

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.517/2016-0 [Apenso: TC 028.947/2011-8]

Natureza: Representação

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

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (00.375.972/0001-60).

Representação legal: Renata Silva Pires de Carvalho, Dayseanne Moreira Santos, e Júnior Fidelis, Procuradores Federais representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO E ASSENTAMENTO DE NOVOS BENEFICIÁRIOS. SUSPENSÃO DE NOVOS PAGAMENTOS E REMISSÕES DOS CRÉDITOS DE REFORMA AGRÁRIA. SUSPENSÃO DO ACESSO A OUTROS BENEFÍCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ATRELADOS AOS BENEFÍCIOS DA REFORMA AGRÁRIA. SOLICITAÇÃO DE REVISÃO PARCIAL DA CAUTELAR COM VISTAS AO DESBLOQUEIO DE BENEFICIÁRIOS POR PRAZO NECESSÁRIO À IMEDIATA DEPURAÇÃO DOS DADOS PELO INCRA. ALEGAÇÃO DE PERIGO REVERSO NO ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À SAFRA AGRÍCOLA EM INÍCIO DE PRODUÇÃO. SUSPENSÃO PARCIAL DA CAUTELAR PELO PRAZO NECESSÁRIO À DEPURAÇÃO INDICADA, COM POSTERIOR RESTABELECIMENTO DE SEUS EFEITOS AO TÉRMINO DO PRAZO ORA FIXADO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pela SecexAmbiental em razão de indícios de irregularidades na concessão de lotes da reforma agrária, inicialmente apreciada pelo Tribunal mediante o Acórdão 775/2016 – Plenário, por meio do qual se adotou medida cautelar de sustação dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária, dos processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados, de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos, bem como do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, além do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural dos beneficiários apontados com indícios de irregularidades em planilhas elaboradas pela referida secretaria.

2. Na pendência de exame sobre o mérito dos autos por este Tribunal, e, ao tempo em que se realizava a troca de governo, em face dos recentes acontecimentos na esfera político-administrativa deste país, cujo efeito sobre o Incra mais imediato foi a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a criação e transferência de atribuições à então criada Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, vieram a este Tribunal representantes do Incra e da Casa Civil, com vistas à realização de reuniões nas quais as unidades integrantes do Poder Executivo buscaram demonstrar que já iniciaram plano de ação com vistas a identificar os ajustes necessários no programa e em suas ações. Nessas ocasiões, muito se atribuiu existência de erros de alimentação da base de dados do Sipra (Sistema de Informações de

Projetos de Reforma Agrária), situação que poderia conduzir ao apontamento de indícios de irregularidades indevidamente a determinados beneficiários do programa.

3. Na sequência, vieram a este Tribunal parlamentares em comitiva do Partido dos Trabalhadores, liderada pelo Deputado Federal João Daniel, Coordenador do Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, para, em audiência na Presidência do TCU, com a participação do Ministro Aroldo Cedraz, deste Relator, e de auditores deste Tribunal, expor suas preocupações quanto aos efeitos da medida cautelar outrora adotada, notadamente, em relação ao acesso ao benefício “Garantia-Safra” e ao “Programa de Aquisição de Alimentos” a famílias de agricultores de baixa renda, em especial, aos assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária nessa condição.

4. Durante a referida audiência, realizada no dia 23/8/2016 no Gabinete da Presidência, foram expostas as preocupações acerca de possíveis injustiças na suspensão cautelar determinada, com destaque para o acesso aos referidos programas. E, em decorrência das preocupações externadas, apresentaram ainda os parlamentares, por escrito, mediante o Ofício 026/2016-GJD/NA BSB, pedido de reconsideração dirigido ao Ministro-Presidente, o qual foi juntado aos autos à peça 83.

5. Muito embora a teor do Acórdão 775/2016 – Plenário, segundo o qual ficou o Incra previamente autorizado a excluir da suspensão cautelar as pessoas indevidamente indicadas nas relações de beneficiários com indícios de irregularidade, sem que para tanto tivesse novamente que submeter ao TCU, de modo que, se assim procurado pelo beneficiário, o Incra poderia ele mesmo checar a situação do indivíduo e restabelecer o acesso a todos os programas e benefícios decorrentes do PNRA, desde que comprovada a regularidade perante o programa, segundo os critérios de auditoria elencados no *decisum*, a Presidência do Incra e os Procuradores Federais que o representam, protocolaram, em vista das medidas que estão sendo implementadas para o saneamento dos indícios de irregularidade apontados, pedidos nos quais pugnam pela revisão da medida cautelar adotada, enquanto não apreciado o mérito desta representação.

6. Dessarte, com fulcro nos arts. 157 e 276, § 5º, do RI/TCU, restituí os autos à SecexAmbiental para que pudesse opinar sobre os pontos levantados pelos peticionantes, em despacho de peça 84, datado de 29/8/2016.

7. No dia 31/8/2016 o atual Presidente do Incra formalizou por escrito, mediante a **peça 91** dos autos (inserido dia 5/9/2016), pedido no qual requereu expressamente a revisão parcial da cautelar.

8. Nessa ocasião, aduziu que em relação ao primeiro grupo de indícios de irregularidades, que dizem respeito aos processos de seleção das famílias para ingresso no programa, no qual foi determinada a suspensão cautelar dos processos de seleção e o não assentamento dos beneficiários até então selecionados, que em breve o Incra apresentará nova regulamentação, a partir das leis vigentes. E, quanto ao segundo grupo, relativo aos 15 (quinze) indícios de irregularidades relacionadas às famílias beneficiadas irregularmente do programa, expôs que se encontrava em fase final de elaboração Plano de Providências, o qual seria apresentado ao TCU até o dia 2/9/2016.

9. No tocante à cautelar vigente, o Incra expôs que o cumprimento da determinação cautelar passou a impedir aos beneficiários da reforma agrária a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, documento oficial a identificar o agricultor familiar, indispensável para o acesso a políticas públicas voltadas para a agricultura famílias como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Segundo o Incra, sem acesso à DAP, sem ser assistido por assistência técnica, sem acesso ao Pronaf e outros programas de fomento à produção, as famílias assentadas não dispõem de condições materiais para aquisição de sementes e outros insumos indispensáveis ao plantio da safra 2016/2016, pois em regra não possuem condições de suportar com recursos próprios o custeio da lavoura, correndo-se o risco de não plantar e não colher os alimentos necessários para o sustento próprio e da família, a ensejar preocupações sobre a necessidade de retorno do acesso às políticas públicas de fomento produtivo.

10. Desse modo, sustenta haver perigo reverso de modo que, ao final:

“(…) o Incra requer a revisão da medida cautelar concedida ante a presença de *fumus boni juris* e o *periculum in mora inverso*, **para liberação dos efeitos da decisão, notadamente quanto à vedação de acesso a créditos e outras políticas de fomento à produção, os beneficiários alcançados por algum tipo de indício de irregularidade verificado após a data de sua homologação ou sem identificação de data, para que possam acessar créditos de custeio à produção, mantendo-se bloqueados os demais, sem que isso signifique a retirada de seus nomes do rol de famílias com indícios de irregularidade ou a desnecessidade de saneamento da situação de todos os indícios pelo Incra”**

11. No dia 2/9/2016, como prometido, o Incra apresentou minuta do Plano de Providências, no qual detalha as ações que serão desenvolvidas com vistas ao saneamento dos indícios de irregularidades, em documento acostado à **peça 90**.

12. Nessa ocasião, o Instituto passou a tratar da revisão da cautelar de maneira pontual, referindo-se aos indícios de irregularidades indicados nas tabelas constantes do relatório integrante do Acórdão 775/2016 – Plenário, de maneira a requerer a revisão parcial para possibilitar o acesso aos créditos e outras políticas de fomento, com relação aos indícios de irregularidade de números 1, 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13 e 15, com os fundamentos indicados naquela peça que possui 88 páginas. Ao final, aduzindo a existência de perigo reverso o Incra formulou o seguinte pedido:

“153. Ante o exposto, em consonância com a defesa de mérito apresentada, com o Plano de Providências em elaboração ora apresentado, com o Pedido protocolizado em 31.08.2016, por sua Presidência, o Incra requer a revisão dos marcos interpretativos adotados na Representação, em especial os relativos ao período posterior à homologação, para considerando todas as medidas que vem sendo adotadas pela Autarquia, para o cumprimento do referido acórdão e saneamento dos indícios de irregularidades identificados, a situação de muitos dos beneficiários hoje indevidamente suspensos, presentes, portanto, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora inverso*, para reconsiderar em parte a medida cautelar concedida e excluir da suspensão cautelar os beneficiários alcançados pelos indícios de irregularidades acima tratados, registrados como indícios n°s 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13, e 15 – no quadro síntese em anexo.

154. Tal exclusão, reitera-se, pretende tão-somente possibilitar o acesso das famílias assentadas às políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento socioeconômico, notadamente às políticas de fomento à produção (créditos-instalação, demais políticas de crédito fundiário, outras políticas públicas correlatas à segurança alimentar, alterando o *status* dos ‘indícios de irregularidade’ para que, ainda que reconhecidos como ‘indícios’, registrados no histórico dos beneficiários a demandarem oportuna conferência/revisão por parte do Incra, **não enseje suspensão do acesso aos benefícios e políticas públicas concedidos em razão de sua condição de beneficiários do PNRA.**

154. Requer-se ainda, seja oportunizada discussão prévia com as unidades técnicas competentes desse Tribunal antes da apresentação a V. Exa. da versão final do Plano de Providências.”

13. Após esse requerimento, realizou-se na SecexAmbiental reunião técnica com representantes do Incra, no dia 8/9/2016, conforme lista de presença à peça 93, que contou com representante daquela unidade técnica, do Secretário de Controle Externo do Estado do Mato Grosso do Sul, que atua em colaboração com a SecexAmbiental, e representante desta Gabinete, tendo comparecido também os representantes do Incra e da CGU.

14. Nessa ocasião foram discutidos os pontos nos quais o Incra requer a revisão da cautelar, tendo sido apresentada uma tabela na qual expôs que seriam necessários desbloqueios temporários para permitir a retomada do acesso às políticas públicas por parte dos beneficiários indicados na petição anterior, relativa aos indícios de irregularidades de números n°s 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13, e

15, por um período que variaria de 60 a 90 dias, para depuração de dados desconformes do Sipra, período no qual entende a autarquia seria possível a atualização de informações de um grande número de beneficiários. Prazos outros foram apontados no documento, em razão das análises que se fariam sobre as comprovações documentais apresentadas pelos beneficiários ou realização de visitas *in loco*.

15. Referidos prazos, indicados na apresentação constante da tabela de desbloqueio (peça 93, p. 2-5), ainda não havia sido formalmente apresentado ao TCU, na tabela preliminarmente elaborada à peça 90 (p. 39-40), razão pela qual o Instituto, após as discussões havidas na reunião, iria formalizar novo documento, indicando não apenas as providências, mas também os prazos e unidades responsáveis.

16. No dia seguinte, em 9/9/2016, nova reunião foi realizada com a presença de auditor da SecexAmbiental e da Secex/MS (secretário), com a participação de representante do Incra, da CGU do Banco do Brasil S/A e de meu Gabinete (lista de presentes à peça 95), com vistas à discussão sobre os riscos relativos à concessão de créditos dos programas de financiamento das safras, a exemplo do Pronaf, em caso de eventualmente desbloqueio dos beneficiários suspensos por força da cautelar.

17. Finalmente, no dia 14/9/2016, o Incra apresentou petição final sobre seu requerimento de revisão da cautelar, contendo ajustes pontuais nos indícios de irregularidades que requer o desbloqueio, beneficiários e prazos necessários à adoção de providências (peça 99).

18. Pertinente a transcrição de trechos essenciais da petição de peça 99:

“9. Em razão de correções pontuais, os números divergem da planilha apresentada anexa à Petição/Incra de 02/09/2016, no que, para fins de consideração do quantitativo e demais dados, requer-se que sejam considerados no presente pleito de revisão da cautelar os dados aqui anexados.

10. Ante o exposto, em consonância com a defesa de mérito apresentada, com a petição protocolizada em 02.09.2016, **e com o plano de ação de desbloqueio e identificação de irregularidades ora apresentado**, e considerando todas as medidas que vem sendo adotadas pela Autarquia para o cumprimento do referido acórdão, bem como a situação de muitos dos beneficiários hoje indevidamente suspensos, **o Incra vem requerer a revisão dos marcos interpretativos adotados na Representação, em especial os relativos ao período posterior à homologação, o deferimento da revisão de parte dos registros com indícios de irregularidades**, para, em consequente, **pugnar para que seja reconsiderada em parte a medida cautelar, determinada no item 9.2 do Acórdão n. 775/2016, especialmente quanto aos itens 9.2.3, 9.2.5, 9.2.6 e 9.2.6.1 de modo que sejam excepcionalmente revogadas as determinações de suspensão quanto ao quantitativo e beneficiários correspondentes na coluna ‘Desbloqueio’ do quadro anexo, de modo que a medida cautelar passe a vigor sob os seguintes termos, nos r. itens: (...)**

11. Repise-se que referida revisão da medida cautelar pretende tão-somente possibilitar o acesso a famílias assentadas às políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento socioeconômico, notadamente às políticas de fomento à produção (créditos-instalação, demais políticas de crédito fundiário, outras políticas públicas correlatas à segurança alimentar) e aos serviços de assistência técnica, alterando o ‘status’ dos ‘indícios de irregularidades’ para que, ainda que reconhecidos como ‘indícios’, registrados no histórico dos beneficiários a demandarem oportuna conferência/revisão por parte do Incra, **não enseje suspensão do acesso aos beneficiários e políticas públicas concedidos em razão de sua condição de beneficiários do PNRA”**.

19. Com base nesses elementos, elaborou-se instrução conjunta entre a SecexAmbiental e a Secex/MS (peça 107), subscrita pelo Diretor Técnico da primeira e pelo titular da segunda, com anuência do Secretário em Substituição na SecexAmbiental, vazada nos seguintes termos:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação interposta pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental a respeito de indícios de irregularidades

ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA em todo o País.

2. Por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, o Tribunal determinou cautelarmente ao Incra a suspensão de:

a) processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
b) assentamento de novos beneficiários já selecionados;
c) novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 desse processo;

d) acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.

3. Após a manifestação do Incra quanto ao mérito da presente representação, a Unidade Técnica elaborou instrução com proposta de determinações corretivas ao Incra e de audiência de responsáveis (peça 67).

4. Nesta ocasião, os autos retornaram para análise de pedido do Incra de revisão da medida cautelar, conforme reunião acontecida no dia 8/9/2016 (peça 93) entre a equipe técnica do TCU e servidores do Incra e documento apresentado na peça 90, para que não suspenda o acesso a benefícios e políticas públicas a determinados casos de indícios de irregularidades que especifica, e conceda prazo para que o Incra promova o saneamento dos indícios de irregularidade.

HISTÓRICO

5. Levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra.

6. Baseado nisso, em seu item 9.1, o referido Acórdão resolveu:

‘autorizar a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade ‘Relatórios Individualizados’ no tema ‘Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)’, pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.’

7. Os trabalhos decorrentes do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário foram iniciados ainda em 2015, sob orientação da SecexAmbiental e demonstraram fragilidades sistêmicas na formação da Relação de Beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos e no médio prazo, a exemplo de auditorias anteriores no DF e Entorno (TC 028.947/2011-8) e no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1).

8. Após efetuar cruzamento de dados (peça 12), a SecexAmbiental detectou a existência de 479.695 casos de beneficiários da Reforma Agrária com indícios de irregularidades, número revisado para cima, 581.130 casos, após ajustes promovidos em razão da resposta a oitiva do Incra, conforme peça 24. Baseado na existência dos pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, essa secretaria submeteu ao Ministro Relator proposta de adoção de medida cautelar (peça 14), *inaudita altera pars*, para: i. suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária; ii. suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados; iii. suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

9. O Ministro Relator, em despacho constante da peça 16 dos autos, determinou à

SecexAmbiental que efetuasse a oitiva do Incra e encaminhasse cópia do despacho e da instrução constante da peça 14, assim como os itens não digitalizáveis com vistas a subsidiar a manifestação daquela Autarquia.

10. Os resultados completos do cruzamento de dados que motivaram a presente representação encontram-se na peça 12 dos autos, com ajustes promovidos na peça 24. Nesse último documento, mais atualizado, encontra-se uma análise detalhada de cada cruzamento de dados com a metodologia utilizada em cada um, além dos elementos necessários para que o trabalho possa ser efetuado novamente a qualquer momento, e a discriminação dos ajustes promovidos em relação à peça 12, resultado de aprimoramentos e de ajustes em razão das oitivas.

11. O TCU, após realização de oitiva junto à Autarquia, decidiu no Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário conhecer da representação interposta pela SecexAmbiental, determinando, dentre outras medidas, cautelarmente, a suspensão de processos de seleção de beneficiários da reforma agrária; do pagamento de créditos e da remissão de dívidas a beneficiários com indícios de irregularidades; do acesso desses beneficiários à outros benefícios concedidos em função da PNRA; bem como os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) a beneficiários que receberam assistência técnica mas não constavam da relação de beneficiários do projeto de assentamento correspondente.

12. Posteriormente, o Incra, na peça 41 dos autos, interpôs embargos de declaração contra a decisão proferida no referido Acórdão, solicitando reconhecimento do efeito suspensivo da decisão citada.

13. Em resposta aos embargos interpostos pelo Incra, o TCU prolatou o Acórdão 1.086/2016 – TCU – Plenário rejeitando os embargos de declaração e determinando à SecexAmbiental, em seu item 9.5, que avaliasse a oportunidade de representar ao TCU, em face de eventual ilegalidade dos procedimentos previstos na IN/INCRA 71/2012, no que se refere à regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra.

14. Ressalta-se ainda que, dois dias antes da referida decisão, o Poder Executivo editou o Decreto 8.738/2016, o qual, regulamentando muito das matérias debatidas na representação da SecexAmbiental, alçou ao nível de decreto justamente os critérios questionados pelo TCU no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

15. Dessa forma, a Secex-MS, em conjunto com a SecexAmbiental, em razão da ativa participação dos servidores daquela Secex no trabalho, e também em função de determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.086/2016 – TCU – Plenário, autuou o TC 017.742/2016-1 para avaliar a ocorrência de ilegalidades na IN/Incra 71/2012 e no Decreto 8.738/2016, no que se refere à regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra. Realizada a oitiva do Incra e da Casa Civil, o processo está em análise na unidade técnica.

16. A Secex-MS autuou também o TC 020.685/2016-5 para tratar da continuidade dos processos de obtenção de recursos fundiários para a reforma agrária, mediante a expedição de decretos em 1/4/2016, a despeito da existência da informação de que haveria 205 mil lotes vagos em projetos da reforma agrária existentes, bem como dos 580 mil beneficiários com indícios de irregularidades tratados nestes autos. Realizada diligência e oitiva dos órgãos, o processo está em análise na unidade técnica.

17. Concomitantemente, nestes autos, o Incra e a Casa Civil apresentaram as informações e esclarecimentos constantes das peças 60 e 64, as quais foram analisadas pela instrução de peça 67. Naquele feito, verificou-se que os indícios de irregularidade apontados pelo Tribunal ainda não haviam sido tratados de maneira conclusiva pelo Incra, o que representa mais de 30% dos registros constantes de sua base de dados. Os argumentos apresentados não foram suficientes para justificar os indícios de irregularidades constatados, pelo que se propôs uma série de medidas corretivas ao Incra, bem como a audiência de ex-gestores, restringindo o período àqueles que ocuparam os cargos de 2007 a 2015, considerando a prescrição da pretensão punitiva do TCU de dez anos.

18. Encaminhados os autos ao Ministério Público/TCU, este se manifestou em

conformidade com a proposta da unidade técnica, e apresentou considerações de apoio à análise empreendida, bem como correções e ajustes pontuais, as quais se mostram pertinentes e dão robustez ao trabalho realizado.

19. Pendente os autos de apreciação de mérito, vieram ao Tribunal, em 23/8/2016, parlamentares em comitiva do Partido dos Trabalhadores, liderada pelo Deputado Federal João Daniel, Coordenador do Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, para, em audiência na Presidência do TCU, com a participação dos Ministros Aroldo Cedraz, Augusto Sherman Cavalcanti, Relator destes autos, do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Paulo Bugarin, e de auditores do Tribunal, expor suas preocupações quanto aos efeitos da medida cautelar outrora adotada.

20. Apresentaram pedido de reconsideração do Acórdão 775/2016-Plenário, dirigido ao Ministro-Presidente, no qual relatam que as medidas adotadas pelo Tribunal terão reflexos na queda da produção de alimentos no país e, conseqüentemente, na inflação e na geração de empregos. Acrescenta que famílias ficarão em situação de vulnerabilidade por perderem o acesso a programas sociais como o Garantia-Safra, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e contratação de créditos do Pronaf. O referido documento, autuado como recurso, encontra-se pendente de exame de admissibilidade pela Serur (peça 83).

21. Em reuniões anteriores com representantes da Casa Civil e do Incra, com a presença de auditores da SecexAmbiental e do Relator, havia a informação de que estava em elaboração plano de ação, com vistas a identificar os ajustes necessários no programa. O Incra, apesar de ainda não ter tratado os indícios de irregularidades apontados pelo TCU, afirma que muitos casos apontados pelo Tribunal no cruzamento de dados se devem a erros na base de dados do Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), porém sem ainda apresentar elementos suficientes para comprovação dessa informação.

22. Assim, o Relator restituiu os autos à SecexAmbiental, para opinar sobre a manutenção da medida cautelar nos termos em que prolatada no subitem 9.2.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, no qual se alude à suspensão do acesso ao Garantia Safra e ao Programa de Aquisição de Alimentos, ou se seria recomendável, diante de todo o contexto evidenciado após sua prolação, a modificação ou a revogação dos termos ali previstos no subitem 9.2.5.

23. Registre-se que, em 18/8/2016, auditores da SecexAmbiental participaram de reunião com o Deputado Federal Leo de Brito, o qual, junto com sua assessoria, nos informaram que a medida prolatada pelo Acórdão 775/2016-Plenário, seguida dos bloqueios efetuados no Sipra pelo Incra, havia atingido indevidamente os povos e comunidades tradicionais das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, classificadas em Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Conforme afirmaram na reunião, e também posteriormente por meio do documento de autoria do referido Deputado protocolado à peça 88, em que pese essas populações serem reconhecidas como beneficiários do PNRA, não seriam ‘assentados’, não teriam recebido lotes da reforma agrária, porque já estariam residindo, geralmente há mais de uma geração, no local que foi transformado em unidade de conservação. Além disso, tais pessoas não seriam proprietárias, mas teriam seus direitos de posse da terra e sua tradição de uso dos recursos naturais reconhecidos pelo poder público.

24. Nesse ínterim, ocorreram reuniões com representantes do Incra, sendo entregue por seu Presidente o documento constante da peça 91, datado de 31/8/2016, informando essencialmente que seria apresentado em breve nova regulamentação do processo de seleção de famílias, a partir das leis vigentes, para que o Tribunal pudesse permitir a retomada do processo seletivo de novas famílias beneficiárias. Quanto aos 578 mil indícios de irregularidades, informa-se que seria apresentado uma versão preliminar do plano de ação. No entanto, alega que seriam necessários meses ou até anos para a completa análise dos casos identificados com indícios de irregularidades, situação essa que poderia punir injustamente aqueles que tardiamente sejam considerados regulares, excluindo-os de políticas públicas de cunho social, e solicita ao Tribunal:

revisão da medida cautelar concedida, ante a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora in verso*, para liberar dos efeitos da decisão, notadamente quanto a vedação de acesso a crédito e outras políticas de fomento à produção os beneficiários alcançados por algum tipo de indício de irregularidade verificado após a data de sua homologação ou sem identificação de data, para que possam acessar créditos de custeio à produção, mantendo-se bloqueados os demais, sem que isso signifique a retirada de seus nomes do rol de famílias com indícios de irregularidade ou a desnecessidade de saneamento da situação de todos os indícios pelo Incra.

25. Em 2/9/2016, a Procuradoria Federal Especializada protocolou no Tribunal o documento peça 90, informando em suma que: os beneficiários com indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal foram suspensos no Sipra, de modo a impedir a emissão de certidão ou qualquer outro documento que ateste a regularidade junto ao PNRA; foi obtido acesso à base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CADÚnico e dos sistemas da Receita Federal; está em desenvolvimento o módulo Cadastro Ambiental Rural – CAR lote a lote, que será mais uma ferramenta de apoio à supervisão ocupacional; foi apresentada uma versão preliminar do plano de ação (peça 90, p. 41-88).

26. O documento apresentado contém também considerações individualizadas sobre os indícios de irregularidade nos quais foi solicitado desbloqueio prévio (peça 90, p. 7-35). São identificadas supostas inconsistências em alguns indícios, que justificam a revisão do número de beneficiários apontados e a permissão para o desbloqueio dos registros. Ressaltou-se que o desbloqueio pretendido não implicaria que os referidos registros deixariam de ser considerados indícios de irregularidade, mas importaria na liberação dos beneficiários para recebimento dos créditos e participação nas políticas públicas, sem prejuízo a que sejam objeto de saneamento e correção pelo Incra. Frise-se que essas considerações já haviam sido apresentadas pelo Incra (peça 42, p. 35-77), as quais foram analisadas na instrução constante da peça 67. O documento atual, entretanto, faz algumas revisões e acrescenta informações pontuais.

27. O referido documento também tece considerações sobre o *periculum in mora reverso*, pois as 578 mil famílias suspensas estão impedidas de obterem a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, documento oficial que identifica o agricultor familiar e lhe permite acessar políticas públicas como o PAA ou obter financiamento rural regido pelas normas do Pronaf. Tais famílias, segundo afirma o documento do Incra, não poderiam ser assistidas por assistência técnica e não possuiriam condições de suportarem com recursos próprios o custeio da lavoura, deixando de produzir alimentos para o sustento da própria família e de comercializar o excedente. Conforme sustentam os procuradores, isso contrasta com o fato de os indícios de irregularidade não permitirem, por si, atestar cabalmente a irregularidade do elevado número de famílias que foram por eles alcançados.

28. O pedido de revogação parcial da cautelar ora apresentado se diferencia um pouco daquele apresentado dias antes pelo Presidente do Incra, na medida em que restringiu aos indícios 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13 e 15, detalhado em quadro anexo (peça 90, p. 39-40). De um total de 774.081 casos com indícios de irregularidades identificados pelo Tribunal (sem excluir as duplicidades), o desbloqueio parcial ora solicitado atenderia 647.389 casos (cerca de 83% sem exclusão dos beneficiários que incorrem em mais de uma irregularidade).

29. O pedido do Incra foi complementado pelo documento que contém a estratégia de operacionalização do desbloqueio prévio, apresentado na reunião realizada em 8/9/2016 (peça 93). A descrição do pedido por indício está detalhada no tópico exame técnico desta instrução.

30. A versão final do pedido de desbloqueio parcial, subscrita pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, foi protocolada no Tribunal em 14/9/2016. A peça apresentada acompanha CD com 15 (quinze) arquivos em formato excel, inseridos nos autos como itens não digitalizáveis (peça 99). Esses arquivos correspondem às mesmas planilhas que contêm a relação dos beneficiários com os quinze indícios de irregularidades, acrescidas do campo ‘Desbloqueio’, preenchido com ‘S’ ou ‘N’, para identificar os beneficiários que o Incra requer o desbloqueio parcial.

31. O documento também encaminhou planilha com a situação de cada indício de irregularidade, sintetizando num único documento as considerações, providências, prazo, consequência e responsável. Por fim, assim é concluído o pedido:

(...) o Incra vem requerer a revisão dos marcos interpretativos adotados na Representação, em especial os relativos ao período posterior à homologação, o deferimento da revisão de parte dos registros com indícios de irregularidades, para, em conseqüente, pugnar para que seja reconsiderada em parte a medida cautelar determinada no item 9.2. do Acórdão n. 775/2016, especialmente quanto aos itens 9.2.3., 9.2.5, 9.2.6. e 9.2.6.1. de modo que sejam excepcionalmente revogadas as determinações de suspensão quanto ao quantitativo e beneficiários correspondentes indicados na coluna 'Desbloqueio' do quadro anexo, de modo que a medida cautelar passe a vigor sob seguintes termos, nos itens:

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:

(...)

9.2.3. 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 e com a revisão/subtração requerida pelo Incra em 02/09/2016;

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 e com a revisão/subtração requerida pelo Incra em 02/09/2016;

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

9.2.6.1. aos 7.657 usuários 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 (7.657 usuários constantes da planilha 'Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xls') 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;

32. Foi realizada também reunião com representantes da Diretoria de Agronegócio do Banco do Brasil, em 9/9/2016, com o objetivo de tratar de possíveis ações a serem tomadas pelo Banco na operacionalização dos financiamentos rurais regidos pelas normas do Pronaf. O Banco encaminhou e-mail, juntado à peça 102, informando que:

Conforme reunião em 09/09/2016, e com o objetivo de manter a assistência creditícia aos agricultores familiares que estiverem com a DAP bloqueada na sala da cidadania, seguem procedimentos que serão observados pelo Banco:

1. Pronaf A ou A/C: indicação pelo Incra dos agricultores aptos a acessar as linhas de créditos, mantidas, ainda, as seguintes condições:

Grupo 'A': assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procer) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf;

Grupo 'A/C': assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF, que:

1. tenham contratado a primeira operação no Grupo 'A';

2. não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo 'A/C'.

2. Pronaf AF ou variável: O atendimento na condição de agricultor familiar aos assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, egressos do Procerá ou do Grupo A do Pronaf, fica condicionado ao cumprimento das seguintes condições, além das demais normas que regem o enquadramento:

1. utilização, mesmo que parcialmente, do teto permitido pelo Pronaf Reforma Agrária Planta Brasil - Grupo A, com pagamento de no mínimo duas parcelas do financiamento original;
2. ter liquidado uma operação de Pronaf Custeio A/C;
3. todos os membros da unidade familiar devem estar adimplentes com o Banco;
4. o projeto técnico/proposta deve atestar a situação de regularidade do empreendimento;
5. apresentação de capacidade de pagamento e de disponibilidade de garantias adequadas;
6. idoneidade e regularidade da sua situação junto ao Banco;
7. crescimento econômico-financeiro compatível com o montante a financiar;
8. parecer da agência na súmula da operação, atestando a observância das condições supra.

3. Assim, cumpridas as condicionantes acima, e com a concordância do TCU, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Incra, em face do Acórdão TCU nº 775/2016 e do Ofício Incra nº 56/2016, o BB manterá apenas a consulta eletrônica à base de DAPs do MDA, independentemente da situação de bloqueio por indícios de irregularidade na Sala de Cidadania.

33. O presente trabalho está sendo acompanhado também pelo Ministério Público Federal, tendo sido realizada reunião em 15/9/2016 com Procuradores da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão, da Procuradoria Geral da República, para responder a questionamentos daquele órgão e dar notícia do trabalho em andamento relativo à revisão da cautelar ora adotada (peça 104).

34. De posse dessas informações e considerando os pedidos feitos pelo Incra após a análise efetuada na peça 67, são procedidas a seguir as análises com vistas à revisão dos termos do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

EXAME TÉCNICO

35. O exame efetuado nos tópicos a seguir levou à conclusão no sentido de atendimento parcial da demanda requerida pelo Incra em relação aos efeitos do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, constante dos quadros às peças 90, p. 39-40, peça 93, p. 3-5 e peça 99, p. 6-8.

36. Propõe-se que o Pronaf e o Garantia Safra possam ter suas análises efetuadas diretamente pelos agentes operadores, considerando os controles recentemente introduzidos na concessão desses programas. No que se refere aos demais programas a que o beneficiário tem acesso em razão de sua condição de integrante da reforma agrária, propõe-se o desbloqueio temporário de 60 dias para os demais indícios de irregularidades analisados, após o qual os beneficiários não regularizados devem ser bloqueados novamente. Além disso, os operadores dessas políticas devem exigir documentação adicional que comprove a exploração da parcela da reforma agrária.

37. A proposta contempla ainda que as exceções acima não devem se aplicar para beneficiários que apresentam dois ou mais tipos de indícios de irregularidades, para o indicio 'beneficiário menor de 18 anos' e para beneficiários que apresentam endereço em municípios que tenham distância do Projeto de Assentamento incompatível com a presença necessária do beneficiário e sua família para desenvolvimento da exploração de seu lote da reforma agrária, a qual deve ser definida pelo Incra.

38. As propostas a seguir se devem em razão das considerações colocadas pelo Incra de que há risco social a quem possa estar eventualmente enquadrado em indícios de irregularidade por inconsistências de sistema ou que apesar de sua condição profissional, econômica e/ou de endereço estar conflitante com a situação de assentado da reforma agrária, não configurar irregularidade de fato e, considerando o advento da safra aliado à impossibilidade operacional do Incra de sanear as inconsistências de imediato. Buscou-se equilibrar a demanda do Incra sem expor o erário a riscos maiores de prejuízos decorrentes dessas exceções.

39. Por fim, a proposta também contempla apartar a apuração das condutas dos gestores

responsáveis pelas irregularidades objeto do presente processo em virtude da economia processual e da tempestividade na análise, com a promoção imediata das audiências.

40. Nos tópicos a seguir, o assunto foi abordado por indício de irregularidade, com a descrição do pedido e sua análise. Em sequência, foram feitas considerações sobre algumas políticas específicas afetadas pelo item 9.2.5 do Acórdão-TCU 775/2016-Plenário.

Concessão de lotes da reforma agrária a beneficiários contemplados mais de uma vez no programa.

41. Quanto a esse item, o Incra solicita que os beneficiários alcançados por esse indício de irregularidade sejam excluídos da suspensão para o acesso a políticas públicas concedidas em razão de sua condição de assentado da reforma agrária, mantendo-se a obrigação do Incra em sanear as inconsistências presentes no SIPRA, alegando que dos 23.197 indícios apontados, 11.908 CPFs seriam pessoas separadas judicialmente e transferidas de assentamentos, o que estaria conforme previsão da NE 45/2005. Acrescenta que tais beneficiários não teriam sido contemplados duplamente, triplamente ou mais, como a instrução da unidade técnica do TCU afirma.

42. Em reunião presencial, em 8/9/2016 (peça 93), o Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento do Incra afirmou que a entidade tem segurança, após exame por seus servidores, de que os 11.908 casos apresentados são referentes a transferências ou decorrentes de separação judicial, sendo que os demais 11.289 casos não puderam ser examinados até aquele momento e não foi possível reunir-se indícios dos motivos pelos quais os referidos beneficiários aparecem contemplados mais de uma vez no sistema.

43. A proposta do Incra é de liberação automática dos 11.908 casos que foram classificados como duplicidade do sistema e, nos demais casos (11.289 casos), seria feito um desbloqueio por um período de 90 dias, estando os beneficiários, nesse período, aptos a receberem créditos da reforma agrária e terem acesso a outros benefícios e políticas públicas em função de fazer parte do PNRA. Durante esse prazo, o Incra faria a depuração de dados pela Sede, informando que os trabalhos já começaram em 30/8/2016. Vencidos os 90 dias, aqueles casos ainda não resolvidos seriam novamente bloqueados no sistema (peça 93, p. 3). Na versão final do pedido, o prazo solicitado foi de 120 dias (peça 99, p. 6).

44. Segundo o Incra, esse desbloqueio por um período de 120 dias seria suficiente para depurar os casos, sem impedir que beneficiários eventualmente em situação regular, mas que, por algum motivo, constam nessa relação, sejam impedidos de acessar as políticas públicas que lhe são destinadas. Registre-se que o número de 11.289 está invertido no quadro à peça 90, p. 39, sendo o correto 11.908 casos de transferências ou separação judicial, conforme informado na reunião com representantes do Incra de 8/9/2016.

45. No que se referem aos 11.908 casos em que o Incra alega ter segurança de que não ocorreu irregularidade, aplica-se, portanto, o disposto nos itens 9.4 e 9.5 e subitens do Acórdão-TCU 775/2016-Plenário, segundo os quais o Incra já está autorizado a rever o bloqueio determinado, sob responsabilidade pessoal da autoridade que o autorizar, sem prejuízo da atualização dos registros desses beneficiários no sistema.

46. Ressalta-se ainda, que tais casos devem ser fundamentados em processo administrativo devidamente motivado e documentado que deverá constar do histórico do beneficiário, de modo a configurar que tal procedimento não tenha ferido ou extrapolado o disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993, o qual dispõe que não poderá ser beneficiário da distribuição de terras quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

47. Foi realizada a análise das planilhas constantes de itens não digitalizáveis da peça 25 e foi verificado que, dos 23.197 indícios apontados, 7.048 casos se enquadram em dois tipos de indícios apontados como causa do referido bloqueio e 602 se enquadram em três ou mais desses tipos de indícios. Para esses 7.650 casos, o risco de o beneficiário realmente se enquadrar em pelo menos uma das irregularidades passa a ser mais alto, uma vez que teriam que existir inconsistências que determinam o indício de irregularidade em mais de um sistema de informação controlado por

diferentes órgãos, o que obriga o Incra a se cercar de maior cautela antes da liberação, motivo pelo qual propõe-se que esses beneficiários sejam desbloqueados somente após a análise pelo Incra, correção das inconsistências e exclusão dos irregulares.

48. Para os demais casos, compostos por beneficiários apontados na planilha '01-Concessão a pessoas já contempladas na PNRA.xlsx', constante em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, que não se enquadram em outros indícios, em razão das considerações colocadas pelo Incra de que há risco social a quem possa estar eventualmente enquadrado em indícios de irregularidade por inconsistências de sistema, sem estar irregular de fato e, considerando o advento da safra e a impossibilidade operacional do Incra de sanear as inconsistências de imediato, propõe-se deferir o pleito do Incra de desbloqueio temporário por 60 dias para o acesso às políticas públicas, com bloqueio imediato dos beneficiários que não apresentarem a documentação adequada após esse período.

Servidores Públicos, Empresários, Titulares de mandatos eletivos

49. Para esses itens, o Incra, na peça 90 dos autos, solicita que a cautelar seja revista, devido ao fato de a Lei não proibir a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária. Já em reunião com a equipe técnica do TCU, o Diretor de Desenvolvimento de Assentamentos solicitou, conforme plano de providências constante na peça 93 dos autos que fosse efetuado um desbloqueio temporário por 60 dias dos beneficiários que apresentaram essa condição, ocasião em que seriam chamados a comprovar a compatibilidade de sua condição com a de beneficiário da reforma agrária.

50. Ainda segundo a estratégia de operacionalização do Incra, passados os 60 dias, aqueles beneficiários que eventualmente não respondessem ao chamado do Incra seriam novamente bloqueados no SIPRA. Quanto aos beneficiários que apresentassem documentos e esclarecimentos necessários, o Incra teria o prazo de 180 dias para analisar a documentação e decidir sobre o desbloqueio definitivo ou novo bloqueio. No entanto, caso a documentação enviada pelo beneficiário não seja suficiente para a análise do caso, sendo necessário visita *in loco*, haveria o prazo de mais 180 dias para tanto. Ao todo, considerando o chamado para entrega da documentação, recepção e análise da documentação e visitas *in loco*, seriam necessários 420 dias (peça 93, p. 3-4). Na versão final do pedido, houve a alteração do prazo, sendo 120 dias para comunicação e apresentação da documentação e 180 dias para análise preliminar da documentação, sem mencionar o prazo para visitas *in loco* (peça 99, p. 6-7).

51. Quanto aos servidores públicos, foi solicitado o desbloqueio de 104.344 casos, que corresponde a todos aqueles constatados após a homologação (peça 90, p. 39). Na versão final do pedido, o desbloqueio solicitado foi um pouco mais restrito, envolvendo apenas aqueles que se tornaram servidores públicos após a homologação, e desde que seja da esfera municipal (peça 99, p. 6).

52. Quanto aos titulares de mandato eletivo, o pedido inicial era das 1.006 ocorrências depois da data de homologação (peça 90, p. 39). Na versão final do pedido, foi solicitado o desbloqueio de 1.012 casos, detalhando que seriam para aqueles eleitos após homologação, para vereadores, prefeitos e vice-prefeitos, bem como desbloqueio daqueles que se encontravam nessa condição antes da homologação, referentes a mandatos já encerrados e de um vice-prefeito que encerrará seu mandato neste exercício (peça 99, p. 7).

53. O pedido referente a empresários não sofreu alteração, sendo de desbloqueio das 45.942 ocorrências depois da data de homologação (peça 90, p. 39, e peça 99, p. 6)

54. Quanto à alegação de que a lei não proíbe a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária, ressalte-se que as análises já foram efetuadas na instrução de peça 67 dos autos, onde apontou-se pela necessidade de que os beneficiários nessa condição tenham sua situação normalizada após comprovada sua compatibilidade com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social da terra recebida (nos termos já definidos pela Autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art.

2º, § 1º, item 'b', da lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária, sob pena das medidas adotadas pelos gestores terem sua efetividade limitada.

55. Quanto ao pedido referente ao desbloqueio temporário, é importante frisar os seguintes fatos relativos aos beneficiários nessa situação:

a) Dos 144.621 servidores públicos, apenas 6.318 constam como servidores públicos na área rural. Cerca de 26 mil não possuem atualização de endereço após sua homologação no CADÚnico ou na Receita Federal do Brasil (RFB) e, dos restantes, cerca de 37% vive em município diverso do município em que foi contemplado com lote da reforma agrária. Além disso, dos servidores públicos que adquiriram essa condição após sua homologação (104.617), 39.033 constam em dois indícios de irregularidades e 6.342 constam em três ou mais indícios.

b) Dos 61.966 empresários da RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa de alguma forma vinculada ao ramo agrícola, os quais não foram afetados pelo bloqueio de acesso a políticas públicas. Quanto aos demais, 8.582 não possuíam atualização de endereço no CADÚnico ou na Receita Federal. Do restante, 57% constam como vivendo em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. Dos quase 46 mil empresários que adquiriram essa condição após serem homologados na reforma agrária, 18.116 se enquadraram em dois indícios e 4.449 se enquadram em três ou mais indícios.

c) Dos 1.017 titulares de mandato eletivo localizados, 22 não possuíam endereço atualizado no CADÚnico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual receberam lote da reforma agrária. Dos titulares de mandato eletivo que adquiriram a condição após homologados na reforma agrária, 265 se enquadram em dois indícios e 336 se enquadram em três ou mais indícios.

56. Para os casos acima referidos, em que o beneficiário se enquadra em dois ou mais tipos de indícios de irregularidades, o risco de o beneficiário realmente se enquadrar em pelo menos uma das irregularidades passa a ser mais alto, uma vez que a existência do enquadramento desses beneficiários obriga o Incra a se cercar de maior cautela antes da liberação, motivo pelo qual propõe-se que esses beneficiários sejam desbloqueados somente após a análise pelo Incra, correção das inconsistências e exclusão dos irregulares.

57. Para os demais casos, compostos por beneficiários que são servidores públicos, de qualquer esfera, empresários ou titulares de mandatos eletivos, de qualquer esfera, mas que se enquadram em apenas um indício de irregularidade, e apenas para as ocorrências depois da data de homologação, em razão das considerações colocadas pelo Incra de que há risco social a quem possa estar eventualmente enquadrado em indícios de irregularidade por inconsistências de sistema, sem estar irregular de fato e, considerando o advento da safra e a impossibilidade operacional do Incra de sanear as inconsistências de imediato, propõe-se deferir o pleito do Incra de desbloqueio temporário por 60 dias para o acesso às políticas públicas, porém com bloqueio imediato dos beneficiários não regularizados após esse período.

58. No que se refere ao período adicional, que pode chegar a 480 dias de desbloqueio temporário, propõe-se o indeferimento do pleito do Incra, uma vez que, conforme apontado em instruções anteriores, o prejuízo ao erário decorrente do acesso de beneficiários irregulares a políticas públicas pode chegar a mais de 2,8 bilhões no curto prazo, sem considerar a totalidade das políticas públicas a que esses beneficiários teriam a possibilidade de acessar.

Aposentados por invalidez e portadores de deficiência

59. Para esses itens, o Incra, na peça 90 dos autos, solicita que a cautelar seja revista, devido ao fato de a Lei não proibir a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária. Já em reunião com a equipe técnica do TCU, o Diretor de Desenvolvimento de Assentamentos solicitou, conforme plano de providências constante na peça 93 dos autos que fosse efetuado um desbloqueio temporário por 60 dias dos beneficiários que apresentaram essa condição, ocasião em que seriam chamados a comprovar a compatibilidade de sua condição com a de beneficiário da reforma agrária.

60. De forma semelhante aos indícios anteriores, o Incra solicitou o prazo de 60 dias para realizar um chamado dos interessados para que apresentem documentos que comprovem a compatibilidade da invalidez ou deficiência, 180 dias para análise da documentação e, se necessário, mais 180 dias para a supervisão *in loco* (peça 93, p. 4). Na versão final do pedido, houve a alteração do prazo, sendo 120 dias para comunicação e apresentação da documentação e 180 dias para análise preliminar da documentação, sem mencionar o prazo para visitas *in loco* (peça 99, p. 7). O quantitativo solicitado para o desbloqueio não foi alterado, e corresponde às ocorrências depois da data de homologação, tanto para aposentados por invalidez, quanto para portadores de deficiência (peça 90, p. 39-40, e peça 99, p. 7).

61. Quanto à alegação de que a lei não proíbe a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária, ressalte-se que, conforme já discutido na instrução constante na peça 67 dos autos, para os aposentados por invalidez, 40% dos beneficiários não possui endereço atualizado no CADÚnico ou na receita federal, mas, dos que atualizaram endereço após sua homologação no programa, cerca de 42% haviam mudado inclusive de município de residência, o que se constitui em forte indício de abandono ou venda de seus lotes. Já entre os deficientes, esse índice foi de 47%. Conforme as análises efetuadas naquela peça, beneficiários nessa condição devem ter sua situação como assentado da reforma agrária apenas após comprovada sua compatibilidade com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote por ele ou sua família, com o cumprimento da função social da terra recebida (nos termos já definidos pela Autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária.

62. Quanto ao pedido de desbloqueio temporário, é necessário apontar que dos aposentados por invalidez que adquiriram a condição após a receberem os lotes da reforma agrária, 2.305 se enquadraram em dois tipos de indícios e 445 se enquadram em três ou mais indícios, já, dentre os que possuem deficiência, 3.314 se enquadraram em dois indícios e 585 em três ou mais indícios. Para esses casos, o risco de o beneficiário realmente se enquadrar em pelo menos uma das irregularidades passa a ser mais alto, o que obriga o Incra a se cercar de maior cautela antes da liberação, buscando ou exigindo documentação comprobatória ou, ainda, efetuando a supervisão ocupacional para atestar sua regularidade.

63. Para os demais casos, compostos por beneficiários que são aposentados por invalidez ou deficientes físicos ou mentais, mas que se enquadram em apenas um indício de irregularidade, e apenas para as ocorrências depois da data de homologação, em razão das considerações colocadas pelo Incra de que há risco social a quem possa estar eventualmente enquadrado em indícios de irregularidade por inconsistências de sistema, sem estar irregular de fato e, considerando o advento da safra e a impossibilidade operacional do Incra de sanear as inconsistências de imediato, propõe-se deferir o pleito do Incra de desbloqueio temporário por 60 dias para o acesso às políticas públicas, porém com bloqueio imediato dos beneficiários não regularizados após esse período.

64. No que se refere ao período adicional de desbloqueio temporário, propõe-se o indeferimento do pleito do Incra, uma vez que, conforme apontado em instruções anteriores, o prejuízo ao erário decorrente do acesso de beneficiários irregulares a políticas públicas pode chegar a mais 2,8 bilhões no curto prazo, sem considerar a totalidade das políticas públicas a que esses beneficiários teriam a possibilidade de acessar.

Atualizaram sua residência em município diferente do qual foi homologado no PNRA

65. Para esses itens, o Incra, na peça 90 dos autos, solicita que a cautelar seja revista, devido ao fato de a Lei não proibir a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária. Já em reunião com a equipe técnica do TCU, o Diretor de Desenvolvimento de Assentamentos solicitou, conforme plano de providências constante na peça 93 dos autos que fosse efetuado um desbloqueio temporário por 60 dias dos beneficiários que apresentaram essa condição, ocasião em que seriam chamados a comprovar a compatibilidade de sua condição com a de beneficiário da reforma agrária.

66. O Incra informa que foi assinado acordo de cooperação para acesso às bases de dados da Receita Federal e do CADÚnico e que iria comunicar a todos os beneficiários para, no prazo de até 60 dias, atualizar seu endereço no CADÚnico para que corresponda ao Município de localização do PA, bloqueando novamente aquele que não tomar tal medida.

67. Após esse período, haveria o prazo de mais 60 dias para que as Superintendências Regionais analisassem os casos de beneficiários que justificassem a permanência no CADÚnico em Município diverso daquele em que se situa o PA e mais 180 dias caso haja a necessidade de visita *in loco* (peça 93, p. 5). Na versão final do pedido, houve a alteração do prazo, sendo 120 dias para comunicação e apresentação da documentação e 180 dias para análise preliminar da documentação, sem mencionar o prazo para visitas *in loco* (peça 99, p. 8).

68. O quantitativo que foi solicitado o desbloqueio também foi alterado. Inicialmente, foi solicitado o desbloqueio dos 363.111 casos, que corresponde à integralidade deste indício (peça 90, p. 40). Posteriormente, o desbloqueio solicitado limitou-se a 301.616 casos, excluindo do pedido os casos em que o endereço cadastrado situa-se em Estado diverso daquele em que se situa o projeto de assentamento.

69. Quanto ao primeiro pedido, constante da peça 90, conforme ressaltado na instrução de peça 67 dos autos, o conjunto de evidências recolhidas ao longo dos últimos 20 anos de fiscalizações do TCU, nas auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, além dos documentos constantes na presente fiscalização, demonstram que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano, ou até mesmo em outros municípios ou estados.

70. Dessa forma, o Incra deve realizar a supervisão ocupacional em cada um dos casos identificados para que sejam apresentados documentos comprobatórios de que o beneficiário está explorando a sua parcela e cumprindo a função social da terra (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, §1º, item 'b', da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária, promovendo a desocupação das áreas invadidas e a devida destinação dessas áreas, juntamente com as áreas abandonadas, para o público alvo da política, seguindo o rito legalmente aplicável.

71. Quanto ao segundo pedido, constante da peça 93, é necessário apontar que cerca de 30% da base de beneficiários da reforma agrária não pôde ter seu endereço comparado com o município em que recebeu o lote, por não possuir atualização após sua homologação como beneficiário da reforma agrária. Além disso, dos beneficiários que se enquadram nesse indício, 55.101 se enquadram em dois indícios de irregularidade e 5.613 se enquadram em três ou mais indícios. Para esses casos, o risco de o beneficiário realmente se enquadrar em pelo menos uma das irregularidades passa a ser mais alto, o que obriga o Incra a se cercar de maior cautela antes da liberação, buscando ou exigindo documentação comprobatória ou, ainda, efetuando a supervisão ocupacional para atestar sua regularidade.

72. Além disso, o Incra deve também se cercar de maior cautela para a liberação do bloqueio de beneficiários que residem em municípios distantes e que inviabilizem o deslocamento da residência ao lote da reforma agrária, o que configura um indício de que ele não explora a parcela. Tal distância razoável, que permita que o beneficiário explore a parcela, deve ser analisada, motivada e definida pelo Incra antes de proceder ao desbloqueio temporário.

73. Ressalte-se que, para esses casos, para que haja desbloqueio definitivo, o Incra deve se assegurar de que o beneficiário não incorreu nas hipóteses descritas na cláusula XI do instrumento de acesso à terra (peça 81):

Resolver-se-á o presente contrato, antes do seu término, independentemente de qualquer procedimento ou medida judicial, se a UNIDADE FAMILIAR: a) não cultivar direta e pessoalmente a parcela ou área do projeto; b) **deixar de residir no local de trabalho - ou em área integrante do projeto de assentamento**; c) descumprir a legislação agrária e ambiental; d) tomar-se elemento de perturbação para a continuidade do desenvolvimento dos trabalhos, por má conduta

ou inadaptação à vida comunitária e e) **alienar, arrendar ou transferir a posse da parcela ou fração ideal a terceiros, sem prévia anuência do Incra.**

74. Para os demais casos, compostos por beneficiários apontados na planilha '13-Município diferente CAD_UNICO.xlsx', constante em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, que não se enquadram em outros indícios, e apenas para as ocorrências depois da data de homologação, e que, na opinião do Incra, a distância entre o local de residência declarado e o lote da reforma agrária seja compatível com o deslocamento diário do assentado, em razão das considerações colocadas pelo Incra de que há risco social a quem possa estar eventualmente enquadrado em indícios de irregularidade por inconsistências de sistema, sem estar irregular de fato e, considerando o advento da safra e a impossibilidade operacional do Incra de sanear as inconsistências de imediato, propõe-se deferir o pleito do Incra de desbloqueio temporário por 60 dias para o acesso às políticas públicas, porém com bloqueio imediato dos beneficiários não regularizados após esse período.

75. No que se refere ao período adicional de desbloqueio temporário, propõe-se o indeferimento do pleito do Incra, uma vez que, conforme apontado em instruções anteriores, o prejuízo ao erário decorrente do acesso de beneficiários irregulares a políticas públicas pode chegar a mais 2,8 bilhões no curto prazo, sem considerar a totalidade das políticas públicas a que esses beneficiários teriam a possibilidade de acessar.

Renda Superior a três Salários Mínimos

76. Em relação a beneficiários com renda superior a três salários mínimos, o documento inicial apresentado pelo Incra não pedia o desbloqueio (peça 90, p. 40, e peça 93, p. 4). No entanto, o pedido final solicita o desbloqueio dos 20.374 beneficiários com ocorrência depois da data de homologação, informando que a renda é um critério de entrada, e somente aqueles que apresentaram renda superior a três salários mínimos na entrada é que deveriam permanecer bloqueados. O prazo solicitado foi o mesmo dos indícios anteriores (peça 99, p. 7). No entanto, considerando que aqueles que se enquadram nesse indício não se encontram em situação de vulnerabilidade social, entendemos que deve ser mantido o bloqueio para esse indício e que o Incra deve aplicar os procedimentos padrões de supervisão para analisar esses casos.

Idade Inferior a 18 anos

77. Em relação aos beneficiários com indícios de irregularidade por terem menos de dezoito anos na data de homologação da Relação de Beneficiários, que correspondem a 2.117 casos, os pedidos iniciais encaminhados ao Tribunal solicitavam o desbloqueio desses beneficiários (peça 90, p. 39 e peça 93, p. 3). No entanto, o documento final apresentado pelo Incra não solicitou o desbloqueio e manteve as medidas gerais do plano de providências (peça 99, p. 6).

Bloqueio de políticas públicas concedida em razão do beneficiário ser integrante da reforma agrária

78. Propõe-se que as exceções anteriormente discutidas se apliquem aos casos acima para acesso aos benefícios destinados aos integrantes de projetos de assentamento da reforma agrária. Porém, para que se possa limitar os prejuízos decorrentes do acesso de beneficiários irregulares e, ao mesmo tempo, prevenir ou minimizar eventuais prejuízos de beneficiários que tiveram indícios de irregularidade por inconsistências nas bases eletrônicas, mas que, de fato, são público alvo do programa, abaixo é analisada a conjugação dos controles da reforma agrária com os controles específicos dessas políticas, para definição de exceções adicionais.

Linhas de Crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

79. Segundo o sítio do Banco Central do Brasil na internet, as linhas de crédito do Pronaf podem ser divididas em três grupos: A e A/C, destinados exclusivamente a beneficiários da reforma

agrária e do PNCF e o Pronaf AF ou variável, que é destinado a agricultores familiares, conforme definido em lei. Os Pronaf A e A/C têm seu risco integralmente assumido pelo Tesouro Nacional e possui altos índices de inadimplência, segundo informado pelo Banco do Brasil.

80. Os créditos do Grupo 'A' são de investimento e devem ser concedidos mediante apresentação de projeto técnico, admitindo-se, a critério da instituição financeira, a substituição do projeto por proposta simplificada, desde que as inversões programadas envolvam técnicas simples e bem assimiladas pelos agricultores da região ou se trate de crédito destinado à ampliação dos investimentos já financiados. O limite é de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) por beneficiário, podendo ser dividido em até 3 (três) operações. Os encargos financeiros são de 0,5 % a.a. (cinco décimos por cento ao ano) com o benefício de bônus de adimplência de 40% (quarenta por cento) sobre cada parcela do principal paga até a data de seu respectivo vencimento.

81. Aos beneficiários enquadrados no Grupo 'A/C' é autorizada a concessão de até três créditos de custeio, sendo o limite de financiamento de até R\$7.500,00 e os encargos financeiros têm taxa efetiva de juros de 1,5% a.a. (um inteiro e cinco décimos por cento ao ano).

82. Para os beneficiários com indícios de irregularidades que pretendem acessar o Pronaf para o Grupo A, deve ser apresentado pelo Incra um projeto ou proposta simplificada, conforme as regras do Programa. Para a concessão desse projeto ou proposta o Incra já pode proceder à atualização cadastral e ao desbloqueio, obedecido o disposto nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, tendo em vista que o beneficiário terá que se apresentar à Autarquia e o Incra já pode exigir a documentação necessária para comprovação da regularidade do beneficiário para com o programa como requisito para a concessão do projeto ou proposta simplificada, não sendo necessário o desbloqueio temporário.

83. Já no que se refere aos beneficiários que pretendem acessar o Pronaf para o Grupo A/C, propõe-se autorizar o desbloqueio caso o banco operador exija documentação adicional (exemplo: declaração de conselho municipal ou de assistência técnica oficial de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária e/ou comprovante de pagamento de operações do Pronaf A ou A/C contratada anteriormente) e as informações do cadastro interno do banco operador (dados de endereço, renda e emprego) não contrastem com as regras do Pronaf ou da reforma agrária, além das regras já definidas para o programa.

84. Para o Pronaf grupo AF ou Variável, o Banco do Brasil informou que adotará controles adicionais para a concessão do financiamento, e exigirá do beneficiário (peça 102):

- a) utilização, mesmo que parcialmente, do teto permitido pelo Pronaf Reforma Agrária Planta Brasil - Grupo A, com pagamento de no mínimo duas parcelas do financiamento original;
- b) ter liquidado uma operação de Pronaf Custeio A/C;
- c) todos os membros da unidade familiar devem estar adimplentes com o Banco;
- d) o projeto técnico/proposta deve atestar a situação de regularidade do empreendimento;
- e) apresentação de capacidade de pagamento e de disponibilidade de garantias adequadas;
- f) idoneidade e regularidade da sua situação junto ao Banco;
- g) crescimento econômico-financeiro compatível com o montante a financiar;
- h) parecer da agência na súmula da operação, atestando a observância das condições supra.

85. As condições sugeridas pelo Banco do Brasil são suficientes para que possa ocorrer o desbloqueio temporário dos beneficiários, minimizando tanto eventuais fraudes e prejuízos de beneficiários que não possuem o perfil requerido, ao mesmo tempo em que evita que beneficiários enquadrados em indícios de irregularidades por inconsistências de sistema tenham impedido seu acesso ao Pronaf.

86. Dessa forma, propõe-se autorizar os bancos operadores do Pronaf, excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a realizarem operações do Pronaf grupo A/C com os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que

apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária, desde que exijam documentação adicional que ateste a efetiva exploração do lote da reforma agrária, a exemplo de declaração de conselho municipal ou de assistência técnica oficial de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária e/ou comprovante de pagamento de operações do Pronaf A ou A/C contratada anteriormente, e confirmam as informações de seu cadastro interno (dados de endereço, renda e emprego) de modo a não permitir a contratação de operações em que essas informações contrastem com as regras do Pronaf ou da reforma agrária.

87. Para as operações do Pronaf Grupo AF ou Variável propõe-se autorizar os bancos operadores, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a realizarem as referidas operações com os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária, desde que atendam aos seguintes requisitos: utilização, mesmo que parcialmente, do teto permitido pelo Pronaf Reforma Agrária Planta Brasil - Grupo A, com pagamento de no mínimo duas parcelas do financiamento original; ter liquidado uma operação de Pronaf Custeio A/C; todos os membros da unidade familiar devem estar adimplentes com o Banco; o projeto técnico/proposta deve atestar a situação de regularidade do empreendimento; apresentação de capacidade de pagamento e de disponibilidade de garantias adequadas; idoneidade e regularidade da sua situação junto ao Banco; crescimento econômico-financeiro compatível com o montante a financiar; e parecer da agência em que o financiamento foi solicitado na súmula da operação, atestando a observância das condições anteriores.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

88. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pelo art. 19 da Lei 10.696/2013, tem como objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

89. Segundo as regras do programa, a aquisição de alimentos deve conciliar a demanda por ações de promoção de segurança alimentar com a oferta de produtos pelos beneficiários fornecedores do PAA. A aquisição é realizada por dispensa de licitação, desde que os preços sejam os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, que o fornecedor comprove o atendimento aos requisitos do Programa e não ultrapasse o valor máximo anual ou semestral por unidade familiar e que os alimentos sejam de produção própria do fornecedor e cumpra os requisitos de controle de qualidade.

90. O TCU vem realizando auditorias de conformidade no PAA desde o exercício de 2012 em suas Secex nos Estados e realizou no último exercício auditoria operacional nacional no programa (TC 024.338/2015-0, aguardando pronunciamento do ministro relator), onde constatou, a exemplo das auditorias dos estados, que o programa possui diversas fragilidades com potencial de causar prejuízos.

91. Dentre as irregularidades constatadas, a equipe técnica do TCU concluiu que os controles internos aplicados foram ineficientes para prevenir a entrada de beneficiários fornecedores irregulares, que representam um potencial prejuízo para a política de R\$ 96 milhões entre 2012 e maio de 2015.

92. Dessa forma, considerando os problemas nos controles internos do PAA apontados no relatório da equipe técnica do TCU no TC 024.338/2015-0, propõe-se que os beneficiários da reforma agrária a serem desbloqueados temporariamente, sem que representem maior risco de fraudes ou de pagamentos a beneficiários fora do perfil, sejam os que estão apontados nas análises anteriormente efetuadas para cada tipo de irregularidade.

93. Adicionalmente, propõe-se ao operador do programa que exija dos beneficiários da reforma agrária com indícios de irregularidades documentação adicional à já exigida pelo programa, de forma a prevenir pagamentos a beneficiários fora do perfil do programa, a exemplo de:

- a) comprovante de realização de financiamento à produção do Pronaf no lote da reforma agrária, com comprovante de adimplência de pelo menos um pagamento; e/ou
- b) parecer de conselho municipal ou da assistência técnica de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária; e/ou
- c) outros documentos que, conforme entendimento do gestor ou do Incra, atestem a exploração do lote da reforma agrária.

Programa Garantia Safra

94. O Garantia-Safra (GS) é um benefício voltado para agricultores familiares localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que sofrem perda de safra sistemática por motivo de seca ou excesso de chuvas.

95. O TCU realizou auditoria operacional no programa no exercício de 2013 e constatou fragilidades nos controles internos que teriam gerado um prejuízo potencial de R\$ 66,7 milhões em benefícios pagos irregularmente (Acórdão 451/2014 – TCU – Plenário).

96. Após esse trabalho, o TCU realizou um monitoramento para cumprimento das determinações decorrentes desse acórdão, considerando a maior parte das deliberações em cumprimento (Acórdão 21/2015 – TCU – Plenário). Tal monitoramento culminou em acordo de cooperação técnica entre o TCU e o Órgão operador do programa para que fosse introduzida rotina de cruzamento de dados e melhorias nos controles internos da política pública.

97. Está em curso o segundo monitoramento do programa (TC 016.634/2016-0) e, tendo em vista o acordo de cooperação técnica mencionado, foi enviada ao operador do programa uma lista de beneficiários com indícios de irregularidade, o qual informou que bloqueará os pagamentos de ofício. A lista contém 12% dos beneficiários que apresentaram algum indício de irregularidade e que terão sua situação apurada pelo gestor do programa antes da liberação dos pagamentos pelo banco operador.

98. O programa conta ainda com a aprovação dos beneficiários por um conselho local, como regra do programa, o que contribui para que sejam minimizadas a ocorrência de fraudes ou de benefícios pagos a público que não possui perfil adequado segundo as normas do Garantia Safra.

99. Dessa forma, considerando os controles internos recentemente introduzidos no programa, propõe-se deferir o pleito do Incra de acesso a essa política, em caráter temporário de 60 dias, para que o Incra possa apurar os indícios de irregularidade apontados no Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, minimizando eventuais prejuízos de beneficiários que possuem perfil para a reforma agrária, mas que por inconsistências de sistema apresentaram indícios de irregularidades.

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), Créditos da Reforma Agrária e Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural

100. Os programas em análise são programas destinados diretamente aos beneficiários da reforma agrária. O Pronera é um programa de educação que cobre desde a educação básica de jovens e adultos até ações de graduação e pós-graduação para o público da reforma agrária. Já os créditos da reforma agrária são valores repassados aos beneficiários da reforma agrária para o fomento de suas atividades agrícolas e que devem ser pagos para que o beneficiário receba o título de sua parcela. Já o Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural substituiu o crédito habitação da reforma agrária e é operado pela Caixa Econômica Federal para a construção de habitações em projetos de assentamento da reforma agrária.

101. Os controles internos para acesso a essas políticas são basicamente os mesmos para o ingresso na reforma agrária, ou seja, basta constar na relação de beneficiários da reforma agrária para ter direito aos benefícios desses programas. Dessa forma, propõe-se que os critérios para desbloqueio dos beneficiários da reforma agrária para acesso a essas políticas, sem que representem maior risco de fraudes ou de pagamentos a beneficiários fora do perfil, sejam os que estão apontados nas análises anteriormente efetuadas para cada tipo de irregularidade.

102. Adicionalmente, propõe-se ao operador do programa que exija dos beneficiários da reforma agrária com indícios de irregularidades documentação adicional à já exigida pelo programa, de forma a prevenir pagamentos a beneficiários fora do perfil, a exemplo de:

- a) comprovante de realização de financiamento à produção do Pronaf no lote da reforma agrária, com comprovante de adimplência de pelo menos um pagamento; e/ou
- b) parecer de conselho municipal ou da assistência técnica de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária; e/ou
- c) outros documentos que, conforme entendimento do gestor ou do Incra, atestem a exploração do lote da reforma agrária.

Programa Bolsa Verde

103. O Programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde, lançado em setembro de 2011, concede, a cada trimestre, um benefício de R\$ 300 às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental. Esse novo benefício, parte do Programa Brasil Sem Miséria, é destinado àqueles que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais em Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável federais e Assentamentos Ambientalmente Diferenciados da Reforma Agrária.

104. Para o público da Reforma agrária, a condição básica para acesso ao programa é que o beneficiário explore parcelas em projeto de assentamento ambientalmente diferenciado. Ou seja, os controles internos para acesso a essa política são basicamente os mesmos para o ingresso na reforma agrária. Dessa forma, propõe-se que os beneficiários da reforma agrária a serem desbloqueados temporariamente para acesso a essa política, sem que representem maior risco de fraudes ou de pagamentos a beneficiários fora do perfil, sejam os que estão apontados nas análises anteriormente efetuadas para cada tipo de irregularidade.

105. Adicionalmente, propõe-se ao operador do programa que exija dos beneficiários da reforma agrária com indícios de irregularidades documentação adicional à já exigida pelo programa, de forma a prevenir pagamentos a beneficiários fora do perfil, a exemplo de:

- a) comprovante de realização de financiamento à produção do Pronaf no lote da reforma agrária, com comprovante de adimplência com pelo menos um pagamento; e/ou
- b) parecer de conselho municipal ou da assistência técnica de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária; e/ou
- c) outros documentos que, conforme entendimento do gestor ou do Incra, atestem a exploração do lote da reforma agrária.

Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural

106. O Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) tem como objetivo melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais para o aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismos de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. O programa é executado por empresas de assistência técnica oficiais e de caráter privado e seu controle é efetuado em sistema de informação denominado Siater pelo agente público operador.

107. Em reunião realizada na data de 8/9/2016 (peça 93), o Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento apontou que designará nas superintendências regionais equipe para conferir as atividades recebidas pelo beneficiário junto ao SIATER para confirmação se foi realizada no PA ao qual pertence no prazo de 120 dias, corrigindo os registros do sistema.

108. O diretor apontou ainda que grande parte das ocorrências apontadas pelo TCU teriam sido decorrentes de inconsistências na alimentação do SIATER. Considerando as alegações do Incra e o plano de providências apontado, propõe-se, para minimizar fraudes ou a prestação de serviços a público fora do perfil do programa, que sejam exigidos documentos adicionais para acesso à política pública, a exemplo de termo de responsabilidade emitido pela prestadora de assistência técnica de que o beneficiário explora sua parcela da reforma agrária e consta da relação de beneficiários para o projeto de assentamento em que o serviço é prestado, ou outra comprovação

entendida como suficiente pelo agente operador do programa.

CONCLUSÃO

109. Foram efetuadas as análises referentes aos pedidos feitos pelo Incra efetuados em reunião acontecida dia 8/9/2016 (peça 93) entre a equipe técnica do TCU e servidores do Incra, formalizada na peça 99, além de pedidos anteriores constantes das peças 90 e 91, e concluiu-se pelo deferimento parcial do pedido do Incra.

110. Tal conclusão se deveu à análise dos níveis de risco envolvidos em cada um dos tipos de indícios de irregularidades que o Incra solicitou desbloqueio, quais sejam: beneficiários contemplados mais de uma vez no programa; beneficiários que se tornaram servidores públicos, empresários do ramo não rural ou titulares de mandatos eletivos após a homologação do beneficiário na reforma agrária; aposentados por invalidez e portadores de deficiência; e beneficiários que possuem endereço no CADÚnico diferente do município do assentamento.

111. Foram considerados também os controles das políticas públicas que podem ser aplicados por seus operadores, de forma a minimizar prejuízos decorrentes de fraudes e de concessão de benefícios e créditos a público fora do perfil requerido pelo programa, ao mesmo tempo em que são minimizados os impactos negativos para beneficiários que eventualmente estão dentro do perfil, mas que por algum motivo ou inconsistência de sistema da informação constam com indícios de irregularidade nos autos.

112. Com relação ao Pronaf grupo A, considera-se que no ato de concessão de projeto ou proposta definido em norma como requisito do programa, o Incra já pode proceder à atualização cadastral e ao desbloqueio, obedecido o disposto nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, tendo em vista que o beneficiário terá que se apresentar à Autarquia e o Incra já pode exigir a documentação necessária para comprovação da regularidade do beneficiário para com o programa como requisito e corrigir sua situação.

113. Para os demais grupos do Pronaf, sobre o Programa Garantia Safra, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), créditos da reforma agrária, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Bolsa Verde, o Programa Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e outras políticas públicas que o beneficiário da reforma agrária tem direito em razão do PNRA, foram propostos critérios e prazos para a suspensão dos efeitos do Acórdão 775/2016 – Plenário – TCU no que se refere à concessão dessas políticas públicas.

114. Propõe-se também que os desbloqueios temporários devem ser concedidos pelo prazo de até 60 dias, devendo os casos não regularizados serem novamente suspensos após esse prazo, tendo em vista que, conforme apontado em instruções anteriores, o prejuízo potencial no curto prazo pode chegar a 2,8 bilhões, sem considerar os prejuízos específicos das políticas públicas aqui analisadas.

115. Por fim, foi proposto que as audiências discriminadas na peça 67 dos autos e suas respectivas análises sejam feitas em processo apartado.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

116. Quanto ao pedido referente a povos e comunidades tradicionais das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, classificadas em Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), verifica-se que tais pessoas não estão sujeitas às mesmas vedações impostas aos candidatos à reforma agrária, como, por exemplo, as constantes do art. 20 da Lei 8.629/1993. No entanto, para acessar os programas decorrentes de sua condição de beneficiário reconhecido da reforma agrária, tal beneficiário deve atender aos requisitos do PNRA. Nesse sentido, a medida cautelar concedida se aplica a esses casos, bem como a suspensão tratada nesta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

117. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rever, conforme disposto no art. 276, § 5º, do RI/TCU, a medida cautelar adotada pelos itens 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.6.1 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

a.1) autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil que permita aos bancos operadores do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a realizarem operações do Pronaf grupo A/C com os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária, desde que exijam documentação adicional que ateste a efetiva exploração do lote da reforma agrária, a exemplo de declaração de conselho municipal ou de assistência técnica oficial de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária e/ou comprovante de pagamento de operações do Pronaf A ou A/C contratada anteriormente, e confirmam as informações de seu cadastro interno (dados de endereço, renda e emprego) de modo a não permitir a contratação de operações em que essas informações contrastem com as regras do Pronaf ou da reforma agrária;

a.2) autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil que permita aos bancos operadores do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a realizarem operações do Pronaf grupo AF ou Variável com os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária, desde que atendam aos seguintes requisitos: utilização, mesmo que parcialmente, do teto permitido pelo Pronaf Reforma Agrária Planta Brasil - Grupo A, com pagamento de no mínimo duas parcelas do financiamento original; ter liquidado uma operação de Pronaf Custeio A/C; todos os membros da unidade familiar devem estar adimplentes com o Banco; o projeto técnico/proposta deve atestar a situação de regularidade do empreendimento; apresentação de capacidade de pagamento e de disponibilidade de garantias adequadas; idoneidade e regularidade da sua situação junto ao Banco; crescimento econômico-financeiro compatível com o montante a financiar; e parecer da agência em que o financiamento for solicitado na súmula da operação, atestando a observância das condições anteriores;

a.3) autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a realizar a concessão do benefício do Programa Garantia Safra para os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária;

a.4) autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a realizar a prestação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária, desde que exija documentação adicional para acesso à política pública, a exemplo de termo de responsabilidade emitido pela prestadora de assistência técnica de que o beneficiário explora sua parcela da reforma agrária e que consta da relação de beneficiários para o lote do projeto de assentamento em que o serviço é prestado, ou outra comprovação entendida como suficiente pelo agente operador do programa;

a.5) autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Meio Ambiente, a Caixa Econômica Federal e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias a contar da notificação do Acórdão, a conceder o acesso ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), aos créditos da reforma agrária, ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao Programa Bolsa Verde, ao Programa Minha Casa Minha Vida –

Habitação Rural, ou ainda qualquer outra política concedida em razão da condição de beneficiário da reforma agrária para os beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos que apresentaram indícios de irregularidades após sua homologação na relação de beneficiários da reforma agrária, desde que atendidas as seguintes condições:

a.5.1) beneficiários contemplados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária mais de uma vez, beneficiários que se tornaram servidores públicos, empresários do ramo não agrícola, titulares de mandato eletivo, aposentados por invalidez e portadores de deficiência física ou mental, em todos os casos, após a homologação como beneficiário da reforma agrária: para os beneficiários que constam em apenas um tipo de indício de irregularidade, discriminados nos itens não digitalizáveis constantes da peça 25 dos autos, com suspensão imediata dos beneficiários que não forem regularizados após esse período;

a.5.2) beneficiários com endereço em município diferente do município em que recebeu o lote da reforma agrária: para os beneficiários que constam em apenas um tipo de indício de irregularidade, discriminados nos itens não digitalizáveis constantes da peça 25 dos autos, e que não possuem endereço em município com distância do município sede do respectivo assentamento que inviabilize o deslocamento para manutenção das atividades produtivas, conforme critério a ser definido pelo Incra, com suspensão imediata dos beneficiários que não forem regularizados após esse período;

a.5.3) apresentação por parte dos beneficiários acima requeridos aos agentes operadores desses programas de documentação adicional que minimize a ocorrência de fraudes e o acesso de público fora dos requisitos da reforma agrária a exemplo de comprovante de realização de financiamento à produção do Pronaf no lote da reforma agrária, com comprovante de adimplência com pelo menos um pagamento; e/ou parecer de conselho municipal ou da assistência técnica de que o beneficiário explora efetivamente lote da reforma agrária; e/ou outros documentos que, conforme entendimento do gestor ou do Incra, atestem a exploração do lote da reforma agrária;

b) determinar ao Incra que encaminhe à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério do Meio Ambiente, à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil, ao Banco do Nordeste e ao Banco da Amazônia a relação de beneficiários constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25, discriminando as situações descritas nos itens 'a.1' a 'a.5' retro;

c) determinar à SecexAmbiental que promova as audiências referidas na peça 67 dos autos, bem como suas análises, em processo apartado.”

É o relatório.