

VOTO

Tratam os autos de representação formulada pela SecexAmbiental em razão de indícios de irregularidades na concessão de lotes da reforma agrária.

2. A representação foi apreciada pelo Tribunal mediante o Acórdão 775/2016 – Plenário, por meio do qual adotou-se 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.

I

3. Desta feita, trago os presentes autos à deliberação deste Plenário em razão de pedidos formulados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, no sentido de que sejam revistos os marcos interpretativos adotados na representação, relativamente ao período posterior à homologação dos beneficiários selecionados para a reforma agrária (beneficiários assentados), visando o deferimento de revisão de parte dos registros com indícios de irregularidades, e a reconsideração parcial da medida cautelar adotada pelo Tribunal nos item 9.2 do Acórdão 775/2016 – Plenário, especialmente, quanto aos subitens 9.2.3, 9.2.5, 9.2.6 e 9.2.6.1, assim dispostos:

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

9.2.1. (...);

9.2.2. (...);

9.2.3. os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.4. (...);

9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

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

9.2.6.1. aos 84.711 beneficiários que atestaram irregularmente serviços de assistência técnica, conforme relação indicada no levantamento efetuado nesta representação, constante dos arquivos em Excel que fazem parte dos itens não digitalizáveis da peça 25 (5.971 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xls” e 78.740 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs do qual não fazem parte.xlsx”) bem como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;

9.2.6.2. (...);”

4. A questão central, portanto, refere-se à revisão, pleiteada pela autarquia, dos referidos itens da determinação cautelar.
5. Os pedidos formulados tiveram por base fundamentações constantes de três petições apresentadas pelo Incra a este Tribunal, conforme consignei no relatório precedente, datadas dos dias 31/8/20016 (peça 91), 2/9/2016 (peça 90) e 14/9/2016 (peça 99), esta última, após a realização de reunião técnica promovida com a presença de auditores deste Tribunal, de representantes da CGU, do Incra e da principal instituição financeira responsável pela operacionalização da importante política pública de financiamento denominada Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, responsável pela financiamento das atividades de investimento e custeio do processo agrícola de produção da Safra agrícola dos assentados (Banco do Brasil S/A).
6. Como visto no relatório precedente, argumenta o Instituto a existência de perigo reverso na manutenção da medida cautelar. Nessa linha, aduz que adotou as medidas necessárias ao bloqueio junto ao seu Sistema de Informações dos Projetos de Reforma Agrária do registro de todas as famílias indicadas pelo Tribunal como incidentes em algum tipo de irregularidade, e que o cumprimento da determinação cautelar passou a impedir os beneficiários da reforma agrária de obter a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, documento oficial a identificar o agricultor familiar, indispensável para o acesso a políticas públicas voltadas para a agricultura familiar como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. E, sem o 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, segundo informado pela autarquia, 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.
7. Acredita o Incra que grande parte dos indícios de irregularidades, ou beneficiários listados nas planilhas elaboradas por este Tribunal, se referem a situações em que ou se evidenciam falhas no sistema Sipra ou situações que não constituem vedações legais, de modo que medidas de curto prazo poderão ser encetadas com vistas à depuração dos indícios, como a correção de dados do Sipra e atualização cadastral, ou, ainda, o chamamento dos beneficiários para apresentação de documentação a ser analisada, de forma a reparar possíveis equívocos, saneando grande parte dos indícios apontados.
8. Este Tribunal apontou, na deliberação cautelar, a existência de quinze grupos de indícios de irregularidades relativos aos beneficiários do programa. No entanto, evoluindo em seus pedidos, até então focados em todos os indícios, o Incra formula requerimento de desbloqueio de parte dos grupos de beneficiários apontados como indícios de irregularidades, indicando-se, à peça 90 e tabela ali constante, o desbloqueio ou a exclusão da suspensão cautelar dos beneficiários incidentes nos indícios 01, 02, 04, 05, 07, 09, 12, 13 e 15, indicando-se providências imediatas com relação à depuração inicial em prazos que variavam de 60 a 90 dias, período para o qual requeria desbloqueio, após o que, haveria o retorno de bloqueio automático por parte do Instituto, caso confirmada a irregularidade dos beneficiários ou esses não se inclinasse à apresentação de documentos, após comunicação da autarquia.
9. Após reunião técnica havida neste Tribunal, e por ocasião do pedido final formulado à peça 99, o Incra alterou referida tabela, na qual os prazos passaram a se referir ao período de 120 dias para as providências imediatas de depuração, salvo no caso do indício 15 – “Indivíduos que deram ateste em recebimento de ATER sem fazer parte da RB” (denominação da tabela do Incra), no qual o prazo imediato para depuração é de 180 dias. Além do mais, houve substituição do pedido de desbloqueio do indício 02 – “Beneficiários contemplados na RB que não atendiam ao requisito de

idade mínima (18 anos)”, pelo indício 13 – “Beneficiários contemplados na RB com renda superior a 3 Salários Mínimos”.

10. A análise realizada conjuntamente pela SecexAmbiental e pela Secex/MS, unidades que atuam em colaboração nestes autos, transcrita no relatório precedente, conduziu a proposições no sentido do deferimento parcial dos pleitos de revisão da medida cautelar, com fundamento no art. 276, § 5º, do RI/TCU, de maneira a:

10.1 – autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil que permita aos bancos operadores do Pronaf, excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias, a realizarem operações do Pronaf grupo A/C com os beneficiários da reforma agrária que apresentaram indícios de irregularidade após a homologação, **desde que** exijam documentação adicional que ateste a efetiva exploração do lote de reforma agrária, e confirmem as informações de seu cadastro interno (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;

10.2 - autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil que permita aos bancos operadores do Pronaf, excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias, a realizarem operações do Pronaf grupo AF ou Variável com os beneficiários da reforma agrária que apresentaram indícios de irregularidade após a homologação, **desde que** atendam aos requisitos indicados pela secretaria em sua instrução, os quais foram apontados em comunicação eletrônica do Banco do Brasil a este Tribunal (peça 102);

10.3 – autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, excepcionalmente, pelo prazo de até 60 dias, 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 (sem restrições, portanto);

10.4 – 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;

10.5 – autorizar a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério do Meio Ambiente e 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 (Pronea), 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:

10.5.1 – 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;

10.5.2 – 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;

10.5.3. 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.

11. Consoante pode ser lido na instrução (item 38), **as proposições ora apresentadas de revisão parcial da cautelar, com seu diferimento no tempo (ou suspensão temporária), tiveram por fundamento os riscos sociais reportados pelo Incra acerca das pessoas que possam eventualmente estar enquadradas em indícios de irregularidade por inconsistências do sistema Sipra, mantido pelo Incra, ou que apesar de sua condição profissional, econômica e/ou endereço conflitante com a situação de assentado, não configurar irregularidade de fato, aliado ainda ao advento da safra que se avizinha e à impossibilidade operacional do Incra sanear as inconsistências de imediato.**

12. Com efeito, esses riscos presentes de maneira geral em relação aos benefícios decorrentes do PNRA, causados em grande parte pelas fragilidades e inconsistências das bases de dados mantidas pelo Incra, poderiam ocasionar prejuízos de difícil reparação aos assentados, produtores de baixa renda e de agricultura de natureza familiar, a justificar a suspensão da cautelar pelo período indicado, necessário à maior depuração dos dados pelo Incra, em seus sistemas, e mediante as ações a serem implementadas em seu plano de providências, já em curto prazo.

13. Em linhas gerais, acolho a análise empreendida na instrução, segundo a qual os riscos sociais envolvidos demandam a suspensão da cautelar por período certo e determinado de tempo. Faço, no entanto, ajustes nas proposições alvitadas, uma vez que a determinação de suspensão cautelar foi direcionada ao Incra, que, por suas ações, adotou as providências no sentido de estender os efeitos aos operadores dos outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, na forma de minuta de acórdão que ora apresento a este Colegiado.

14. Sem embargo dessas modificações na forma de expor as proposições acolhidas na minuta de acórdão, consigno que são necessários ajustes pontuais em alguns dos pontos tratados nesta oportunidade.

II

15. Assim, primeiramente quanto aos prazos de desbloqueio, como se pode observar, o exame conjunto das unidades técnicas envolvidas resultou na proposição de que seja efetuado o desbloqueio cautelar pelo prazo de até 60 dias, ao passo que o Incra indicou em seus pleitos iniciais, a necessidade de 60 a 90 dias para as medidas de curto prazo, que compreendem o desbloqueio temporário, conforme

tabela constante da peça 90, e, em derradeira tabela relativa à estratégia da operacionalização do desbloqueio, 120 dias, como regra, à exceção do indício 15, no qual indica prazo maior, de 180 dias.

16. Não vejo motivos para que a suspensão temporária dos efeitos da cautelar, quanto aos pleitos acolhidos, ocorra em prazo inferior ao requerido, uma vez que a estratégia de desbloqueio apresentada pelo Incra prevê a realização de um conjunto de providências que demanda tempo, este evidentemente já estimado e quantificado pela autarquia, em razão das demandas de desenvolvimento de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), em se tratando de ajustes e correções no Sinfra, ou de comunicação aos beneficiários para apresentação de documentação, conforme indicado no campo de providências das tabelas apresentadas (Quadro Índícios de Irregularidade – Solicitação de Desbloqueio ao TCU).

17. Logo, entendo que os prazos a serem concedidos devam corresponder aos prazos efetivamente pleiteados pelo Instituto. Sem embargo, entendo que se deva determinar ao Incra que encaminhe a este Tribunal relatório mensal atualizado das providências adotadas e dos resultados porventura alcançados, durante a vigência da suspensão da medida cautelar, mantendo-se, assim, o controle das ações efetivas adotadas pela autarquia, haja vista que o histórico de atuação da mesma no PNRA e em face de deliberações anteriores deste Tribunal, não lhe tem sido favorável, consoante reportado no Acórdão 775/2016 – Plenário. Estou propondo que o acompanhamento das medidas a serem adotadas pelo Incra nesse período de suspensão da cautelar seja realizado em autos apartados, a fim de não prejudicar eventual tramitação destes, haja vista a pendência da adoção de outras medidas, como é o caso das audiências alvitradas em instrução anterior e ainda não autorizadas por este Relator.

18. Trato, ainda, de questões específicas abordadas na análise empreendida, e que entendo devam ser objeto de ajustes.

III

19. Início pelo indício 01, que trata da concessão de lotes da reforma agrária a beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA. Quanto a esse item, o Incra solicita que sejam excluídos da suspensão cautelar para o acesso a políticas públicas, a totalidade dos beneficiários indicados como irregulares por este Tribunal (ocorrências sem informação de data). Aduz o Incra que dos 23.197 indícios apontados, 11.908 casos são referentes a transferências ou decorrentes de separação judicial. Para esses, a entidade afirma ter segurança, após exame por seus servidores, de que não constituem assentados em situação de irregularidade. Assim, o pleito do Incra compreende a liberação automática, por este Tribunal, desses 11.908 casos que teriam sido apontados como duplicidade no sistema, ao passo que os demais 11.289 casos poder-se-ia realizar o desbloqueio por 90 dias (prazo inicial apresentado em reunião técnica neste Tribunal), ou por 120 dias, segundo o último documento apresentado, de modo a efetuar uma depuração desses beneficiários, ao final do qual os casos não resolvidos seriam novamente bloqueados no sistema. Vale mencionar, a propósito, que na última tabela apresentada pelo Incra parecer haver erro material quanto ao quantitativo de desbloqueio, vez que se reporta a 23.349 beneficiários, quando as tabelas deste Tribunal e a própria tabela anterior da autarquia faz referência a 23.197.

20. Em análise empreendida nos itens 45 a 48 da instrução, os auditores das unidades envolvidas na instrução defendem que devido à segurança apresentada pelo Incra acerca dos 11.908 casos que não se apresentariam irregulares, poderia o próprio Incra realizar o desbloqueio com base na autorização concedida nos termos 9.4 e 9.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, segundo os quais estaria previamente autorizado o desbloqueio sob responsabilidade pessoal da autoridade autorizadora. Indica, assim, que o desbloqueio temporário, objeto de autorização deste Tribunal, deveria recair apenas sobre os 11.289 beneficiários restantes, dos quais ainda seriam excluídos os beneficiários que se enquadrem em dois ou mais tipos de indícios de irregularidades (do total de 23.197 são encontrados nessa situação 7.650 casos).

21. Embora a proposição final da instrução não tivesse contemplado essa distinção, a leitura dos itens da análise deixa bastante claro o referido posicionamento dos auditores, de modo que entendo necessário esclarecer o posicionamento que ora defendo. Julgo que ante o perigo reverso aduzido no pleito formulado, não faz sentido efetuar-se o desbloqueio parcial, ainda mais em se tratando justamente da parcela de beneficiários que o Incra demonstra ter maior segurança sobre o enquadramento. Logo, entendo que o desbloqueio temporário deve recair sobre a totalidade, como requerido pelo Instituto. Eventual desbloqueio definitivo fica a cargo do instituto, após a análise de documentação ou depuração dos indícios, eis que, para essa situação definitiva, já possui a autorização nos itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário. Nada obsta, porém, seja concedido o desbloqueio temporário da totalidade, a fim de não prejudicar beneficiários em razão das inconsistências que o Incra reconhece haver em seus sistemas e bases de dados.

22. Nesse particular indício de irregularidade, é válido o raciocínio segundo o qual o beneficiário tem direito a acesso a alguma das políticas públicas em razão ao menos de um único lote no qual foi contemplado, excluindo-se eventuais vantagens decorrentes da duplicidade de lotes. Assim, em tese, apesar da inconsistência, todos os identificados teriam direito de acesso às políticas públicas, ressalvados os casos em que os beneficiários se enquadrassem noutros indícios de irregularidade e não apenas neste. Ademais, o Incra informa que apesar de a base de dados do Sipra informar a existência de duas parcelas distintas em nome do beneficiário, na maioria dos casos pode ter ocorrido apenas a mudança ou transferência de assentamento, haja vista que do cruzamento de dados não é possível, de antemão, verificar a informação que aparece quando se detalha a informação do sistema. Pretende o Instituto, no período do desbloqueio – e, segundo informa, já vem adotando a providência –, realizar a depuração dos dados dos achados com a base do Sipra em nível de Superintendência, além e desenvolver tela específica para armazenar cópias dos autos autorizativos de transferências, e o desenvolvimento de solução de TI, para evidenciar essas transferências no Sipra, comprometendo-se a efetuar o bloqueio imediato dos casos não resolvidos.

23. Divirjo, também, da proposição da secretaria no sentido de somente efetuar o desbloqueio daqueles beneficiários que constam em apenas um tipo de indício de irregularidade, não se efetuando o desbloqueio daqueles enquadrados em mais de um. Nesses casos, entendem os auditores instrutores que haveria maior risco na liberação provisória da cautelar, uma vez que haveria indício de irregularidade em mais de um sistema de informação controlado por diferentes órgãos, o que obrigaria 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.

24. Entendo que a medida de cautela adotada na instrução poderia ser contemplada de forma diferente, autorizando-se o desbloqueio temporário, ao tempo em que se determina ao Incra que dê prioridade, no exame das irregularidades apontadas pelo Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, aos casos em que os beneficiários se encontram enquadrados em mais de um indício de irregularidade, eis que as medidas a serem tomadas pela autarquia visarão o saneamento de todos os indícios, e esses casos necessitam, portanto, maior priorização, por se referirem ao maior risco e à menor possibilidade de erros ou injustiças que se busca evitar com a suspensão da cautelar pretendida.

25. É o que proponho a este Tribunal. Desde logo adianto que o raciocínio é válido também para os outros indícios de irregularidade para os quais se requer o desbloqueio, e que, no exame realizado na instrução técnica, alvitra-se exclusão daqueles identificados em mais de um indício e não apenas naquele em que se pleiteia a suspensão da cautelar: além dos beneficiários contemplados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária mais de uma vez, os (i) beneficiários que se tornaram servidores públicos, (ii) empresários do ramo não agrícola, (iii) titulares de mandato eletivo, (iv) aposentados por invalidez e (v) portadores de deficiência física ou mental, em todos os casos, após a

homologação como beneficiário da reforma agrária, segundo a secretaria, relativamente ao 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.

IV

26. No tocante aos indícios de irregularidades relativos aos servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos (indícios 04, 05 e 09), os pedidos do Incra compreendem não só o desbloqueio temporário, como também a revisão dos marcos adotados na deliberação adotada pelo Tribunal, considerando a situação após a data de homologação (aqueles que se tornaram servidores, empresários ou detentores de mandatos eletivos, após a homologação). Não obstante os auditores consignarem no item 54 da instrução que tal análise já fora efetuada em instrução de peça 67 dos autos, consigno que se refere a matéria de mérito não apreciada, e, por isso, apesar das conclusões já encetadas nos pareceres da unidade e do Ministério Público/TCU quanto a ela, somente serão abordados por ocasião da apreciação de mérito desta representação por este Tribunal. Por isso, deixo para me pronunciar a respeito no momento oportuno para tanto, ocasião em que o exame da matéria poderá se dar de maneira aprofundada, sendo este o raciocínio para todas as revisões de marcos legais pleiteadas pela autarquia no presente momento.

27. Por ora, portanto, limito-me a examinar o pleito de suspensão temporária da medida cautelar, e, na linha do propugnado pela secretaria, e em que pese o pedido quanto aos servidores públicos ter se limitado ao desbloqueio daqueles que se tornaram servidores municipais após a homologação, acompanho o posicionamento das unidades técnicas no sentido de que o desbloqueio deva ser concedido aos que são servidores públicos, de qualquer esfera, empresários, ou titulares de mandatos eletivos, estes também de qualquer esfera, após a data de homologação ou sem informação de data, pelo prazo de 120 dias, efetuando-se após esse prazo o bloqueio novamente em relação aos beneficiários que, chamados pelo Incra, conforme se pretende no seu plano de providências, a comprovar a regularidade do benefício e a efetiva exploração da terra nos termos do PNRA, não compareçam ou não comprovem essa regularidade. Acolho também a proposição de desbloqueio parcial para os eleitos, cujos mandatos já se encerraram e demais exceções constantes do pedido formulado pelo Incra, que alcançarão efeitos temporários, ou seja, apenas pelo prazo de 120 dias, para as providências que se farão no âmbito da autarquia e instâncias superiores do Poder Executivo, se for o caso.

V

28. No tocante aos beneficiários contemplados na RB que são aposentados por invalidez (indício 07), a tabela de desbloqueio constante da petição de peça 99 se refere ao desbloqueio temporário de 9.874 beneficiários com indícios de irregularidades. Percebe-se, da leitura do Acórdão 775/2016 – Plenário (tabela 1), que o Incra alude ao total, ou seja, à somatória dos 2.573 indicados antes da data de homologação, com aqueles outros 7.301 após a data de homologação. Entretanto, no item 60 da instrução (parte final) restou consignado que o pleito se referia às ocorrências após a data de homologação apenas, o que corresponderia tão-somente a 7.301 casos. Trata-se, a meu ver, de equívoco na análise empreendida quanto ao pleito efetivamente formulado, uma vez que se referiu ao período antes e após a homologação.

29. Como pode ser lido, a proposição é de desbloqueio com apenas o condicionante já mencionado de que se restrinja apenas aos que se enquadrem em um único indício de irregularidade, e relativo ao período após a data de homologação.

30. Na tabela apresentada, a justificativa do desbloqueio integral alude ao conjunto familiar e não a um único membro. Nas alegações produzidas à peça 90, aduz o Incra que mesmo antes da homologação, grande parte dos registros se referem a aposentadorias por invalidez no meio rural, sendo que na maioria dos casos os benefícios recebidos são inferiores a três salários mínimos, e retirar os assentados nessa condição da parcela em que residem, contribui para o quadro de debilidade e vulnerabilidade social.

31. Embora haja restrições legais para os enquadrados nessa situação antes da homologação, a serem discutidos por ocasião do mérito da representação, entendo pertinente o desbloqueio temporário, na forma e quantitativo solicitado, haja vista que o Incra pretende, nesse período, comunicar todos a apresentar documentação que comprove a compatibilidade da invalidez ou da unidade familiar com a exploração do lote, com introdução de modificações no Sipra. Como se trata de desbloqueio temporário, e não em definitivo, penso que a autarquia terá, com as providências a serem tomadas durante o período do desbloqueio, oportunidade para melhor esclarecer a situação desses indivíduos. Além do mais, considero pertinente tal liberação temporária em virtude dos riscos sociais envolvidos.

VI

32. De igual maneira, equivocou-se a secretaria, também no item 60 da instrução, a indicar que o pleito teria se limitado aos portadores de deficiência física ou mental após a data de homologação (indício 12). Nessa condição são encontrados 4.926 beneficiários (tabela 1 do item 18 do voto condutor do AC 775/2016-P). O pedido constante da tabela de peça 99 se refere a um total de 10.579, que representa também a soma daqueles nessa situação antes da data de homologação (1.775) e sem informação de data (3.878).

32. O exame que faço do pedido é o mesmo do anterior, haja vista as providências semelhantes que adotará o Incra e o risco social envolvido, de modo que proponho o deferimento também na forma pleiteada pelo Instituto.

VII

33. O indicio 13, por sua vez, para o qual se pleiteia o desbloqueio temporário, refere-se ao maior quantitativo de beneficiários, reportando-se a 363.111 beneficiários irregulares, vez que são aqueles contemplados na RB que possuem local de residência distinto do local em que se localiza o Projeto de Assentamento.

34. Para esse, o Instituto requer o desbloqueio de 301.616, mantendo-se bloqueados 61.695, que são aqueles que se encontram com indicativo de residência em estados diferentes da federação, consoante a versão final dos requerimentos (o Incra havia pedido o desbloqueio total nas petições anteriores), não diferenciando se antes ou após a homologação. A secretaria propõe, entretanto, que haja o desbloqueio temporário dos beneficiários com endereço em município diferente do município em que recebeu o lote da reforma agrária, desde que para os beneficiários que constam em apenas um tipo de indicio 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.

35. Novamente, em razão do caráter temporário da medida de suspensão, e considerando as providências a serem tomadas pelo Incra, bem assim a situação de risco social e de fragilidades nos cadastros do Incra, entendo que o pleito deva ser atendido, excepcionalmente, na forma como requerido pelo Instituto. Pretende a autarquia, segundo consta da própria tabela apresentada, orientar os beneficiários a realizarem atualização cadastral e a apresentarem comprovação da exploração do lote, efetuando-se o bloqueio imediato dos beneficiários que não atenderem aos prazos do chamamento

que se fará dentro do prazo de suspensão da cautelar pleiteado, além do bloqueio de beneficiários que apresentarem inconsistências na análise preliminar da documentação.

VIII

36. Quanto ao indício 15, relativo aos indivíduos que deram ateste em recebimento de ATER sem fazer parte da Relação de Beneficiários, pleiteia o Incra o desbloqueio temporário de um total de 79.561 beneficiários nessa condição (refere-se a 79.561 CPFs sem repetição com registro em mais de um projeto no recebimento dos serviços de ATER).

37. Como visto no relatório precedente, a proposição defendida na instrução é a de que seja autorizada a realização da 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, pelo prazo excepcional de 60 dias. O Incra, por sua vez, solicita prazo de 180 dias para adequação no sistema mediante a atualização da condição de beneficiário no Sipra e integração com o Sistema Integrado de Informações de Assistência Técnica e Extensão Rural – Siater, para os beneficiários exclusivamente na situação de assentados.

38. Não vejo razão para o não acolhimento desse prazo mais elasticado, pois, segundo informações do Incra, há muitas situações a serem enfrentadas e explicitadas no sistema, e que não são hoje evidenciadas em simples cruzamento, como, por exemplo, as atividades coletivas realizadas em ambientes externos ao local em que as famílias são assentadas, os intercâmbios de experiências e caravanas agroecológicas, sendo possível, inclusive, a participação de famílias assentadas em atividades de ATER fora do perímetro do assentamento, sem implicar irregularidades, dentre outras situações de inconsistências atribuíveis mais aos dados que à realidade do beneficiário. Haverá, nesse intervalo, tempo suficiente para o Incra depurar os indícios e efetuar novo bloqueio se for o caso.

IX

39. Por último, em termos de indícios de irregularidade para o qual requer-se o desbloqueio, há análise da unidade técnica quanto ao indício 11, referente à identificação de renda não-agrária não superior a 3 salários mínimos. Trata-se de inovação em relação aos pedidos anteriores, formulados entre os dias 31/8 e 2/9, só agora apresentado na peça datada de 14/9. Solicita-se o desbloqueio de 20.374 beneficiários nesse indício de irregularidade, após a data de homologação. Quanto ao pleito, a secretaria entende deva ser negado, em razão de que as pessoas nele enquadradas não se encontrariam na situação de vulnerabilidade social.

40. Discordo, no entanto, dessa consideração. O Incra aduz que o critério deveria ser observado na entrada do programa, o que, ao que se presume, não impediria que o assentado posteriormente aufera renda maior. Tendo em vista que a pretensão da autarquia é, no período da suspensão da cautelar comunicar a todos a apresentar documentação que comprove a exploração efetiva da parcela, e efetuar o bloqueio imediato dos beneficiários que não atenderem ao chamamento, ou que apresentem inconsistências, e, considerando o caráter provisório da suspensão cautelar e os riscos apontados de possíveis injustiças de beneficiários enquadráveis no PNRA, com elevação de renda após a condição de assentado e exploração da terra, entendo que se possa, excepcionalmente, acolher o pleito formulado pela autarquia.

41. O que não se pode é conceder terra a pessoas que não se enquadrem nos requisitos do PNRA, como por exemplo, conceder terra da reforma agrária a pessoas abastadas, que possuam outras rendas consideráveis, e não dependam, em realidade, da terra, para sobrevivência, ou como atividade essencial ou principal. Os indícios apontados deverão, oportunamente, ser objeto de verificação por parte do Incra. Mas por ora, em se tratando apenas de um desbloqueio temporário, em razão dos riscos relativos ao acesso aos programas de financiamento e garantia de safra, não vejo óbice à concessão do

pleiteado. Após o período de suspensão da cautelar haverá automaticamente novo bloqueio. Em todo o caso, conforme já sinalizado pelo Incra em sua petição, não se pretende a exclusão de qualquer beneficiário do quadro de indícios, sem uma análise e verificação pormenorizada. Os indícios permanecerão como indicativos a serem investigados pelo Incra.

X

42. Outro ponto, a merecer considerações deste Relator, para além daquelas consignadas na instrução, refere-se às linhas de crédito do Pronaf. Consoante indicado na instrução, três são as linhas ou grupos: (i) Pronaf A; Pronaf A/C; e Pronaf AF ou Variável. As linhas do Pronaf A e A/C têm seu risco integralmente assumido pelo Tesouro Nacional, com altos índices de inadimplência, segundo informado pelo Banco do Brasil.

43. Informa-se que os créditos do Grupo “A” são de investimento e devem ser concedidos mediante apresentação de projeto técnico, admitindo-se a substituição do projeto por proposta simplificada. O limite é de R\$ 25.000,00 por beneficiário, com encargos de 0,5% a.a. e bônus de adimplência de 40% segundo informado na instrução. Para esse grupo, o acesso ao crédito deve ser precedido de apresentação, pelo Incra, de um projeto ou proposta simplificada, conforme as regras do programa, de modo que, no entendimento das unidades técnicas envolvidas no exame, o Incra já pode proceder à atualização cadastral e ao desbloqueio, obedecido o disposto nos subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, segundo os quais estaria previamente autorizado o desbloqueio sob responsabilidade pessoal da autoridade autorizadora, *“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”*.

44. Entendo de forma diversa. Como o Incra possui maior possibilidade de controle e atualização dos dados por ocasião das solicitações de financiamento do Grupo A do Pronaf, evidentemente, está-se diante de menor risco de fraudes, objeto da preocupação externada na instrução. Cabe, portanto, efetuar o desbloqueio temporário, como solicitado pela autarquia, para o acesso a essa política pública, devendo o Instituto, por ocasião da apresentação dos projetos ou propostas simplificadas, exigir a documentação necessária para a comprovação da regularidade do beneficiário para com o programa e, não dispondo o beneficiário de tal documentação, ou caso esse não comprove a regularidade, caberá ao Incra, nesse momento, efetuar novamente o bloqueio.

45. Assim como nas demais linhas do programa, entendo que cabe acolher o pleito de suspensão temporária do bloqueio do acesso à política pública, determinando-se ao Incra as providências relativas à verificação da situação do beneficiário e com vistas ao retorno do bloqueio em caso de irregularidade constatada.

XI

46. Por fim, no que tange às medidas alvitadas na instrução precedente, no tocante à documentação adicional a ser exigida pelos bancos operadores do Pronaf, como forma de evitar eventuais ocorrências de fraudes durante o período em que viger a suspensão da cautelar deste Tribunal, entendo que como são atividades rotineiras dos agentes operadores, entidades bancárias regidas pelas normas do Banco Central do Brasil, não caberia a este Tribunal, em face do que consta discutidos nestes específicos autos de representação sobre o PNRA/Incra, impor as condições alvitadas na instrução da secretaria, de modo que deixo de acolhê-las.

47. Vale ressaltar que no tocante ao Pronaf AF ou variável, o risco, por ser do agente financeiro, demanda providências de sua própria alçada, segundo suas normas e procedimentos de proteção ao crédito com vistas a diminuir o risco bancário. Essas providências, consoante noticiado na instrução, já serão objeto de implementação pelo Banco do Brasil, maior agente financiador da linha,

conforme informado a este Tribunal, de forma que independe de providências a serem determinadas como alvitrado na instrução.

48. Quanto às demais linhas, entendo que a questão da exigência de documentos adicionais pelos agentes financeiros operadores das demais políticas públicas transborda dos limites e do escopo das análises até então realizadas neste processo de representação, sendo assunto, talvez, para oportunas realizações de fiscalizações ou auditorias específicas sobre o Pronaf.

49. Por último, deixo de acolher a proposição de constituição de apartado para tratar das audiências ainda pendentes, porquanto entendo que deverão ser oportunamente realizadas neste processo, sem prejuízo de já trazer, por ocasião do exame de mérito da representação, o exame das razões de justificativa que vierem a ser apresentadas, acaso venha este Relator decidir realizá-las, o que poderá se dar mediante despacho singular, ponderadas as cadeias de responsabilidades indicadas na instrução ainda pendente de exame, à peça 67 dos autos.

50. Não poderia deixar de enaltecer o empenho e a dedicação empreendidos pelos servidores envolvidos na análise das questões trazidas pelo Inca nesta oportunidade, o auditor e diretor técnico na SecexAmbiental Fernando Rodrigues Leite, e o Secretário da Secex/MS, Tiago Modesto Carneiro Costa, subscritores da instrução reproduzida no relatório precedente, bem como o auditor e assessor em meu gabinete, Júnio César Gonçalves Queiroz, a quem parabeno pelo trabalho realizado.

Assim, com essas considerações adicionais, acolho em essência as proposições constantes da instrução precedente relativamente à suspensão provisória dos efeitos da cautelar de forma a garantir o acesso dos beneficiários especificados nos pedidos às políticas públicas indicadas nos itens 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.6.1 do Acórdão 775/2016 - Plenário, com ajustes julgados pertinentes, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de setembro de 2016.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator