou não concessão da remissão. Assim, ilegal é a remissão de um crédito de instalação que foi concedido em período diferente do estipulado pela lei; em valor superior ao que a lei estabeleceu; ou a quem não ostentava, legalmente, a condição de assentado à época do recebimento dos créditos.

A última hipótese é a que nos interessa em particular, tendo em vista o levantamento dos dados das bases. Se o crédito foi concedido a quem a norma proibia ser beneficiado com distribuição de terras, o ato é nulo, autorizando, dessa forma, a negativa da remissão ou a anulação do ato de perdão já concedido, bem assim o ressarcimento dos valores.

A maior probabilidade de encontrar casos que se amoldam ao quadro acima descrito está na coluna “ocorrências antes da homologação” da tabela elaborada pela unidade técnica, bem como nas situações em que houve venda da terra antes do recebimento dos créditos.

Assim, nos limites desse raciocínio, apresentamos proposição de mérito para que a autarquia agrária apure se à época da concessão do crédito instalação o beneficiário não se enquadrava na regular situação de assentado, considerando as vedações normativas.

VII

Apresentamos nossas sugestões finais que se referem a outros itens da proposta de encaminhamento ainda não abordados diretamente na presente peça, ao tempo em que registramos nota de elogio ao qualificado trabalho produzido pela Secex/MS, em conjunto com a SecexAmbiental.

Nesse caminhar, anotamos que a representação já foi conhecida pelo Acórdão 775/2016–Plenário, razão por que cabe à Corte nesta etapa processual o pronunciamento de mérito, pela procedência.

De outro tanto, entendemos essencial que haja expresso pronunciamento da Corte sobre cada providência de cunho cautelar determinada pelo Tribunal, de modo evitar dúvidas sobre a confirmação do conteúdo das cautelares.

A cautelar expedida abrangeu seis situações diferentes, com a determinação de suspensão das medidas que o Acórdão especificou. Para quatro delas (subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4 e 9.2.5) há expressa proposta de mérito correspondente (b1, que envolve os subitens 9.2.1 e 9.2.2, c.5 e c7), com as quais nos alinhamos.

Assim, para a suspensão cautelar dos processos de novos beneficiários e de já selecionados temos correspondente providência de mérito com a fixação de prazo para a anulação dos processos. O mesmo ocorre para a remissão dos créditos e o acesso a outros benefícios pelo fato de o beneficiário fazer parte do PNRA.

Necessário consignar, então, a manifestação de mérito quanto aos dois itens restantes.

O primeiro deles diz respeito à suspensão cautelar dos 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.

Relativamente a essa medida, ante a insuficiência dos elementos trazidos pelo Incra, opinamos por que se determine à autarquia que somente efetue novos pagamentos de créditos da reforma agrária aos beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas referidas planilhas após afastado o respectivo indício e confirmada a regularidade da situação de cada beneficiário.

O segundo diz respeito à suspensão dos serviços de assistência técnica e de extensão rural. Quanto a esse item, sugerimos que seja expedida determinação à autarquia para que somente preste serviços de assistência técnica e de extensão rural às pessoas comprovadamente beneficiárias do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, adotando procedimentos que garantam essa verificação.

VII

Em sede de conclusão, consolidando nossas sugestões, opinamos pela seguinte proposta de encaminhamento, à qual deve ser acrescentada a audiência dos responsáveis relacionados na instrução da Secex/MS, nos termos ali delineados:

a) considerar, no mérito, procedente a presente Representação;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo para que o Incra anule os processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitados na posse formal de lote da reforma agrária, por infringirem o art. 37, *caput*, da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, o art. 19 da Lei 8.629/93, o art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei

4.504/64; o art. 64 do Decreto 59.428/66; o art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

c) determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

c.1) adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do PNRA doravante realizados, as seguintes medidas:

c.1.1) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade);

c.1.2) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecendo os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade);

c.1.3) obedeça aos critérios de priorização descritos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66, observando ainda os requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/64 c/c art. 64 do Decreto 59.428/66, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/05 descritos nos itens 49 e 50 da instrução, contrários à legislação;

c.1.4) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

c.1.5) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem de priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.

c.2) apresente ao Tribunal, no prazo de quinze dias, plano de apuração de todos os indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando mensalmente à Corte resultados parciais dos trabalhos executados;

c.3) somente efetue novos pagamentos de créditos da reforma agrária aos beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos itens não digitalizáveis da peça 25, após confirmada a regularidade da situação de cada beneficiário;

c.4) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19 e 20 da Lei 8.629/93;

c.5) promova ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções,

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público junto ao TCU
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional descritas na IN Inca 71/2012;

c.6) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Inca 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, tornando sem efeito o memorando circular Inca 110/2014 – DD, posteriormente alterado pelo Memo 158/2014 – DD (peça 7), o qual suspendeu a supervisão ocupacional dos projetos de assentamento;

c.7) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada;

c.8) adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Inca 71/2012;

c.9) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros;

c.10) somente preste serviços de assistência técnica e de extensão rural às pessoas comprovadamente beneficiárias do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, adotando procedimentos que garantam essa verificação;

c.11) mantenha, em processo administrativo específico, a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados por invalidez beneficiados com a distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

c.12) apresente, no prazo de 90 dias, plano de providências para as medidas relacionadas nos itens c.4, c.5, c.6, c.8 e c.9, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo.

d) informar ao Inca que para fins do cumprimento das medidas objeto de determinação:

d.1) no tocante às remissões de dívida a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão, a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação;

d.2) quanto à apuração dos indícios de irregularidades constantes da coluna “ocorrências depois da data de homologação”, do quadro elaborado pela unidade técnica, deve ser considerada irregularidade a violação das obrigações fixadas no art. 21 da Lei 8.629/93 e nos contratos de concessão de uso da terra, ou instrumento similar, celebrados com cada beneficiário.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público junto ao TCU
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

e) recomendar ao Incra:

e.1) que estabeleça ordem de prioridade na apuração dos indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, em função da robustez do indício de irregularidade, sugerindo a seguinte ordem: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas **antes** da data de homologação; b) as seguintes ocorrências **depois** da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote, e falecidos; c) as seguintes ocorrências **sem** informação de data: pessoas já contempladas no PNRA; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza, renda superior a 20 salários mínimos;

e.2) que adote providências para a utilização periódica do cruzamento de dados de bases públicas para nortear as ações de supervisão ocupacional, à semelhança do procedimento realizado neste feito pela secretaria do Tribunal

É a opinião deste representante do Ministério Público junto ao TCU.

Ministério Público, em 17 de agosto de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador