

Proc. TC-000.517/2016-0

Representação

PARECER

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

O trabalho que foi realizado teve vasto escopo, promovendo visão sistêmica de fragilidades na execução do referido Programa, sob a incumbência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Em síntese, foi resultante de duas ações de alargado espectro: a) o cruzamento dos dados do sistema da reforma agrária (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra) com dados de várias bases de dados de origem pública; b) diversas auditorias realizadas pelo TCU ao longo dos anos, com especial ênfase a recentes auditorias levadas a efeito em 2015, em oito estados brasileiros.

A comparação de dados do Sistema do Incra com outras bases de dados revelou milhares de casos em que houve recebimento de lote por pessoas que se enquadram em situações que as normas expressamente proíbem o recebimento da terra. Em número objetivos, encontravam-se nas hipóteses mapeadas pela unidade técnica 578 mil pessoas, quantidade que representa o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, consoante assegura a secretaria do Tribunal.

Por meio do Acórdão 775/2016–Plenário, o Tribunal conheceu da presente Representação e determinou, cautelarmente, a suspensão (i) dos processos de seleção de novos beneficiários da reforma agrária; (ii) dos processos de assentamento dos já selecionados; (iii) do pagamento de créditos e da remissão de dívidas a beneficiários com indícios de irregularidades; (iv) do acesso desses beneficiários a outros benefícios concedidos em função do PNRA; e (v) dos serviços de assistência técnica e extensão rural a pessoas que receberam assistência técnica, mas não constavam da relação de beneficiários do projeto de assentamento correspondente.

Além dessas medidas de cunho cautelar, a referida deliberação concedeu ao Incra nova oportunidade de manifestação sobre todos os pontos indicados na instrução da unidade técnica, bem como ao Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre ponto específico indicado no acórdão.

O exame dos elementos trazidos ao feito se deu pela Secex/MS (peça 67), em razão da ativa participação de servidores da secretaria no trabalho, cuja proposta de encaminhamento recebeu o endosso da SecexAmbiental (peça 68). As secretarias que atuaram no feito não acolheram, na parte substantiva, os argumentos e pedidos apresentados pelo Incra, e apresentaram proposta de encaminhamento com a sugestão de audiência de nove responsáveis que ocuparam o cargo de presidente ou de diretor da autarquia sobre os indícios de irregularidades relacionados às pp. 38 a 44 da peça 67.

Além das audiências, sugeriu que fossem expedidas várias determinações ao Incra, incluindo a fixação de prazo, com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, para a adoção de específicas providências que envolviam a anulação de processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitados na posse formal de lote da reforma agrária.

Em parecer que integra o feito à peça 82, apresentamos extensa manifestação sobre pontos que nos pareciam mais relevantes sob o prisma jurídico. Tal abordagem se centrou em quatro conjuntos temáticos: a) o **processo de divulgação da seleção** das famílias beneficiadas no programa; b) os **critérios de seleção** ante os dispositivos legais; c) os **critérios para a manutenção** do lote daquele que foi beneficiado; d) a **atuação de supervisão** do Incra.

Naquela manifestação, posicionamo-nos, no essencial, em linha de conformidade com a sugestão das secretarias, apresentando, porém, específicas e pontuais alterações, em face dos argumentos e exames que empreendemos ao longo do parecer.

O processo foi ao Plenário, que prolatou o Acórdão 2.415/2016, suspendendo os efeitos da medida cautelar nos pontos que especificou, sem, no entanto, apreciar o mérito da representação.

Logo em seguida houve a edição da Medida Provisória 759/2016, promovendo mudanças no ordenamento da reforma agrária, alterando as regras de ingresso e de manutenção de beneficiários na política. Após a alteração legislativa, o Incra apresentou novos elementos que compõe a peça 207.

O processo retorna ao Ministério Público/TCU após a manifestação da Secex/MS e da SecexAmbiental sobre as possíveis implicações na proposta anterior decorrentes dos efeitos do novo quadro normativo e dos novos elementos trazidos pela autarquia.

II

A Secex/MS, em apertada síntese, fez as seguintes considerações:

- os entendimentos adotados na presente representação não são afetados pelas alterações promovidas na Lei 8.629/1993 por força das disposições da MP 759/2016, que, na maior parte de seu conteúdo referente à reforma agrária, apenas sistematiza entendimentos que já eram existentes no arcabouço normativo então vigente;

- ao contrário do que alega o Incra em suas peças de defesa e nos pedidos presentes em sua última manifestação (peça 207), os relatórios de auditoria, os documentos constantes dos processos e os elementos trazidos na presente representação confirmam a ocorrência dos fatos descritos, não como casos pontuais, mas como problemas sistêmicos e recorrentes, que têm origem em fragilidades normativas e administrativas da Autarquia;

- apesar de a MP 759/2016 apresentar disposições que têm o potencial de corrigir as falhas relatadas, tais disposições necessitam ainda ser regulamentadas e implementadas efetivamente pelo Incra. Tal fato, porém, não desqualifica os achados que vinham ocorrendo à revelia da lei vigente ou muda os entendimentos que foram adotados como base para a proposição da presente representação;

- os artigos 19, 19-A, e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, têm também o potencial de corrigir a falha sistêmica de direcionamento de famílias, porém apenas após a devida regulamentação e implementação por parte da Autarquia, que deve constar de plano de ação detalhando datas, ações e responsáveis pela sua implementação, que deve ser conferido por este TCU em processo de monitoramento;

- apesar da nova redação da Lei 8.629/1993 com a inserção do §4º em seu artigo 20, relativamente à possibilidade de manutenção no programa de beneficiários que passaram a assumir situações que eram incompatíveis com o recebimento da terra, permanece a obrigação de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado, motivo pelo qual permanece a necessidade de verificação dos indícios apontados pelo TCU;

- as medidas informadas pelo Incra para o saneamento das irregularidades apontadas pelo TCU confirmam, efetivamente, a ocorrência das falhas sistêmicas que deram origem aos indícios de irregularidades apontados na presente representação. Tais medidas, bem como os relatórios mensais enviados pelo Incra, devem ser avaliados em processo de monitoramento próprio após autorização do relator e da decisão de mérito do presente processo.

Conclusivamente, a Secex/MS, com o endosso da SecexAmbiental, propôs:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 para, no mérito, julgá-la procedente;

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo de 90 dias para que o Incra, no que tange aos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária em andamento e/ou os que os candidatos ainda não foram imitados na

posse formal de lote, adote as medidas abaixo, necessárias ao exato cumprimento da lei:

b.1) torne-os nulos por infringirem o art. 37, *caput*, da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, o art. 19 da Lei 8.629/1993, o art. 25 da Lei 4.504/1964, o art. 65 do Decreto 59.428/1966; art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964; o art. 64 do Decreto 59.428/1966; o art. 50 da Lei 9.784/1999 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

b.2) promova abertura de novo processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento em que for declarada a nulidade do processo anterior publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade) e ao disposto no §1 19 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016;

b.3) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

b.4) obedeça aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da peça 67 dos autos e do item 47 da presente instrução, contrários à legislação em vigor;

b.5) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/1999, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

b.6) promova ampla divulgação do resultado desses processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação ou ordem priorização, conforme estabelecido no instrumento de publicação do processo seletivo e legislação aplicável, nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

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

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

c.2) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, bem como da regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.4) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art.

5º da IN Incra 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela MP 759/2016;

c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizadas por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.7) officie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros, ressalvados os casos em que o Incra verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

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

d) autorizar o monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo.

III

Do cotejamento entre a proposta de encaminhamento anteriormente formulada pelo órgão instrutivo com a atual, percebe-se que as alterações foram mínimas, voltadas tão somente para ajustar os comandos propostos aos novos critérios e comandos delineados na MP 759/2016.

De fato, as inovações legislativas, bem como os elementos trazidos pelo Incra, não têm expressivo efeito sobre as providências que devem ser adotadas pelo Incra, permanecendo válidas e oportunas, em essência, as sugestões outrora oferecidas.

Diga-se, desde logo, que se mostra absolutamente infundada a pretensão do Incra de que a presente Representação seja, no mérito, considerada improcedente pelo Tribunal.

As robustas e variadas provas são cabais, revelando aguda fragilidade da autarquia em exercer adequadamente relevantes atribuições do programa de reforma agrária, especificamente no tocante ao **processo de divulgação e seleção** das famílias beneficiadas no programa; à observância dos **critérios de seleção** dos beneficiários e à **atuação de supervisão** do Incra.

Em relação ao processo de divulgação da seleção dos beneficiários, o que a MP fez foi simplesmente explicitar, em regra positivada, o que já era uma patente obrigação do Incra, por ser

mandamento constitucional principiológico assentado no *caput* do art. 37 da Carta Federal, relativo ao dever de publicidade.

A MP estabeleceu que o processo de seleção “será realizado com ampla divulgação de edital de convocação no Município em que será instalado o projeto de assentamento e na internet, na forma do regulamento” (§1º do art. 19).

É evidente que a obrigação de dar ampla publicidade a cada projeto de assentamento, para fins de conhecimento e de participação dos interessados, não surge apenas agora, com a referida MP, ante a incontroversa força normativa dos princípios constitucionais.

O que se provou em **todas as oito auditorias** realizadas foi a ausência da ampla divulgação do processo de seleção das pessoas a serem beneficiadas com o lote da reforma agrária. Foi justamente a ausência de publicidade ampla e efetiva que criou espaço fértil para a ocorrência de outro ilícito constatado em diversas auditorias, que foi o direcionamento do processo de inscrição para famílias indicadas por movimento sociais.

Relativamente aos critérios de seleção das pessoas a serem beneficiadas com a destinação de terras pelo programa governamental, bem como à observância desses critérios ao longo do tempo, sustentamos em nossa manifestação anterior haver razão parcial ao Inbra.

Defendemos, então, que a posterior mudança da situação do beneficiário após a homologação, vindo a enquadrar-se em hipótese de vedação original para a percepção da terra, a exemplo de vir a tornar-se servidor público, não constituiria situação objetiva a levar à exclusão do beneficiário do Programa.

Contudo, o que sustentamos ser exigível ao longo do tempo foi o que a lei expressamente estabeleceu, a relembrar, que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título. Esse é o claro conteúdo dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993.

Isso significa, no presente contexto de indícios levantados neste processo, que o Inbra não pode simplesmente desconsiderar a mudança de situação dos beneficiários, pois lhe compete exercer seu dever-poder de supervisão ocupacional, a fim de verificar se a terra está sendo efetivamente cultivada pelos beneficiários, e afinal atendendo aos objetivos da política pública.

Tudo o que constitui **cenário desfavorável** para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, configurando **situação de maior risco de descumprimento** das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária, deve ser objeto de ação efetiva da autarquia. As situações mapeadas nas planilhas eletrônicas constantes da peça 25 dos autos constituem justamente esses indícios de irregularidades, de diferentes pesos, na ocupação da terra, que exigem apuração.

Sob esse aspecto da supervisão ocupacional os elementos do processo são incisivos a revelar que a autarquia agrária está aquém de uma atuação aceitável.

Cabe aqui retomar considerações que fizemos em nossa manifestação pretérita.

A política pública da reforma agrária não se confunde, evidentemente, com a simples distribuição de parcelas de terra, pois vocacionada para “atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, conforme expressos dizeres do art. 1º da Lei n. 4.504/1964.

Ele deve ser dirigida àqueles que podem tirar da terra o seu sustento, dando a ela sua função social. É o próprio Estatuto da Terra que diz ser marca caracterizadora da função social da terra quando ela “mantém níveis satisfatórios de produtividade”.

Todas as diversas regras estabelecidas pelo legislador relativas a essa política pública são esculpidas para a satisfação dos fins pretendidos pela reforma agrária. E compete ao Inbra atuar diligentemente para o atingimento desses fins.

Na gama de vetores normativos, tem decisivo peso a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo

prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelo os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vale lembrar que as situações originalmente mapeadas pela unidade técnica montam 578 mil pessoas, representando o expressivo percentual de 30% dos registros constantes da base de beneficiários da reforma agrária, além do que muitos deles enquadrados em mais de uma hipótese de vedação ou risco de descumprimento das exigências do art. 21 da Lei 8.629/93.

A flexibilização implementada no Acórdão 2.451/2016-Plenário, com o desbloqueio de 301.616 beneficiários que residem em município diferente do lote, foi medida revestida de elevado equilíbrio e acerto, tendo em vista os riscos sociais decorrentes desse específico juízo cautelar. Porém, entendemos que para fins de mérito é imprópria a pretensão do Inca de que seja “presumida a ausência de irregularidade” a situação em que o local de residência em outro município esteja distante em até 50km do assentamento.

O quadro normativo e contratual delineado neste parecer, associado aos diversos elementos colhidos nos variados trabalhos empreendidos pela Corte, não apoia a simplificação objetiva pretendida pela autarquia, eis que sugere quadro de negociação da terra, ferindo radicalmente os objetivos centrais da reforma agrária.

A ausência de efetiva atuação estatal neste particular tem e terá graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando

descaso com obrigações assumidas. Abre-se espaço, com a omissão, para indesejável estímulo a esse tipo de desvirtuamento.

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

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

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

Assim, não obstante as medidas já adotadas no curso do processo, compreendemos ser necessário expedir **específica determinação** para que o Incra, em prazo a ser fixado, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

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

Nessa linha, com base nas razões apresentadas em tópico precedente deste parecer, entendemos que essa prioridade deve se dar para: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas **antes** da data de homologação; b) as seguintes ocorrências **depois** da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote e falecidos; c) as seguintes ocorrências **sem** informação de data: pessoas já contempladas; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural; sinais exteriores de riqueza.

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

As mudanças legislativas não eliminam a necessidade de verificação dos indícios de irregularidades levantados pelo Tribunal, pois eles constituem efetivos riscos de não estar havendo cumprimento da obrigação de explorar a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal, e de não ceder seu uso a terceiro a qualquer título por um período de dez anos.

As medidas a serem adotadas pelo Incra devem levar em conta, no que couber, as inovações trazidas pela referida MP 759/2016, nos termos sugeridos pela Secex/MS, com os ajustes que propomos.

IV

Relativamente à remissão de créditos, retomamos considerações anteriormente apresentadas.

A secretaria formula proposta de determinação ao Incra, com teor bastante assemelhado à proposta anterior, que está vazada nos seguintes termos:

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

lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão.

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

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

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

“Art. 3º Ficam remetidos os créditos de instalação concedidos a assentados da reforma agrária com fundamento no inciso VI do caput do art. 73 da Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, e no inciso V do caput do art. 17 da Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, no período de 10 de outubro de 1985 a 27 de dezembro de 2013, cujos valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário”.

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

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

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

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

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

VII

Na linha da Secex/MS, entendemos que as inovações legislativas têm reflexo limitado em relação à proposta anteriormente formulada, sendo necessário adicionar às providências a serem implementadas a observância dos novos marcos legais.

No que é substantivo, nossa proposta permanece alinhada à oferecida pela secretaria, guardando, porém, distinções pontuais – a exemplo da impropriedade técnica de conhecer da representação, uma vez que já foi conhecida pela Corte; da necessidade de comando específico, com fixação de prazo, para apresentação de plano de apuração das irregularidades da planilha eletrônica; e da delimitação do que consiste irregularidade passível de anulação do ato de remissão.

Em sede de conclusão, ressaltamos a excelência do trabalho realizado pelo corpo técnico da Corte, bem como as sólidas e efetivas deliberações adotadas pelo Tribunal neste feito, amparadas em consistente e cuidadosa fundamentação do Relator, que buscaram evitar eventuais injustiças do juízo

cautelar sem descuidar de providências contundentes que o grave quadro reclamava. Nesse positivo contexto de ação, parece-nos claro que diversas medidas adotadas pelo Incra e mesmo itens da inovação legislativa trazida pela MP 759/2016 decorrem da incisiva atuação do Tribunal a concorrer para que os objetivos da Reforma Agrária de justiça social e aumento de produtividade no uso da terra sejam alcançados.

Com essas considerações, propomos:

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

b) com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443, de 1992, assinar o prazo para que o Incra anule os processos de seleção de beneficiários em andamento que ainda não foram imitados na posse formal de lote da reforma agrária, por infringirem o art. 37, *caput*, da CF/88; o art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, o art. 19 da Lei 8.629/93, o art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93, no art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/64; o art. 64 do Decreto 59.428/66; o art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;

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

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

c.1.1) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no §1º 19 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016;

c.1.2) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no item anterior, abstendo-se de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, como movimentos sociais, associações, sindicatos, etc., de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.1.3) obedeça aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 descritos nos itens 49 e 50 da peça 67 dos autos e do item 47 da instrução, contrários à legislação em vigor

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

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

c.2) apresente ao Tribunal, no prazo de quinze dias, plano de apuração de todos os indícios de irregularidades constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data

limite de sua conclusão, encaminhando mensalmente à Corte resultados parciais dos trabalhos executados;

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

c.4) promova as adaptações necessárias ao Sistema Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra para que, quando da classificação de beneficiários para reforma agrária em processo seletivo para cada projeto de assentamento, gere relação de beneficiários que obedeça aos critérios de priorização e os requisitos descritos no art. 19, 19A e 20 da Lei 8.629/93, com redação dada pela MP 759/2016;

c.5) promova ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos arts. 19, 19A e 20 da Lei da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional destinadas ao cumprimento do art. 18B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016, bem como da regularização prevista no art. 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.6) formalize, em todas as suas Superintendências Regionais, contínuo planejamento para realização de fiscalizações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária, em obediência ao disposto no art. 5º da IN Inca 71/2012, bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, de forma a cumprir o disposto no art. 18B e propiciar a regularização a que se refere o artigo 26B da Lei 8.629/1993, ambos com redação dada pela MP 759/2016;

c.7) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada, ressalvados os casos em que o Inca verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.8) adote regular dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Inca 71/2012 e aos arts. 18B e 26B da Lei 8.629/1993, com redação dada pela MP 759/2016;

c.9) oficie aos bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiário da reforma agrária, como por exemplo o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Bolsa Verde, o Pronera, o Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural e o PRONAF, encaminhando as planilhas eletrônicas constantes da peça 25, informando da suspensão desses beneficiários até a apuração das irregularidades, e estabelecendo protocolo de comunicação com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros, ressalvados os casos em que o Inca verificar sua regularidade, excluindo o beneficiário da lista de indícios de irregularidades mediante a apresentação das devidas comprovações ou por outro meio que a Autarquia julgar pertinente, sob responsabilidade pessoal do agente público que promover a exclusão;

c.10) mantenha, em processo administrativo específico, a documentação comprobatória da capacidade de exploração da terra daquelas pessoas com deficiência física ou mental e dos aposentados

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

por invalidez beneficiados com a da distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

c.11) presente, no prazo de 90 dias, plano de providências para as medidas relacionadas nos itens c.4, c.5, c.6, c.8 e c.9, constando a identificação dos responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, de modo a cumprir as deliberações do acórdão que vier a ser proferido no âmbito do presente processo.

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

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

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

e) recomendar ao Incra:

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

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

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

Ministério Público, em 18 de maio de 2017.

(Assinado Eletronicamente)
Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador