

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 000.517/2016-0 [Apensos: TC 024.670/2016-2, TC 033.644/2016-0, TC 023.866/2016-0, TC 034.468/2016-1, TC 024.537/2016-0, TC 025.366/2016-5, TC 028.947/2011-8, TC 028.069/2016-1, TC 024.949/2016-7, TC 024.644/2016-1]

Natureza: Representação

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

Responsáveis: Carlos Mario Guedes de Guedes (606.955.950-91); Celso Lisboa de Lacerda (557.390.089-72); Cesar Fernando Schiavon Aldrighi (425.920.200-63); Cesar Jose de Oliveira (660.174.754-87); Luiz Gugé Santos Fernandes (333.610.025-91); Marcelo Afonso Silva (311.875.526-15); Nilton Bezerra Guedes (540.189.359-00); Rolf Hackbart (266.471.760-04)

Representação legal: Cleyton Anderson Pereira e outros, representando Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR UNIDADE TÉCNICA DESTE TRIBUNAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS LOTES 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. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. ANULAÇÃO DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO EM ANDAMENTO. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO E ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS APURATÓRIAS E CORRETIVAS POR PARTE DO INCRA EM FUTUROS PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental), em face de indícios de irregularidades observados na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

2. Referida representação continha proposição de adoção de medida cautelar por este Tribunal e, na fase de saneamento do processo, realizaram-se oitivas prévias as quais foram examinadas pela unidade técnica deste Tribunal, resultando, posteriormente, na prolação do Acórdão 775/2016 – Plenário, em sessão do dia 6/4/2016, no qual esta Corte deliberou em:

“9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

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. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;

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. a 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 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;

9.2.5. 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. a quaisquer pessoas que não correspondam ao efetivo beneficiário do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, limitando-se à prestação da assistência às situações em que o ateste possa ser realizado pelo beneficiário da reforma agrária assistido e devidamente identificado no projeto de assentamento para o qual foi contemplado, nos termos do art. 23, incisos I e VII, da Lei 12.188/2010;

9.3. informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas determinadas cautelarmente:

9.3.1. no tocante às planilhas relativas a sinais exteriores de riqueza, considere apenas aqueles registros relativos a 2.095 beneficiários proprietários de veículos automotores com valor acima de R\$ 70.000,00 constantes dos arquivos em Excel (peça 25, planilha ‘14ª-Sinais exteriores de riqueza e Irregulares em outros indícios.xls’), sem prejuízo de ulterior verificação do enquadramento ao PNRA dos demais beneficiários possuidores dos bens citados, em valores acima de R\$ 70 mil, em razão do planejamento de suas ações de fiscalização; e

9.3.2. no tocante às planilhas relativas a beneficiários que são empresários, considere excluídos da suspensão cautelar os 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola, identificados pela unidade técnica deste Tribunal, sem prejuízo de, em suas ações fiscalizatórias ulteriores, proceder à verificação da situação ocupacional desses 3.553 beneficiários, em razão das atividades empresariais exercidas;

9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade

técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, com desvio dos critérios legais apontados nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;

9.5.2. na hipótese de comprovação espontânea por parte do beneficiário, referida no subitem 9.4 deste acórdão, efetue, quanto a ele, a revisão e atualização de todos os registros pertinentes, constantes do Sipa, de forma a promover atualização imediata da base de dados porventura inconsistente com a real situação cadastral do beneficiário, propiciando-se assim recadastramento desse e a melhoria da qualidade das informações constantes do sistema;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra se manifeste sobre o mérito da presente representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela SecexAmbiental à peça 26, inclusive sobre o relatório de cruzamento de dados de peça 24, e planilhas de peça 25, e, em especial, sobre os seguintes novos apontamentos efetuados pela SecexAmbiental neste processo de fiscalização:

9.6.1. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

9.6.2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

9.6.3. adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

9.6.4. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.6.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

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

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste, se assim desejar, sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual *'não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, e IV, deste artigo'*, se referindo os incisos a quem *'I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais'*, III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e *'IV – for proprietário, quotista ou acionista de*

sociedade empresária em atividade, ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/1966) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada;

9.8. determinar à SecexAmbiental que:

9.8.1. para fins da manifestação quanto ao mérito destes autos, faça integrar ao processo o conjunto de evidências que deram suporte aos apontamentos indicados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 deste acórdão, remetendo-os ao Incra em seguida para sua manifestação, de forma a propiciar ao Instituto o acesso às evidências que conduziram aos apontamentos ali referidos, e a poder exercer o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.8.2. envie ao Incra cópias das peças 24 e 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) de forma a subsidiar sua manifestação;

9.9. autorizar a realização da diligência proposta na instrução da SecexAmbiental para que o Incra apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos processos de trabalho referidos, na forma requerida por essa secretaria;

9.10. determinar à SecexAmbiental que confira prioridade na instrução e tramitação deste feito, após o recebimento da manifestação da entidade fiscalizada e os resultados da diligência empreendida, trazendo os autos conclusos quanto ao mérito ao Gabinete do Relator, via Ministério Público/TCU, a quem requer-se, desde logo, pronunciamento sobre as matérias de mérito desta representação, solicitando-se também o máximo de brevidade, em razão da urgência do caso;

9.11. manter o sigilo sobre as peças eletrônicas qualificadas como itens não digitalizáveis deste processo, informando-se ao Instituto sobre a classificação dessa natureza;

9.12. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão ministerial supervisor, e à Procuradoria-Geral da República, diante da possível repercussão da medida ora adotada, bem assim, em razão de seu interesse em virtude das ações que move (ações civis públicas intentadas pelas procuradorias regionais), relativas a projetos de reforma agrária, dadas as funções institucionais descritas no art. 129, inciso III, da Constituição Federal;

9.13. determinar ao Incra que envie a este Tribunal, no prazo de quinze dias contados da ciência deste acórdão, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis.”

3. Contra referida deliberação o Incra opôs embargos de declaração, apreciados mediante o Acórdão 1.086/2016 – Plenário, em sessão ocorrida dia 4/5/2016, em que este Tribunal deliberou em:

“9.1. conhecer dos embargos de declaração, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do RI/TCU, para, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão ao embargante, informando-lhe, ainda que:

9.2.1. nos termos da Decisão 188/1995 – TCU – Plenário, esta Corte decidiu *‘considerar como de caráter normativo o entendimento de que o efeito suspensivo dos pedidos de reconsideração e de reexame, bem como dos embargos de declaração, impetrados contra as Decisões do Tribunal, susta provisoriamente os efeitos das mesmas até o julgamento do recurso, mas não autoriza o recorrente a, antes do pronunciamento do Tribunal sobre o mérito do recurso, praticar qualquer ato*

ou adotar qualquer providência que direta ou indiretamente contrarie qualquer dos itens da decisão recorrida, sujeitando-se o infrator à multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92 (...)', decisão essa reafirmada por ocasião dos mais recentes Acórdãos 266/2007 e 1.159/2014, ambos do Plenário;

9.2.2. não obstante o entendimento constante da referida Decisão 188/1995 – TCU – Plenário, conforme assentado em jurisprudência mais recente deste Tribunal, os embargos de declaração opostos contra deliberação que adota medida cautelar não possuem efeito suspensivo pleno, de sorte a suspender o cumprimento de tal medida, de maneira que, opostos, não se aplica a eles de modo pleno o duplo efeito suspensivo previsto no § 3º do art. 287 do RI/TCU, ou seja, o suspensivo se limita aos prazos para interposição dos demais recursos previstos no Regimento Interno, não suspendendo, entretanto, os prazos para cumprimento da medida cautelar determinada no acórdão embargado, na linha dos precedentes Acórdãos 902/2009 e 917/2016, ambos do Plenário;

9.3. prorrogar, por mais 30 (trinta) dias, o prazo fixado no subitem 9.6 do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.4. prorrogar, por mais 15 (quinze) dias, o prazo fixado no subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.5. determinar à SecexAmbiental, com fundamento nos itens 34 a 39 da proposta de acórdão trazida pelo Relator destes embargos, que avalie as disposições constantes da IN/INCRA 71/2012 e, se entender oportuna alguma intervenção deste TCU, em face de eventual ilegalidade do procedimento ali previsto para a regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra, represente a este Tribunal, em processo autônomo, de forma a propiciar o exame da matéria por esta Corte.”

4. Vale registrar que nos itens 34 a 39 referidos no subitem 9.5 do Acórdão 1.086/2016 – Plenário foram tratadas dúvidas do embargante sobre se haveria suspensão cautelar também do processo de regularização de parcelas previsto no art. 14 da Instrução Normativa 71/2012, no qual não é feita propriamente uma seleção. Na oportunidade do exame que fiz, entendi que a matéria poderia merecer análise aprofundada por parte da SecexAmbiental, noutro processo, em virtude de constatar que o dispositivo mencionado pelo Incra cuida da regularização da aquisição ou ocupação de parcela sem autorização, em que as condições para a regularização se revelavam precárias se comparadas às condições para ingresso no PNRA e, notadamente, porque, *“preenchidos os requisitos, segundo referida IN 71/2012, aquele ocupante ou adquirente da parcela, sem autorização do Incra, termina por ter sua situação regularizada sem passar por quaisquer processos seletivos (em princípio, em rasa e perfunctória primeira leitura, parece premiar aqueles que não passaram por processos seletivos).”*

5. A determinação à SecexAmbiental (subitem 9.5 do Acórdão 1.086/2016 – P) foi cumprida pela secretaria com a autuação de processo de representação específico, objeto do TC-017.742/2016-1.

6. Durante a apreciação dos referidos embargos de declaração em 4/5/2016, tomei conhecimento em Plenário, por ocasião dos debates havidos, notadamente, por intermédio do Ministro Raimundo Carreiro (que apresentou declaração de voto à ocasião), da edição do Decreto 8.738, de 3/5/2016, por parte da então Presidente Dilma Roussef, publicado no DOU do dia 4/5/2016 (portanto, data da sessão), tratando de matérias objeto da presente representação.

7. Assim, no dia 19/5/2016, após um exame inicial do referido normativo, proféri despacho nos autos (peça 51), no qual consignei que referido decreto alçou ao nível de decreto justamente os critérios questionados por este Tribunal no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário, e portanto, sobre os quais pende exame de mérito neste feito, relativos à manutenção dos beneficiários servidores públicos ou empresários, além de proprietários rurais, como participantes do PNRA, tendendo a consolidar a situação daqueles beneficiários reputados irregulares em exame inicial deste Tribunal, haja vista suas condições profissionais incompatíveis com o Programa serem excepcionadas pela norma regulamentar, em que pese a Lei não dispor a respeito.

9. Nesse cenário, em face de o novel instrumento normativo incorporar critérios questionados por este Tribunal, tornava-se necessário realizar nova oitiva ao Ministério do Desenvolvimento

Agrário. À época, com o afastamento da chefe do Poder Executivo, havida em 12/5/2016 (abertura de processo de impeachment), e a assunção de seu sucessor, houve a edição da Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, em que foram transferidas as competências do MDA para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, razão pela qual determinei a realização de oitiva complementar a esse ministério e à Casa Civil da Presidência da República, para que se manifestassem sobre a aderência das disposições constantes do Decreto 8.738/2016 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 7º do referido decreto, segundo o qual “*não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput*”, se referindo os incisos a quem “*for servidor ou exercer função pública profissional, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais*”, for proprietário rural salvo exceções ali previstas, “*for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade*”, e “*auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais ou meio salário mínimo per capita*”, respectivamente.

10. Apontei, à ocasião, que o ato regulamentar (decreto regulamentador) se afigurava em princípio *contra legem*, diante dos dispositivos indicados naquele despacho e na deliberação deste Tribunal.

11. A instrução do feito passou, a partir de então, a contar com a colaboração da Secex/MS, notadamente, do titular daquela secretaria, por razões de ordem administrativa interna deste Tribunal.

12. Produzidas as razões de justificativa para as matérias indicadas, o titular da Secex/MS elaborou instrução de mérito constante da peça 67, que recebeu o de acordo do secretário da SecexAmbiental em substituição à peça 68. Em razão de referida instrução encerrar o exame das alegações produzidas, reunindo o contraditório sobre as irregularidades apontadas, transcrevo, a seguir, os excertos principais da análise (transcrição com ajustes de forma considerados pertinentes):

“(…)

EXAME TÉCNICO

14. Em resposta às oitivas promovida pela SecexAmb, em decorrência do Acórdão 1.086/2016 – TCU – Plenário, por meio dos Ofícios 170/2016 (peça 54), datado de 19/5/2016; e 166/2016 (peça 57), datado de 17/5/2016, a Casa Civil e o Incra apresentaram, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes das peças 60 e 64.

15. A Casa Civil, em resumo, apontou que identificou questões sensíveis que estão sendo submetidas a um exame mais detido para avaliar a necessidade, ou não, da adequação dos normativos regentes da matéria que concerne à Política Nacional de Reforma Agrária, acrescentando ainda que o Poder Executivo avaliará no menor tempo possível os atos apontados como irregulares e apresentará, na sequência, ao TCU, o resultado dos trabalhos, com vistas a retomar a continuidade da Política. A Casa Civil, enviou ainda, como anexo, cópia do ofício 163/2016-P do Incra, que encaminhou a Nota Jurídica 1/2016/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, emitindo a opinião da procuradoria do Incra a respeito da compatibilidade do Decreto 8.738/2016 com a Lei 8.629/1993.

16. O Incra, por sua vez, solicitou a revisão da medida cautelar concedida, com sua expressa revogação; revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz do recente Decreto 8.738/2016; e que doravante sejam considerados ‘critérios legais e normativos’, para todos os efeitos do processo de seleção e condições de permanência de beneficiários no PNRA, inclusive para análise e decisão sobre continuidade do processo, conforme autorizado no item 9.4 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, as definições normativas constantes do Decreto 8.738/2016. Por fim, o Incra ainda anexa a sua resposta os seguintes documentos:

a) Memorando Incra 82/2016 – DTI/DT: apresenta ações para atingir os objetivos do Plano de Providências do Incra no que se refere ao Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário;

b) rotina de bloqueio com os dados do TCU e CGU: rotinas eletrônicas para bloqueio da

unidade familiar;

c) contrato de prestação de serviços entre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e o Incra: disponibiliza acesso aos sistemas CPF e CNPJ da Receita Federal do Brasil (RFB);

2.17. A seguir são analisadas cada uma das manifestações apresentadas pelos jurisdicionados.

Das alegações do Incra – item II (peça 64, p. 3 – 12)

18. Nesse item, a respeito dos itens 9.6.1 a 9.6.6 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, o Incra alega que muitos dos apontamentos foram encontrados de forma isolada em duas ou três auditorias, conforme se segue:

a) a ausência de motivação na eliminação de candidatos do Programa, registrado no item 9.6.4, apenas foi verificada nos Estados de Tocantins e Roraima;

b) no estado do Amapá não foram encontrados documentos probatórios suficientes para caracterizar direcionamento das parcelas de assentamento para as associações. O relatório apontou que somente no PA Cedro foi encontrada uma carta de comunicação do presidente da associação, não demonstrando a ocorrência do problema retratado no item 9.6.2 e que na mesma auditoria não se confirmaram os apontamentos dos itens 9.6.3 e 9.6.4;

c) na auditoria realizada no Estado do Tocantins aponta que não se confirmaram os itens 9.6.3 e 9.6.5;

d) na auditoria do Mato Grosso do Sul, a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção e o direcionamento dos processos de inscrição, concernem apenas ao projeto de Assentamento Itaqui, o que não permite concluir que sejam falhas existentes no âmbito de toda a política de reforma agrária no Estado. Acrescenta que nessa auditoria não foram constatados os itens 9.6.3 e 9.6.5;

e) no Estado de Rondônia não foram constatadas as ocorrências dos itens 9.6.4 e dos itens 9.6.5;

f) no Estado de Goiás não foram constatadas as ocorrências dos itens 9.6.4 e dos itens 9.6.5;

g) no Estado do Mato Grosso, não foram verificadas irregularidades concernentes aos subitens 9.6.1 a 9.6.5.

19. O Incra alega ainda que segue os arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993, quanto aos critérios de seleção e classificação das famílias que receberão os lotes da reforma agrária, estando esse fato consignado no normativo NE 45/2005. O Incra destaca ainda, no que concerne à ampla defesa, que o recém editado Decreto 8.738/2016 também garante esse pressuposto, destacando que o referido decreto busca aprimorar os princípios da ampla defesa e contraditório, impessoalidade, legalidade e publicidade do resultado final dos processos.

20. Uma análise mais profunda dos fatos mostra que as alegações do Incra não são suficientes para desconstruir os fatos apontados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, uma vez que não apresenta qualquer comprovação dos fatos alegados, limitando-se à crítica das auditorias efetivadas pelas Secex nos estados e também a apontar disposições normativas recentemente editadas e que já eram de conhecimento do Tribunal.

21. Preliminarmente, faz-se necessário tecer comentários sobre a metodologia aplicada nos trabalhos do TCU e nas particularidades dos trabalhos que precederam o trabalho que originou o Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

22. O processo de representação de que trata o presente processo teve origem a partir de vários trabalhos do Tribunal de Contas nos últimos 20 anos, dentre os quais, pode-se destacar os seguintes Acórdãos: 750/1998; 391/2004; 557/2004; 753/2008P; 609/2011; 60/2011; 356/2011; 356/2012; 2609/2012; 1259/2013; e 4503/2016; todos do Plenário.

23. Essas decisões e os trabalhos que as originaram registram um histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional

dos lotes da reforma agrária e que têm seus principais pontos destacados no anexo I desta instrução. Além disso ao longo desses exercícios, as unidades técnicas do TCU realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Apesar dessas decisões reiteradas do TCU e dos esforços empreendidos pelo corpo técnico do TCU, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram insuficientes até o momento.

24. Baseados nesses fatos comprovados e objeto de julgamento pelo TCU nos últimos 20 anos, a SecexAmbiental realizou processo de levantamento nessas questões em 2015, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, o qual apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual o TCU autorizou 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.

25. Essas auditorias, à exceção do caso da Secex-PA, já se encontram finalizadas para decisão de mérito no gabinete do ministro relator e um resumo das principais constatações de cada uma encontra-se no anexo II da presente instrução. As constatações dos processos apontados foram baseadas em análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos, revisão legal, visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso, etc.

26. Ao contrário do que alega o Incra em sua peça de defesa (peça 64, p. 3 – 12), 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, como será demonstrado na análise de cada um desses itens, a seguir.

Item 9.6.1 do Acórdão 775/2016 – Ausência de ampla divulgação do processo de seleção

27. De início, é importante ressaltar que não foram apenas os estudos de caso que foram utilizados como evidências para a caracterização da ausência da ampla divulgação dos processos de seleção de beneficiários da reforma agrária, mas os estudos de caso servem para ilustrar a problemática e contextualizar os problemas gerados por essa ausência.

28. A primeira evidência é que, nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional, não foram encontrados instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo referido para os projetos de assentamento criados, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos. Ao contrário, o que se encontrou nos processos administrativos do Incra foram vários exemplos de movimentos sociais reivindicando os projetos de assentamento, conforme exemplificado mais à frente na presente instrução, já desde a efetiva compra ou desapropriação da área. Ressalta-se que várias áreas (fazendas) obtidas pelo Incra foram decorrentes de indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993.

29. Seria muito mais simples ao Incra que apresentasse, juntamente com sua peça de defesa, qualquer dos instrumentos citados no parágrafo anterior para descaracterizar a ocorrência desse achado, tanto na fase atual quanto à época do levantamento de auditoria ou das auditorias feitas nos estados, quando solicitado ou a qualquer tempo. O Incra, porém, limita-se a dizer que são problemas pontuais, sem reconhecer o problema da falta de publicidade do processo em estudo, princípio basilar de qualquer ato administrativo público.

30. Ocorre que o problema foi caracterizado em todas as auditorias realizadas em 2015 nos estados e referidas no anexo II desta instrução, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas. Tal problema só não foi constatado no estado do Mato Grosso porque não fazia parte do

escopo daquela auditoria, feita em data anterior (exercício de 2012).

31. No que se refere ao Mato Grosso do Sul, o problema não foi constatado apenas no Projeto de Assentamento de Itaquí, como alega o Incra. A equipe técnica analisou dois estudos de caso, PAs Itaquí e Nazareth. Em ambos foi constatado o achado, conforme depreende-se da leitura do item 196 da instrução da unidade técnica, a respeito do projeto de assentamento Nazareth:

Ao examinarmos os processos dos beneficiários selecionados, a situação dos respectivos lotes (observação direta) e as entrevistas feitas com os beneficiários e ocupantes irregulares que residem e exploram os lotes abandonados, constatamos irregularidades semelhantes às verificadas no Assentamento Itaquí (anteriormente relatadas). As inscrições deste assentamento foram feitas também por indicação de lideranças dos movimentos, mas agora limitadas a uma microrregião dentro do próprio município de Sidrolândia/MS, ou seja, não abrangeu sequer toda a área desse município. As demais irregularidades relativas às listas/Sipra (candidatos aprovados, eliminados, selecionados e beneficiários), também se assemelham às constatadas no Assentamento Itaquí.

32. O problema também já tinha sido constatado nos projetos de assentamentos Itamarati I e II, no mesmo estado, onde inclusive houve loteamento dos PA entre movimentos sociais, conforme será abordado mais adiante.

33. A alegação de que a publicidade já é observada na medida em que se garante participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através da organização da qual seja membro e represente seus interesses, conforme o art. 3º da NE/Incrá 45/2005 e o § 1º do art. 8º da NE/Incrá 45/2005, também garantiria a observância da publicidade já que prevê a observação obrigatória dos envolvidos da metodologia de seleção disposta no normativo também não mostra-se procedente pela análise dos fatos colecionados nas auditorias, conforme descrito no anexo II.

34. Tal normativo não se mostra suficiente, uma vez que não estabelece sequer a forma de ampla divulgação a ser adotada nesses processos seletivos, apesar de ser uma norma de execução que, em tese, detalharia o processo de seleção desses beneficiários.

35. Trecho extraído do relatório de auditoria da Secex de Goiás ilustra a prática adotada no Incra para a seleção de candidatos da reforma agrária, contrária ao princípio da publicidade, constante do art. 37 da CF/88:

105.2. Constam dos referidos autos apenas as portarias de criação dos projetos de assentamento (PA Padre Ilgo – Evidência 2, p. 193; e PA Maria Cícera das Neves – Evidência 1, p. 131-133) e em seguida as primeiras relações de beneficiários (PA Padre Ilgo, de 13/10/2010 – Evidência 2, p. 194-201; e PA Maria Cícera das Neves, de 25/11/2009 – Evidência 1, p. 135-189). Percebe-se que no PA Padre Ilgo o prazo entre a criação do projeto de assentamento e a definição da primeira relação de beneficiários é de 2 (dois) meses, já no caso do PA Maria Cícera das Neves esse prazo é ainda menor, apenas 1 (um) mês.

105.3. Nas entrevistas realizadas foram efetuadas duas perguntas relacionadas ao tema: sobre a forma como era realizada a divulgação do processo seletivo; e acerca do conhecimento do servidor entrevistado sobre a existência de documentos que comprovassem a divulgação desse processo seletivo. Responderam tais perguntas o superintendente da SR04, além de dois gestores e cinco servidores que atuam na área de cadastro e seleção de beneficiários (Evidência 19).

105.4. Quanto à divulgação do processo seletivo para seleção de beneficiários do PNRA, as respostas obtidas foram no sentido de que não havia divulgação do processo seletivo. Alguns dos entrevistados complementaram suas respostas e informaram que havia uma divulgação envolvendo algumas das entidades mais afetas à obtenção de áreas destinadas ao PNRA (movimentos ligados à reforma agrária, sindicatos, associações e, em alguns casos, prefeituras), além de contatos com algumas famílias da região do projeto de assentamento, assim como com os sindicatos da cidade, com o prefeito e com a Comissão Pastoral da Terra-CPT (Evidência 10).

105.5. Igualmente, alguns servidores alegaram que a SR04 eventualmente procurava famílias da região que haviam anteriormente participado do PNRA, mas que não haviam sido beneficiadas. No entanto, quando questionados sobre como isso era controlado, a equipe de auditoria foi informada de que não existia um critério específico que pudesse assegurar isonomia nesse contato com essas famílias. Outra forma de divulgação salientada foi o conhecimento do processo seletivo com base no 'boca a boca'. Conforme relatado, nesses casos, os interessados naturalmente procuravam o Incra/SR04 para se cadastrarem. No que

diz respeito à existência de documentos que pudessem comprovar a divulgação do processo seletivo, todos os entrevistados foram categóricos ao afirmarem que não tinham conhecimento da divulgação de um processo seletivo para o PNRA.

36. Da leitura do texto, pode-se inferir que as práticas adotadas pelo Inca estão muito distantes do cumprimento do princípio constitucional da publicidade, que, de forma semelhante a outros concursos públicos (ex. para provimentos de cargos, compras estatais, etc.), deveria ser precedido de publicações em jornais de grande circulação, internet, diários oficiais ou qualquer outro meio de ampla divulgação e sem direcionamento de qualquer tipo.

37. Conforme salientado pela equipe técnica da Secex Goiás, o propósito de uma etapa de cadastro e classificação é justamente a seleção dos interessados mais qualificados/indicados para gozar dos benefícios da política agrícola, a qual deve ser compatibilizada com reforma agrária, conforme estabelece o comando constante no § 2º, art. 187, do texto constitucional, propósito que não é cumprido com a restrição da divulgação da abertura de processos seletivos para a reforma agrária.

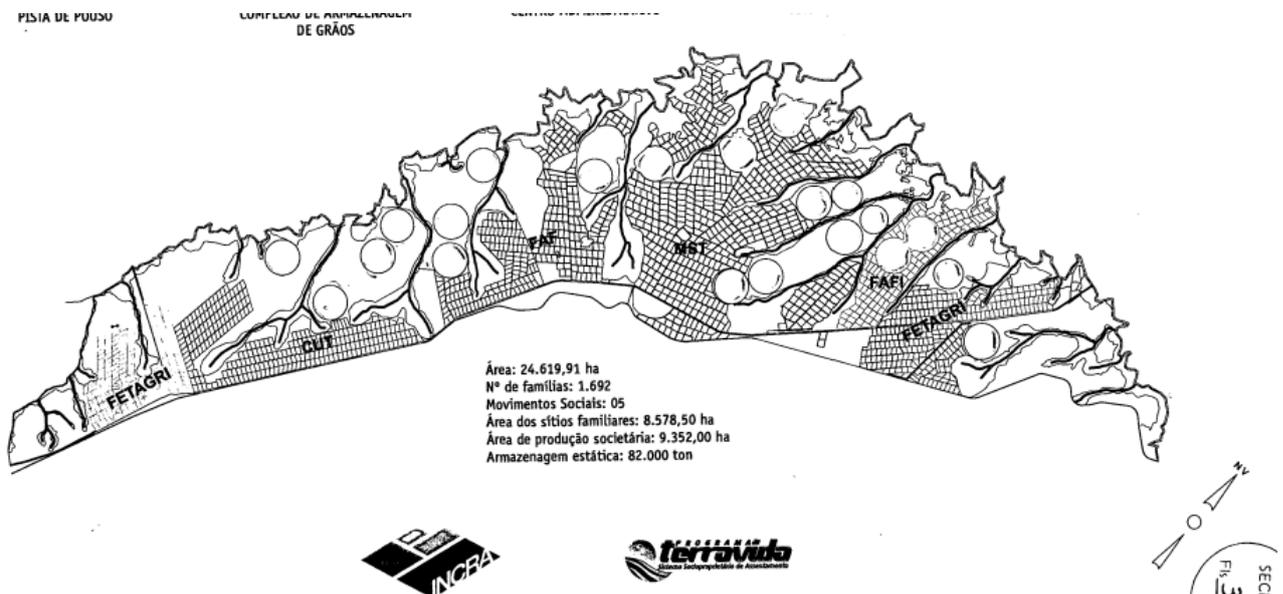
Item 9.6.2 do Acórdão 775/2016 – Direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais

38. Para essa constatação o Inca tenta descaracterizar a situação descrita pela unidade técnica do Amapá de direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais alegando que somente no PA Cedro foi encontrada uma carta de comunicação do presidente da associação, sendo uma ocorrência isolada.

39. Importa destacar mais uma vez que os estudos de caso empreendidos não tiveram o condão de provar com precisão estatística a ocorrência relatada no item 9.6.2 do Acórdão 775/2016, mas sim ilustrar situações reais envolvendo a ilegalidade. O papel de evidenciar se dá no conjunto de estudo dos processos de trabalho, declarações em entrevistas, revisão documental, legal, etc.

40. O Inca omitiu em sua defesa que a gestora responsável pela Divisão de Obtenção de Terras na SR do Amapá, responsável pelo processo de seleção, afirma existir relação entre a lista de beneficiários e as associações de cada projeto de assentamento (peça 10, p. 12 – 15, TC 023.998/2015-6).

41. Outros exemplos ilustram a prática do direcionamento citado. A figura a seguir, obtida do processo de constituição do PA Itamarati II, no âmbito dos trabalhos que deram origem ao Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário, mostra que o projeto de assentamento foi loteado entre os diversos movimentos sociais, sindicatos e demais entidades atuantes na região em detrimento do resultado de um processo público de seleção de candidatos para concessão dos lotes (peça 66, p. 7).



42. Pelo que se depreende da figura o referido assentamento foi dividido entre a

FETAGRI, a CUT, a FAF, o MST e a FAFI, tudo com a conivência dos servidores e gestores da Superintendência, uma vez que a figura foi extraída do processo administrativo referente à constituição do projeto de assentamento.

43. Outro caso que ilustra bem a influência ilegal dos movimentos sociais na constituição da lista de beneficiários, em detrimento de um processo seletivo público, é o caso do Distrito Federal, conforme trecho da instrução que deu origem ao Acórdão 4.503/2016 – TCU – Segunda Câmara, reproduzido a seguir:

Tão logo se inicie o procedimento de obtenção, normalmente com a vistoria do imóvel, é comum encontrarmos nos processos expedientes reivindicando a área para determinado grupo/associação, apresentando relação de trabalhadores rurais acampados na região, candidatos ao PNRA, conforme exemplos a seguir:

1) expediente constante do Processo 54700.001725/2008-12 – processo de obtenção da Fazenda Forquilha/Lugar Cambaúba e Sucuri, no qual os vendedores da fazenda informam que dada a impossibilidade de comparecimento de um representante do Incra, com a autorização do Superintendente Regional, as chaves da fazenda ficaram em poder dos atuais moradores da sede da Fazenda Cambaúba, com a ciência e concordância dos líderes do assentamento.

No mesmo expediente ainda informam: ‘Hoje, 20/12/2011, onze integrantes ou militantes do movimento ‘Sem Terra’ - Lucilar, Joel, Sérgio, Denis, Ronaldo, Ricardo, Geraldo, Alex, Cledson, Alésia e Claudete -, visitaram as áreas vendidas, verificaram o bom estado das benfeitorias e pastagens, e confirmaram a entrega’.

2) Termo de declaração constante do Processo 54700.001423/2006-82, processo de obtenção da Fazenda Água Fria, no qual o Superintendente Regional da SR-28(DFE) informa sobre os movimentos sociais requereram a propriedade. Informa ainda que, como o processo ficou parado por aproximadamente 2 anos, os representantes à época ligados à Fetraf/DFE, hoje ligados à Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC pleitearam o referido imóvel.

E conclui, ‘levando-se em consideração as constantes reivindicações e lutas pelo imóvel declaramos que a Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC ficará responsável juntamente com o Incra/SR(28)DFE pela organização das famílias que serão assentadas no mesmo quando de sua desapropriação’.

44. Exemplos de ocorrências como essas foram relatadas nas auditorias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rondônia e Goiás mostrando que o problema é sistêmico e difundido na estrutura do Incra, não se tratando, como alega o Incra, de ocorrência isolada, mas sim do modelo de operação praticado nas superintendências regionais da Autarquia.

Item 9.6.3 – Adoção de procedimentos de classificação contrários à Lei

45. Neste item o Incra afirma que a seleção de candidatos é feita segundo critérios de seleção do art. 20 da Lei 8.629/1993 e os critérios de classificação, conforme art. 19 da mesma lei, respeitada ordem de preferência prevista na NE 45/2005 e refuta a ideia de que o problema é generalizado e sistêmico, apontando ainda melhorias introduzidas pela Portaria MDA 6/2013, Lei 13.001/2014 e o recém editado Decreto 8.738/2016.

46. O Incra afirma ainda erroneamente que, no Estado do Tocantins, conforme conclusão do relatório, apurou-se que, nos procedimentos de classificação de candidatos, foi observada a ordem de preferência prevista no art. 19 da Lei 8.629/1993. O relatório de fiscalização afirma justamente o contrário, conforme trecho a seguir reproduzido (p. 19 do relatório da Unidade técnica):

127.1 Verificou-se que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária.

47. O referido relatório aponta ainda diversas evidências desse achado, discriminadas a seguir: Peça 20 – Proc. 358-00-87 Criação PA Pau D’Arco - Elementos comprobatórios/Evidências – Proc. 358-00-87 Criação PA Pau D’Arco. Peça 21 – Proc. 1017-98-13 Criação PA Piracema - Elementos comprobatórios/Evidências – Proc. 1017-98-13 Criação PA Piracema. Peça 12 - Resposta do Of. 900-Secex-TO - Elementos comprobatórios/Evidências - Resposta do Of. 900-

Secex-TO. Peça 42 - Entrevistas com os beneficiários do PA Terra Prometida no Município de Porto Nacional - Elementos comprobatórios/Evidências - Entrevistas com os beneficiários do PA Terra Prometida no Município de Porto Nacional. Peça 43 - PA Terra Prometida Proc. 495-2010-73 - Antônia Rosa Salomão dos Santos - declarou dependente com grau de parentesco falso para ganhar pontuação maior. - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 495-2010-73 - Antônia Rosa Salomão dos Santos - declarou dependente com grau de parentesco falso para ganhar pontuação maior. Peça 52 - PA Terra Prometida Proc. 494-2010 - Aurelina Pereira dos Anjos - indicada pela associação - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 494-2010 - Aurelina Pereira dos Anjos - indicada pela associação. Peça 49 - PA Terra Prometida Proc. 1682-2010-74 - Anataniel - sem ficha de inscrição - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 1682-2010-74 - Anataniel - sem ficha de inscrição. Peça 50 - PA Terra Prometida Proc. 2119-2013-66 - Vanusa Gomes de Sousa - Elementos comprobatórios/Evidências - PA Terra Prometida Proc. 2119-2013-66 - Vanusa Gomes de Sousa.

48. Ao contrário do que afirma o Incra e a despeito das melhorias introduzidas pelos normativos trazidos pela Autarquia em sua peça de defesa, reafirma-se aqui que o desrespeito aos procedimentos de seleção e de classificação previstos nos art. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 ocorre de forma sistêmica e generalizada pelos motivos descritos a seguir.

49. A sistemática de classificação de candidatos já inicia com problema sistêmico quando analisa-se a forma como o Sipra automatiza os critérios para entrada de beneficiários para a reforma agrária, conforme bem apontado no relatório de auditoria efetuado pela Secex-RR. Utilizando-se de regra que contraria os artigos da Lei 8.629/1993, a NE Incra 45/2005, em seu Anexo II, pontua os candidatos de acordo com os seguintes critérios:

I - Básico (máximo 60 pontos):

- a) proprietário do imóvel desapropriado (60 pontos);
- b) trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, foreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos);
- c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel (48 pontos);
- d) trabalhador rural sem terra (48 pontos);
- e) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família (48 pontos).

II - Complementar (máximo 24 pontos):

- a) tamanho da família (0,7 a 7 pontos);
- b) força de trabalho da família (0,9 a 9 pontos);
- c) idade do candidato (0,4 a 4 pontos);
- d) tempo de atividade agrícola (0 a 4 pontos).

III - Suplementar (máximo 16 pontos):

- a) morada no município (0 a 3 pontos);
- b) morada no imóvel desapropriado (0 a 5 pontos);
- c) tempo de residência no imóvel (0 a 2 pontos);
- d) renda mensal família (0,5 a 5 pontos);
- e) associativismo (0 a 1 ponto).

50. Nessa sistemática adotada, verifica-se as seguintes impropriedades em relação ao estabelecido na legislação:

a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não foi garantida;

b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem-terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

51. Destaca-se que o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008, ocasião em que o TCU expediu a seguinte determinação, constante do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

52. Outros fatores da sistemática de trabalho adotada pelo Incra em todo o País também contribuem para o desrespeito à ordem de classificação estabelecida pela Lei 8.629/1993 como a ausência ou insuficiência de dados nas fichas de inscrição de candidatos, decorrentes de uma falta de conferência da completude dos formulários nas SR do Incra; e a possibilidade de o Incra efetuar ajustes, conforme previsão do art. 10 da NE 45/2005, as quais podem alterar a classificação e preterir candidatos que tenham preferência legal, conforme apontado no relatório de fiscalização da Secex-RR. Da maneira como o processo é feito nas SR do Incra, pode-se inclusive ocorrer a supressão de inscrições cadastradas no Sipra ou, devido a insuficiência/inexistência de controles internos, haver a ausência da transposição dos dados dos formulários de coleta de informações do beneficiário (formulários azuis), os quais, muitas vezes, são entregues pelos dirigentes dos movimentos sociais e sindicatos envolvidos, sem um controle adequado de protocolo e encaminhamento.

53. Além disso, a sistemática adotada abre a possibilidade de manipulação da lista, conforme ressaltado pela Secex-GO, conforme trecho do relatório de auditoria reproduzido a seguir:

126.6. No âmbito da fiscalização, foram ainda realizadas análises em processos de dois projetos de assentamentos (PA Padre Ilgo – GO0406000, situado no município de Caiapônia, criado em 19/8/2010 – Processo 54150.002153/2010-87; e PA Maria Cícera das Neves – GO0385000, situado no município de Vila Propício, criado em 23/10/2009 – Processo 54150.002105/2009-55). Em ambos os casos foram identificadas diversas relações de beneficiários acompanhadas dos respectivos Relatórios de Famílias Cadastradas. Entretanto, tais classificações se limitam a atender exatamente o número de lotes disponíveis nos projetos de assentamento e (ou) o número de interessados constantes das listas de interessados apresentadas pelos movimentos sociais. Passa a ser, nessa configuração, apenas mais um elemento formal, sem efetiva função, no processo de destinação dos lotes e priorização dos interessados. No indício de irregularidade relacionado ao direcionamento da relação de beneficiários a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações apresenta um conjunto de relações de beneficiários que fundamentam esse entendimento (observar relato contido nos §§ 112.11 a 112.14 do presente relatório).

54. Dessa forma, conclui-se que o problema é recorrente e sistêmico, além de ser de conhecimento do Incra, pelo menos desde o exercício de 2008.

9.6.4 e 9.6.5 – ausência de motivação de eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e ampla defesa na seleção de beneficiários

55. Nesses dois itens, o Incra alega que o contraditório e a ampla defesa e a motivação das

decisões administrativas já são observados na medida em que se garante a participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, conforme dispõe o art. 3º da NE/Incrá 45/2005.

56. O Incra, apesar de alegar que cumpre com esses quesitos nos processos de seleção de beneficiários para a reforma agrária, não apresenta qualquer documentação formal ou cópias de processos em que esse princípio tenha sido observado, a qual deveria existir em grande quantidade, considerando os inúmeros processos seletivos já realizados pela Autarquia.

57. Os problemas, relacionados à motivação de eliminação de candidatos e de descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, ao contrário do que foi alegado pela Autarquia, são sistêmicos e generalizados nas diversas superintendências do País.

58. De início, há de se salientar que o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como o cumprimento do princípio da motivação dos atos administrativos, está intimamente ligado ao princípio da publicidade, o qual, se descumprido, necessariamente inviabiliza os primeiros.

59. A maneira de atuar das superintendências do Incra nos estados não prevê um processo de ampla divulgação dos processos de seleção, com a respectiva ordem de classificação, nos termos do art. 19 da Lei 8.629/2003. Como exemplo dessa situação, a auditoria na superintendência de São Paulo constatou o seguinte fato:

No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/08 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

(...)

A sistemática atualmente adotada pela SR/08 de divulgação restrita da situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados nos processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

60. A mesma conclusão, a título de exemplo, foi obtida no processo de fiscalização na SR/26 do Tocantins (TC 023.970/2015-4, peça 86, p. 22-23):

88.2 No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/26 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/26 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

88.3 Tais informações foram parcialmente corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização, sendo que não existe motivação para a eliminação dos candidatos, nem foi garantido o contraditório e a ampla defesa.

61. No tocante à motivação para a eliminação dos candidatos, a referida auditoria aponta que ela é feita apenas verbalmente, o que contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999. A motivação para atos administrativos deve ser formal e constar de processo administrativo válido. A seguir é reproduzido trecho da instrução:

109.3 Na análise documental dos processos de seleção amostrais (PA Piracema; PA Manchete; PA Pau D'Arco e PA Terra Prometida) não foram encontrados elementos comprobatórios de motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR 26.

109.2 Por meio de entrevistas realizadas com os servidores e gestores responsáveis pelo processo de seleção dos beneficiários da reforma agrária (peças 25 e 26), os mesmos afirmaram que não há motivação expressa e individual nos casos dos candidatos eliminados, tendo sido expressado o motivo da eliminação publicamente durante a reunião de divulgação da RB definitiva.

62. A mesma prática foi apontada na fiscalização referente ao Estado de RR, apenas com manifestação verbal e sem processo formalizado. A seguir é reproduzido trecho da instrução que ilustra o problema:

Não foram encontrados elementos comprobatórios da motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR-25 (nos processos físicos de criação, considerando que não existem processos específicos para a seleção, no Sistema Sipra, em publicações, e em processos individuais).

Ainda, relatos das entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e demais servidores da seleção mencionam que, de fato, o motivo da eliminação do candidato é exposto apenas verbalmente, após a homologação da RB, quando geralmente o interessado procura o Incra (vide extratos de entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e servidores envolvidos na seleção, realizadas no dia 28/10/2015 (peça 30, p. 8-11; peça 31, p. 1-8).

Adicionalmente, o Superintendente Regional relatou, em entrevista realizada na data de 28/10/2015, realmente não haver divulgação da lista de eliminados, tendo, contudo, afirmado que o Incra envia notificação aos candidatos para informá-los dos fatos, para que possam decidir a respeito de interposição de recursos (vide extrato de entrevista, à peça 30, p. 4).

Não obstante, objeto de requisição da equipe de autoria, as notificações atinentes ao processo seletivo dos projetos de assentamento, PA Sucuriju PA e PDS Pau-Brasil, Ofício de Requisição 5/2015/SECEX-RR/SEC-RR-D (peça 9, p. 1-2), não foram encaminhadas, constando do Ofício/Incra/RR/G 984/2015 (peça 18, p. 1-2), resposta do gestor informando que não é praxe da SR-25 divulgar fora da Superintendência a informação referente à eliminação do processo de seleção para lotes da reforma agrária, bem como os procedimentos necessários e prazos para questionar a eliminação. Afirmou, ainda, que a informação é repassada pelo servidor do Incra quando o candidato se apresenta munido com RG e CPF.

63. Pode-se concluir da análise dos fatos acima expostos que a prática das superintendências regionais adotada atualmente não permite a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos.

Das alegações do Incra – item III (peça 64, p. 12 – 15)

64. Nesse item o Incra aponta diversas providências que estão sendo tomadas pela Autarquia com vistas a aprimorar seus sistemas, modernizar sua atuação, firmar parcerias, rever normativos internos e, por fim, aprimorar os processos de seleção de beneficiários e efetivamente resolver as falhas existentes na política da reforma agrária, destacando as seguintes:

a) suspensão, no Sipra, dos beneficiários com registros de irregularidades apontados pelo TCU;

b) bloqueio de todos os beneficiários apontados com indícios de irregularidades tanto pela CGU, quanto pelo TCU, com envio das listas para as SR para depuração e saneamento;

c) início de providências para a disponibilização de espelho com todos os indícios de irregularidades identificados pela CGU e pelo TCU no Sipra;

d) início das tratativas para incorporar o cruzamento de dados nas rotinas da autarquia, de modo a automatizar a verificação dos critérios de elegibilidade;

e) instituição de grupo de trabalho para a elaboração de norma interna – Instrução Normativa – com vistas à regulamentar o Decreto 8.738/2016, em substituição à NE Incra 45/2005, viabilizando a publicidade das seleções e o exercício da defesa de todos os participantes da PNRA;

f) início das tratativas para a utilização do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a supervisão ocupacional;

g) início dos trabalhos destinados à elaboração de plano de ação para a solução das ocorrências identificadas no Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, com destaque para: elaboração de novo normativo para seleção de beneficiários, implementação de batimentos com bases de dados; instituição da ferramenta CAR lote a lote; implantação de melhorias no SIPRA; funcionamento das Salas de Cidadania; Sistema Nacional de Cobrança de Créditos de Instalação; capacitação de pessoal; e busca de recursos financeiros e orçamentários.

65. As medidas informadas pelo Incra para cumprimento do Acórdão 775/2016 – TCU –

Plenário, confirmam, efetivamente, as irregularidades constatadas pelas equipes do Tribunal nas superintendências auditadas. São consideradas adequadas a suspensão e o bloqueio dos beneficiários com indícios de irregularidades, porém, as demais medidas ainda se apresentam em estágio inicial e devem ser acompanhadas pelo Tribunal para avaliação de sua efetividade e viabilidade.

Das alegações do Incra – Item IV (peça 64, p. 15 – 21)

66. Nesse item, em resumo, o Incra alega que a publicação do Decreto 8.738/2016, após a edição do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário teria acolhido muitas das situações apontadas nos indícios de irregularidades apurados na representação, impondo a necessidade de revisão da medida cautelar concedida pelo TCU, pelas seguintes razões:

a) o artigo 8º do Decreto 8.738/2016 estabelece exceções, desde que demonstrada a compatibilidade com a exploração da parcela;

b) não há respaldo legal para que sejam impedidos de participar do programa candidatos com deficiência ou que sejam aposentados por invalidez e tenham renda de até três salários mínimos, contanto que reste comprovada a capacidade de exploração agrícola pelo núcleo familiar;

c) também não há vedação à seleção de ocupantes de mandatos eletivos, desde que permaneça a exploração da parcela pela família.

67. No que se refere ao item ‘a’ acima, quanto a beneficiário que exerça representação associativa ou cooperativa, desde que comprovada a compatibilidade do exercício do mandato com a exploração de sua parcela pelo núcleo familiar, realmente não há qualquer vedação. Há que se ressaltar porém que a compatibilidade deve ser comprovada e não presumida, ou seja, deve ser apresentada documentação ou comprovação formal perante a Autarquia para que possa ser validada e ratificada a condição de beneficiário.

68. Já no que se refere a beneficiário que exerça representação sindical, a alegação do Incra não é procedente, uma vez que o dispositivo do artigo 8º do Decreto 8.738/2016 contraria o mandamento legal disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993.

69. O art. 20 estabelece que ‘*Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras (...) o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou que se ache investido de atribuição para-fiscal (...)*’ Grifo nosso.

70. É sabido que, por força do art. 149 da CF/88 e dos arts. 578 a 591 da CLT, os sindicatos são responsáveis pelo recolhimento de contribuição sindical, de caráter compulsório e, portanto, de natureza para-fiscal. Esse entendimento é largamente difundido na jurisprudência, conforme reproduzido em trecho de decisão no processo 845220095909 PR 8452-2009-5-9-0-9:

A contribuição sindical tem natureza para-fiscal, decorrente de disposição constitucional (art. 149) e legal (578 a 591 da CLT), com inequívoco caráter compulsório. Sendo compulsória a contribuição, a ela estão vinculados todos que se encontrem na hipótese descrita no art. 578 da CLT. O legislador já estabeleceu todas as regras atinentes ao pagamento da contribuição sindical, determinando a forma (art. 586), o prazo (art. 587) para o recolhimento e os juros e multa moratória (art. 600 da CLT).

71. Assim, um representante sindical, portanto imbuído de atribuição para-fiscal, não pode ser beneficiário da reforma agrária. Dessa forma, a regulamentação a que pretende o art. 8º do Decreto 8.738/2016, de forma contrária ao disposto no art. 20 da Lei 8.629/1993, contrasta com o ordenamento jurídico brasileiro, consubstanciado pelo princípio da legalidade presente no art. 5º, II, da CF 88, segundo o qual ‘ninguém é obrigado a fazer ou deixar de alguma coisa senão em virtude de lei’, bem como pelo art. 84, IV, da CF/88 que estabelece que ao Presidente da República compete ‘sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução’, além do art. 37 da Carta Magna, que dispõe sobre a obediência ao princípio da legalidade em toda a Administração Pública.

72. Conclui-se, para esses casos, que o Incra deve abster-se de aplicar tal dispositivo por extrapolar os mandamentos da Lei a qual pretende regulamentar nos processos de seleção de beneficiários para a reforma agrária.

73. Já no que se refere a candidatos com deficiência ou que sejam aposentados por

invalidez e tenham renda de até três salários mínimos, a auditoria se utilizou de critério estabelecido no art. 25, *caput*, da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, incs. VI e VIII, da NE 45/2005 – segundo o qual as terras adquiridas pelo Poder Público deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, de sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação. A NE 45/2005, definiu que o aposentado por invalidez e os deficientes físicos e mentais estariam fora dessas condições.

74. É importante esclarecer que não se trata de uma forma de exclusão ou de cerceamento desses cidadãos de uma política pública, mas uma incompatibilidade com os princípios do programa em si, já que o estatuto da terra, Lei que instituiu a reforma agrária, tem como um dos seus objetivos o cumprimento da função social da terra, a qual não pode ser alcançada caso o beneficiário não tenha condições de trabalho rural.

75. Cidadãos de baixa renda, nessas condições e sem moradia, devem ser encaminhados para programas que tenham como fim proporcionar a moradia e não o cumprimento da função social da terra, que só pode ser obtida com níveis satisfatórios de produtividade (art. 2º, § 1º, item b, da Lei 4.504/1964).

76. A seleção de candidatos que não se enquadram na reforma agrária é um dos fatores de insucesso do programa. Um estudo efetuado nas listas de beneficiários constantes da peça 25 dos autos revela que, para os aposentados por invalidez, 40% dos beneficiários não possui endereço atualizado no Cadunico 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%.

77. Conclui-se, no que se refere a aposentados por invalidez e deficientes, que, para que possa ser beneficiário da reforma agrária, o cidadão nessa condição deve comprovar, perante à Autarquia que possui capacidade de cumprir a função social da terra, nos termos do art. 2º da Lei 4.504/1964, além de se enquadrar nas condições de preferência dispostas no art. 19 da Lei 8.629/1993, o que não foi comprovado nos casos constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos.

78. No que se refere a quem possui mandato eletivo, sua seleção está claramente excluída pelo art. 20 da Lei 8.629/1993, já que é detentor de função pública, de modo que é descabido o pedido do Incra, a respeito da revisão desses critérios no ato da seleção.

Das alegações do Incra – Item V (peça 64, p. 21 - 29)

79. Neste item, o Incra faz uma defesa da compatibilidade do Decreto 8.738/2016 com a Lei 8.629/1993 e com os princípios constitucionais relativos à reforma agrária. Quanto a esse item, importa destacar que o TCU já está tratando de outras incompatibilidades do Decreto 8.738/2016 com a Lei 8.629/1993 no TC 017.742/2016-1, sem embargo de incompatibilidades ainda não analisadas.

80. O Incra alega, em resumo, que:

a) o Decreto 8.738/2016 faz distinção entre dois momentos do beneficiário no PNRA, admissão e manutenção na política, segundo o qual o beneficiário no segundo estágio não se sujeitaria mais às regras do momento anterior. Tal entendimento seria compatível com os arts. 20 e 22 da Lei 8.629/1993;

b) o dispositivo legal contido no artigo 21 da lei faz expressa referência à exploração da parcela ‘direta e pessoalmente’ ou ‘por meio de seu núcleo familiar’, o que compatibilizaria condições de funcionário público, empresário ou proprietário rural que auferir renda de atividade não agrícola inferior a três salários mínimos;

c) os critérios adotados pelo TCU penalizariam o assentado que prosperou, que se desenvolveu, para quem a Política Pública foi eficaz, e que continua a exercer as atividades para as quais foi incumbido por esta Política Pública, diretamente ou por meio de sua família;

d) mostra-se equivocado o conceito de que o levantamento de ‘indício’ dê-se, por si só, pelo fato de o beneficiário, após ingresso regular no PNRA alçar condição pessoal posterior –

propriedade rural ou exercício de cargo público, por exemplo – que se fosse anterior seria impeditivo normativo ao seu ingresso;

e) alguns dispositivos da Lei 4.504/1964 e do Decreto 59.428/1966 não foram reprisados, porquanto entendidos como não compatíveis com o ordenamento constitucional pelo legislador ordinário, ou mesmo porquanto entendido que não mais deveriam constar da norma. Em tais situações, teria se operado sua revogação tácita, considerada a superveniência de lei que trata conclusiva e especificamente do tema;

f) o atendimento simultâneo dos requisitos do art. 3º da Lei 11.326/2006 não impõe que para que se considere agricultor familiar que toda a renda familiar advenha da exploração agrícola, nem exige que a exploração seja exercida apenas pela unidade familiar, não se verificando, por conseguinte, qualquer incompatibilidade entre o previsto no Decreto e o dispositivo da Lei 11.326/2006.

81. No que se refere aos itens ‘a’, ‘b’, ‘c’, e ‘d’ do parágrafo anterior, conforme apontado na última instrução da unidade técnica, cumpre esclarecer que, tanto na peça 12, quanto na peça 14 e na revisão constante da peça 24, todas as ocorrências, independentemente de terem ocorrido antes ou depois da data de homologação dos beneficiários, são tratadas como ‘indícios’ de irregularidades, devendo ser verificadas pelo órgão para sua confirmação ou para que os processos de concessão ou titulação dos lotes sejam saneados e que esses indícios, quando analisados em conjunto com os procedimentos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária adotados pelo Incra, constituem-se em fortes evidências dos fatos apontados na presente representação.

82. Como também já apontado em instrução anterior, o Incra deve investir especial atenção aos beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público, por exemplo, já que são indícios, não isoladamente, mas juntamente com os demais fatos apontados nos parágrafos subsequentes, de que o beneficiário não está mais explorando o seu lote e que, conseqüentemente, está deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária.

Servidores Públicos (peça 12, p. 12 e 13 e equivalente nos ajustes da peça 24)

83. Dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural, 6.318. Desses servidores, aproximadamente 26 mil não possuem atualização de endereço após sua homologação no Cadunico ou na Receita Federal do Brasil (RFB), dos restantes, aproximadamente 37% sequer vivem no mesmo município em que foram contemplados com lotes da reforma agrária. A situação desses servidores públicos assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (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.

Empresário (peça 12, p. 15 e 16 e equivalente nos ajustes da peça 24)

84. Dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Desses empresários, 8.582 não possuíam endereço atualizado no Cadunico ou na Receita Federal em data posterior à homologação. Do restante, aproximadamente 57% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (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.

Mandatos eletivos (peça 12, p. 19 e 20 e equivalente nos ajustes da peça 24)

85. Dos detentores de mandatos eletivos localizados, 1.017 casos, 22 não possuem endereço atualizado no Cadunico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (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.

86. Nota-se pela análise dos parágrafos anteriores que não se trata apenas de concluir-se que o servidor público, o empresário e o detentor de mandato eletivo, simplesmente por adquirir essa condição estão proibidos de permanecer no lote para o qual foram homologados, ou que o beneficiário da reforma agrária estaria impedido de prosperar, o que seria inaceitável, mas trata-se de o Incra cumprir sua função institucional de supervisão ocupacional desses lotes e de fazer cumprir a legislação pela qual é responsável por fiscalizar.

87. 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.

88. 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.

89. O Incra, apesar de apontar que alguns dispositivos da Lei 4.504/1964 e do Decreto 59.428/1966 não são compatíveis com a CF/88, não aponta quais seriam esses dispositivos e de que forma e contra quais artigos da CF/88 esta incompatibilidade existiria, de forma que fica prejudicada a análise desse item, já que não foi encontrada tal incompatibilidade pela equipe técnica. Dessa forma, a citada legislação deve ser observada pelo Incra em seus processos de trabalho e as incompatibilidades constitucionais ou de legislação posterior devem ser formalmente analisadas e os processos de trabalho em que se decidir por sua não aplicação devem estar expressamente motivados nos processos administrativos da entidade.

90. Já no que se refere à compatibilidade com o art. 3º da Lei 11.326/2006, ressalta-se mais uma vez que não é só o fato de o indivíduo adquirir as situações objeto da presente representação após a sua homologação é que levaria o beneficiário a não cumprir as condições de permanência no programa, mas é inegável que as condições de servidor público, empresário e mandatário de cargo eletivo, atividades tipicamente urbanas, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996. Ressalta-se que não há elementos para se concluir que tal legislação tenha sido revogada, ainda que de forma tácita, ou que não tenha sido recebida pela CF/88.

91. Corroboram para essa conclusão os dados acima citados de beneficiários nessas condições que inclusive informaram ao Cadunico ou a RFB que vivem em município diverso ao município em que foi homologado em projeto de assentamento. Além disso, o fato de o Incra não exercer adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional, dentre outros fatores, estimula a prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já constatado em diversas

ocorrências relatadas por esse Tribunal em outros processos (processos constantes do anexo I a esta instrução).

92. Mostra-se temerária, conquanto não seja ilegal, a decisão do executivo em editar um decreto presidencial com o teor estabelecido no § 2º do art. 7º do Decreto 8.738/2016, após a promulgação do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário que apontou diversos indícios de irregularidade, antes mesmo da apuração mais detalhada desses indícios por parte do órgão responsável pela reforma agrária.

93. Ressalta-se ainda que a edição do Decreto 8.738/2016 não exime o Incra de realizar a supervisão ocupacional dos lotes constantes dos itens não digitalizáveis constantes da peça 25, devido aos fatos acima expostos.

Da resposta da Casa Civil (peça 60)

94. A Casa Civil informou que, em face da complexidade e dimensão do tema, a Política Nacional de Reforma Agrária está sob análise com vistas ao seu aprimoramento e aperfeiçoamento e que foram identificadas questões sensíveis e que estão sendo submetidas a um exame mais detido para avaliar a necessidade, ou não, da adequação dos normativos regentes da matéria aos contornos que se busca implementar para a PNRA.

95. Acrescenta que o Poder Executivo avaliará no menor tempo possível os atos apontados como irregulares e apresentará o resultado dos trabalhos para retornar a continuidade da Política. Por fim, anexa a Nota Jurídica 00001/2016/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, com uma primeira análise sob o tema.

96. A referida nota jurídica apresenta os mesmos termos já discutidos no item anterior ‘Das alegações do Incra – Item V (peça 64, p. 21 - 29)’, de modo que o seu teor já foi tratado anteriormente nesta instrução.

(...)”

13. Em prosseguimento, os autos foram remetidos ao Ministério Público para pronunciamento, lá recebendo o parecer de peça 82, em 17/8/2016, que julgo importante transcrever (Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
Renda superior a 20 SM* – alta	0	0%	139	69%	63	202

renda						
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	9%	584.024	83%	55.318	701.961
Total sem duplicidades						578.547

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade. Beneficiários antes da data de homologação são os beneficiários que já apresentavam condição de irregularidades antes de serem contemplados na PNRA, as demais colunas se referem a beneficiários que adquiriram condição de irregularidade após serem contemplados e beneficiários que não possuem informação suficiente para determinar a data que adquiriu a condição de irregularidade em relação à homologação. * SM – Salário Mínimo.

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

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

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

- a) ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (princípio da publicidade);
- b) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;
- c) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/93 e no art. 25 da Lei 4.504/64 c/c art. 65 do Decreto 59.428/66;

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

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

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

Também ao Ministério do Desenvolvimento Agrário concedeu-se a oportunidade de manifestação sobre o seguinte ponto: ‘a aderência das disposições da Portaria MDA 6/13 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual *‘não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III, e IV, deste artigo’*, se referindo os incisos a quem *‘I – for servidor público ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido em atribuições parafiscais’*, *III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e ‘IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade’*, ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/66) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada.’

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

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

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

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

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

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

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

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

b.2) promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária para cada projeto de assentamento publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V,

da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

b.3) utilize inscrições para o programa de reforma agrária obtidas por processo aberto a todo o público alvo, 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 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

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

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

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

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

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

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

c.3) promova uma ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional descritas na IN Incra 71/2012;

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

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

c.6) adote dinâmica de monitoramento das ações de supervisão ocupacional de lotes da

reforma agrária realizados por suas Superintendências Regionais, de modo a viabilizar o cumprimento do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, bem como a reintegração de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados, em atenção à IN Incra 71/2012;

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

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

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

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

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

II

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

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

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

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

No exame dos processos dos projetos de assentamento não foram encontrados quaisquer instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo, a dar-lhes ampla publicidade, seja por jornais de grande circulação seja por outro meio eficaz. O que se viu – e se comprovou – foi a atuação de movimentos sociais desde a efetiva compra ou desapropriação da terra, havendo casos,

consoante anotado pela unidade técnica, de fazendas obtidas pelo Incra fruto de ‘indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993’ (peça 67, p. 5).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto aos demais subitens da proposta de fixação de prazo pelo Tribunal, que dizem respeito a diversas obrigações de fazer, não nos parece que as providências ali listadas tenham que ser adotadas em prazo específico, ante a natureza das próprias medidas. Exemplo disso é a ordem para motivar formalmente a eliminação de candidato, conferindo respectiva e adequada publicidade

(subitem b.5), providência que só poderá ser implementada na prática quando instaurado novo processo de seleção de candidatos e na hipótese de se tipificar caso de eliminação de interessado.

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

III

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

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

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

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

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

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

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

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

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

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

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

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

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição parafiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

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

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

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

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

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

A lei expressamente proíbe aquele que exerce ‘função pública’ de ser beneficiário da distribuição de terras, consoante estampado com clareza tanto no art. 20 da Lei 8.629/93, quanto no § 3º do art. 25 da Lei n. 4.504/64, daí porque seguramente irregular a distribuição de terra àquele que ocupa cargo eletivo público.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV

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

Nesse particular, entendemos haver razão ao Incra.

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

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

Art. 22. Constará, obrigatoriamente, dos instrumentos translativos de domínio, de concessão de uso ou de CDRU, **cláusula resolutória que preveja a rescisão do contrato e o retorno do imóvel ao órgão alienante ou concedente, no caso de descumprimento de quaisquer**

das obrigações assumidas pelo adquirente ou concessionário. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

O legislador exigiu que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título.

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

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

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

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

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

Se é impróprio tomar a nova situação do beneficiado como um elemento **objetivo** que o exclui do Programa, também se mostra inadequado desprezar esse dado para fins de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Isso porque a situação impeditiva à época da seleção do candidato – embora não seja para sua manutenção no programa –, constitui **cenário desfavorável** para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, impondo ao Incra o dever de fiscalizar **situações de maior risco de descumprimento** das obrigações essenciais ao atingimento dos fins do programa da reforma agrária.

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

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

V

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nessa linha, com base nas razões apresentadas no tópico IV deste parecer, entendemos que essa prioridade deve se dar para: a) todas as ocorrências que constam do quadro havidas **antes** da data de homologação; b) as seguintes ocorrências **depois** da data de homologação: residência em município e estado diferentes do lote e falecidos; c) as seguintes ocorrências **sem** informação de data: pessoas já contempladas; menor de 18 anos; proprietários com área maior que 1 módulo rural, sinais exteriores de riqueza.

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

VI

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

‘c.5) suspenda a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja apuração desses indícios, promovendo a anulação

nos casos em que for comprovada a irregularidade e promovendo o ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular devidamente atualizados ou regularizando os registros em que a irregularidade não for verificada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII

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

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

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

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

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

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

O primeiro deles diz respeito à suspensão cautelar dos processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo.

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

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

VII

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

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

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

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

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

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

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

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

c.1.4) motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária, em

obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, cumprido o direito desse candidato ao princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

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

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

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

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

c.5) promova ampla avaliação das inconsistências dos dados constantes da base do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários da reforma agrária, efetuando as devidas correções, de forma a cumprir o item 2.5 do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário, e viabilizar a correta seleção de beneficiários da reforma agrária, obedecendo aos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93, bem como viabilizar as atividades de supervisão ocupacional descritas na IN Incra 71/2012;

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

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

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

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

com essas instituições, caso as irregularidades não forem confirmadas e efetuando a regularização dos respectivos registros;

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

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

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

d) informar ao 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.”

14. Diversos novos elementos foram aportados ao processo pela Procuradoria Federal Especializada Junto ao Incra, e pelo Incra, após esses pronunciamentos conclusivos da unidade técnica e do Ministério Público, realizando-se, a partir daí, no âmbito destes autos, reuniões entre os técnicos do Instituto e auditores da SecexAmbiental e da Secex/MS, conduzindo o feito a nova apreciação em Plenário, antes mesmo da deliberação de mérito encetada à peça 67, materializada no Acórdão 2.451/2016 – Plenário, proferido na sessão de 21/9/2016. O trecho inicial do relatório daquela deliberação trouxe um histórico pertinente sobre as intervenções do processo até aquele momento:

“(…)

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 familiar 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 disporão 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 deste 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^{os} 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 haviam sido formalmente apresentados 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 eventual 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:

(...)”.

15. Assim, com base na análise então empreendida e nas reuniões realizadas com os representantes do Incra e demais órgãos envolvidos, trouxe a este Tribunal proposição de suspensão temporária e parcial da cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, com vistas a que o Incra adotasse medidas de depuração e correção da situação evidenciada. Mediante o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, este Tribunal deliberou em:

“9.1. suspender, pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a medida cautelar adotada nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do Acórdão 775/2016 – Plenário, em atendimento ao pleito formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no referido prazo, conforme encetado nas providências indicadas pelo Instituto na tabela ‘Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU’ de peça 99 dos autos, relativamente aos indícios de irregularidades abaixo indicados, também extraídos da referida tabela, com respectiva consequência de desbloqueio temporário dos beneficiários, restando a medida cautelar automaticamente restabelecida ao término do referido prazo, sem prejuízo das medidas de retorno ao bloqueio, indicadas na referida tabela, a serem realizadas pela referida autarquia ao término do prazo, ou quando confirmadas as irregularidades, apontadas inconsistências nas informações ou verificado o não comparecimento do beneficiário ao chamamento a que se pretende fazer:

9.1.1. indício 01 – ‘beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 23.197 beneficiários apontados como irregulares (sem indicação de data) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.1.2. indício 04 – ‘beneficiários contemplados na RB – Cargos Públicos’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 104.344 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação (40.008) ou sem informação de data (269);

9.1.3. indício 05 – ‘Beneficiários contemplados na RB – Empresários’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 45.942 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação (16.022) ou sem informação de data (1);

9.1.4. indício 07 – ‘Beneficiários contemplados na RB – Aposentados por invalidez’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 9.874 beneficiários apontados como irregulares na tabela 1 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.1.5. indício 09 – ‘Beneficiários contemplados na RB – Mandato eletivo’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 1.012 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação, e mandatos encerrados/encerrando neste exercício) de um total de 1.017 beneficiários na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais 5 enquadrados antes da homologação;

9.1.6. indício 11 – ‘Beneficiários contemplados na RB – Renda Superior a 3 Salários Mínimos’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 20.374 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1

do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais que se enquadrem antes da homologação ou sem informação de data;

9.1.7. indício 12 – ‘Beneficiários contemplados na RB – Deficiência física/mental’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 10.579 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência antes e depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário;

9.1.8. indício 13 – ‘Beneficiários contemplados na RB que possuem local da residência diferente’: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 301.616 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, mantendo-se o bloqueio quanto aos demais 61.495 que se enquadrem na situação ‘Local do lote fora do Estado de Residência’;

9.2. suspender, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a medida cautelar adotada no subitem 9.6.1 do Acórdão 775/2016 – Plenário, em atendimento ao pleito formulado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no referido prazo, conforme encetado nas providências indicadas pelo Instituto na tabela ‘Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU’ de peça 99 dos autos, relativamente ao indício de irregularidade abaixo indicado, também extraído da referida tabela, com respectiva consequência de desbloqueio temporário dos beneficiários, restando a medida cautelar automaticamente restabelecida ao término do referido prazo, sem prejuízo das medidas de retorno ao bloqueio, indicadas na referida tabela, a serem realizadas pela referida autarquia ao término do prazo, ou quando confirmadas as irregularidades, apontadas inconsistências nas informações ou verificado o não comparecimento do beneficiário ao chamamento a que se pretende fazer:

9.2.1. indício 15 – ‘Indivíduos que deram ateste em recebimento de ATER sem fazer parte da RB’: com desbloqueio do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural aos 79.561 beneficiários apontados como irregulares na tabela 1 do item 18 voto condutor do Acórdão 775/2016 – Plenário, reportados na tabela de peça 99 pelo Incra;

9.3. determinar ao Incra que:

9.3.1. no exame das irregularidades apontadas por este Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, dê prioridade aos casos em que os beneficiários se encontram enquadrados em mais de um indício de irregularidade, visando à confirmação ou não da efetiva regularidade do beneficiário perante o PNRA;

9.3.2. durante o prazo de suspensão da cautelar ora determinada, e por ocasião do comparecimento à autarquia para fins de elaboração de projeto ou proposta simplificada com vistas ao acesso ao Pronaf A, exija dos beneficiários a documentação necessária para comprovação da regularidade para com o programa como requisito para a concessão do projeto ou proposta simplificada e, caso não seja atendido ou verificada eventual incompatibilidade com o PNRA, restabeleça o bloqueio do acesso do beneficiário porventura irregular, restabelecendo, para esses casos, os efeitos pretendidos pela cautelar anteriormente adotada por este Tribunal;

9.3.3. encaminhe a este Tribunal relatório mensal atualizado das providências adotadas e dos resultados porventura alcançados, durante a vigência da suspensão da medida cautelar;

9.4. determinar à SecexAmbiental que realize, em autos apartados, o acompanhamento das medidas que serão adotadas pelo Incra durante o período que viger a suspensão da cautelar, incluindo o recebimento do relatório a que alude o subitem 9.3.3 retro, representando ao Relator caso venha a verificar que as referidas medidas não venham sendo executadas a contento, no modo, na forma ou no prazo;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Incra, à Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e à Procuradoria-Geral da República;

9.6. após as comunicações pertinentes, restituir os autos ao Relator, com vistas a que possa decidir sobre a medida preliminar de realização de audiências alvitradas à peça 67.”

16. Em cumprimento ao subitem 9.4 do acórdão, a SecexAmbiental autuou o TC-033.644/2016-0, processo de acompanhamento das medidas adotadas durante o período de suspensão da cautelar, e que ora se encontra apensado em definitivo aos presentes autos.

17. Relativamente ao disposto no subitem 9.6, autorizei a realização de audiências requeridas pela secretaria em despacho de peça 122, datado de 25/10/2016, com vistas a alcançar dirigentes do Incra nos períodos de gestão de 2007 a 2012. Em época mais recente, acolhendo proposição da secretaria, no sentido de que as audiências fossem examinadas em processo apartado, autorizei, mediante o despacho de peça 195, proferido em 26/1/2017, a constituição de processo dessa natureza, tendo sido autuado o TC-001.526/2017-0, que tramita em separado destes autos.

18. Ainda no curso das medidas por último determinadas, os autos tiveram diversas intercorrências, como a interposição de revisão da cautelar formulada por cidadãos atingidos reflexamente pela deliberação, em peças 120 e 121. Também foi protocolado o expediente de peça 83, encabeçado pelo Deputado João Daniel (PT/SE), no qual requereu a suspensão da cautelar adotada. Tais experientes foram objeto de análise por parte da Serur às peças 153/155, que os classificou como agravo e sugeriu a este Relator que assim fossem recebidos.

19. Todavia, mediante Despacho que proferi à peça 166, em 14/12/2016, não conheci dos expedientes como agravo, recebendo-os como meras petições, ocasião em que consignei prejudicados em razão do disposto no subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário e da superveniência do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, remetendo cópia do despacho ao Incra para adoção das providências apuratórias que entendesse pertinentes quanto à situação dos petionantes que assinavam referidas peças. Em atenção ao princípio da publicidade e para que não parem dúvidas sobre o tratamento conferido a essas petições, como a que tende a deixar a derradeira instrução de mérito adiante transcrita neste relatório (vide item 20 daquela instrução transcrita mais adiante), cumpre transcrever o inteiro teor de meu pronunciamento. Segue o teor do Despacho interlocutório que proferi à peça 166:

“Cuidam os autos de representação formulada pela SecexAmbiental em face de indícios de irregularidades na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária pelo Incra.

2. Nesta oportunidade, retornam os autos a este Relator em face da necessidade do exame dos expedientes constantes das peças 83, 120, e 121 destes autos, uma vez que autuados sob a forma de recursos contra a deliberação adotada mediante o Acórdão 775/2016 - Plenário (R002, R003 e R004), segundo a classificação inicial que entendeu por bem adotar a Secretaria de Recursos (Serur).

3. Em singela contribuição instrutiva, referida unidade técnica especializada sugere a este Relator, em razão de os expedientes se referirem a medida cautelar objeto do Acórdão 775/2016 – Plenário, que seja avaliada a possibilidade de seu recebimento como agravo, nos termos do art. 289 do RI/TCU (peças 153 a 155).

4. Adentrando ao exame dos expedientes, verifico que aquele constante da peça 83 refere-se ao Ofício 026/2016-GJD/NA BSB, proveniente do Gabinete do Deputado João Daniel (PT/SE), também subscrito por Deputados do Núcleo Agrário do PT na Câmara dos Deputados. Mediante referido ofício os parlamentares que o subscrevem vêm ao Tribunal demonstrar suas *preocupações sobre os severos danos para a sociedade brasileira, em especial, para as famílias assentadas pelo programa de reforma agrária, decorrentes da manutenção do Acórdão (...)* de modo que, ao final, enfatizam a necessidade de que haja uma solução mediante o empenho *‘por tratativas internas que possibilitem a suspensão da medida cautelar e a adoção de procedimentos transitórios que, sem a*

paralisação do programa, permitam a retificação das irregularidades constatadas a partir do expedientes já encaminhados pelo Incra, ou os eventuais ajustes de conduta por parte do órgão executor da reforma agrária e, quando for o caso, pelos próprios assentados’.

5. Vale mencionar que referida peça não foi nominada dentre as espécies recursais previstas na Lei 8.443/1992 ou no Regimento Interno/TCU. Também não vislumbro, da leitura do expediente, manifesto interesse recursal por parte dos peticionantes. E, ainda que fosse possível enquadrá-la na espécie Agravo, em face de princípios como o do formalismo moderado e da fungibilidade recursal, não haveria como conhecê-lo, porquanto ausente o requisito intrínseco de admissibilidade concernente à legitimidade para recorrer, uma vez que os peticionantes não figuram como partes no processo. Tampouco preenchido o requisito extrínseco de admissibilidade temporal, haja vista que o recurso tem prazo de interposição de cinco dias, nos termos do art. 289 do RI/TCU, ao passo que a deliberação nele referida foi adotada em 6/4/2016 e a petição data de 23/8/2016, portanto, mais de quatro meses depois de adotada a deliberação.

6. Ainda que fosse possível o conhecimento da referida peça como Agravo, este restaria prejudicado, porquanto os pedidos nela formulados restaram esvaziados pela adoção do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, no qual foi determinada a suspensão parcial da cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, em face de pedidos formulados pelo Incra que, em última análise, coincidem com aqueles formulados pelos parlamentares que subscreveram o referido Ofício 026/2016-GJD/NA BSB.

7. Logo, diante dessas razões, entendo que não cabe conhecer de tal expediente como Agravo. Cabe, isto sim, receber referido expediente como mera petição e considerá-la prejudicada em face da ulterior deliberação constante do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, que vai ao encontro do pleito formulado pelos peticionantes.

8. Igualmente, o expediente constante de peça 120, embora se refira a pessoa física atingida pela medida cautelar, identificada como beneficiário do projeto de assentamento Ourives/Palmeiras, em Água Preta/PE, não preenche os requisitos necessários ao conhecimento como Agravo. Intempestivo, foi assinado em 24/10/2016 e recebido neste Tribunal no dia seguinte, seis meses após a deliberação deste Tribunal. Nem haveria que se cogitar de interesse recursal por parte do peticionante, porquanto as medidas de desbloqueio já haviam sido autorizadas no Acórdão 775/2016 – Plenário (subitem 9.4), *‘na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção in loco porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados’.* Bastaria ao peticionante demonstrar sua regularidade perante o próprio Instituto.

9. Outrossim, também restariam prejudicados no mérito os pedidos formulados no referido expediente, porquanto a cautelar fora parcialmente suspensa, abrindo-se prazo ao Incra para a realização das medidas necessárias à verificação da situação dos assentados.

10. Assim, entendo que referido expediente também deva ser recebido como mera petição, sem prejuízo de seu envio ao Incra, juntamente com cópia deste Despacho, para que possa adotar as medidas apuratórias que entender pertinentes ao bloqueio/desbloqueio do referido beneficiário (Sr. Manoel Teófilo da Silva Filho), conforme resultar o exame de sua situação individual.

11. Em idêntica situação se apresenta o expediente de peça 121, de teor semelhante ao da peça anterior, proveniente do mesmo projeto de assentamento, o qual, todavia, foi subscrito pela Sra. Maria de Fátima da Silva, razão pela qual enseja o mesmo tratamento consignado no parágrafo anterior.

12. Dessarte, com fundamento nestas considerações e com fulcro no arts. 157 e 278, § 2º, do RI/TCU, não conheço dos expedientes como agravo. Recebo-os como mera petição, cujos pedidos

considero prejudicados em razão do disposto no subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário e da superveniência do Acórdão 2.451/2016 – Plenário. Sem embargo, determino à SecexAmbiental o envio de cópias das peças 120/121, juntamente com cópia deste despacho, ao Incra, para a adoção das providências apuratórias que entender pertinentes quanto à situação dos peticionantes que assinam referidas peças, dando-se ciência aos interessados do teor deste Despacho.

À SecexAmbiental.”

20. Por fim, **esgotado o prazo de suspensão da cautelar, a qual teve restituído os seus efeitos**, e reunidas as condições para pronunciamento de mérito sobre a matéria, após o acompanhamento realizado junto ao Incra sobre as providências adotadas no período suspensivo de que tratou o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, produziu-se nova instrução do feito em 27/4/2016, da lavra do Secretário de Controle Externo no Estado do Mato Grosso do Sul, Sr. Tiago Modesto Carneiro Costa (peça 222), que contou com a adesão e integral de acordo do Secretário de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, Sr. Junnius Marques Arifã (peça 224).

21. Transcrevo a seguir o teor da referida instrução de mérito por último produzida nos autos:

“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 os eventos processuais descritos no histórico a seguir e da edição da Medida Provisória 759/2016, que visou a correção normativa de irregularidades nos processos de formação e de manutenção dos beneficiários da reforma agrária, dentre outros assuntos tratados, os autos retornaram a Secex-MS para proposta de mérito desta Unidade Técnica.

4. Além dos fatos apontados inicialmente no Acórdão TCU 775/2016 – Plenário, o Incra apresentou plano de providências para saneamento das irregularidades constatadas (peça 195, itens não digitalizáveis), bem como manifestação nos autos após a edição da MP 759/2016 (peça 207), os quais foram considerados na análise de mérito.

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 a 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 representava 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 mostraram pertinentes e deram 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 relataram que as medidas adotadas pelo Tribunal teriam reflexos na queda da produção de alimentos no país e, conseqüentemente, na inflação e na geração de empregos. Acrescentaram que famílias ficariam 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)ⁱ.

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, afirmava que muitos casos apontados pelo Tribunal no cruzamento de dados se deviam 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. Após análise conjunta da SecexAmbiental e Secex-MS, foi expedido o Acórdão 2.415/2016 – TCU – Plenário o qual suspendeu os efeitos da medida cautelar no que concerne aos indícios de irregularidades ocorridas após a homologação dos respectivos beneficiários por 120

dias.

24. Foi determinado também, por meio do despacho 195, que fosse constituído processo apartado para a análise das alegações de defesa dos responsáveis apontados na peça 67 dos autos de forma que o mérito do presente processo fosse instruído com maior celeridade. Tais autos constituíram o TC 001.526/2017-0, atualmente em análise pela SecexAmbiental.

25. O Governo Federal editou, em dezembro de 2016, a MP 759/2016 a qual fez mudanças significativas no ordenamento da reforma agrária, alterando as regras de ingresso e manutenção de beneficiários na política, as quais devem guiar as análises que se sucedem.

EXAME TÉCNICO

26. A análise dos documentos dos autos revela procedência parcial dos casos apontados na peça inicial da representação interposta pela SecexAmbiental (peça 14), bem como dos indícios de irregularidade apontados nos itens não digitalizáveis da peça 25.

27. O Incra apresentou manifestação nos autos após a edição da MP 759/2016 (peça 207), requerendo os seguintes itens, em resumo:

- a) Revogação da medida cautelar;
- b) Revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz da lei 8.629/1993, com as alterações da MP 759/2016;
- c) que doravante, sejam considerados 'critérios legais e normativos', para todos os efeitos do processo de seleção e condições de permanência de beneficiários no PNRA, inclusive para análise e decisão sobre continuidade dos processos, conforme autorizado no Item 9.4 do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, as definições normativas constantes da Lei nº 8.629/1993, com as alterações introduzidas pela MP nº 759/2016;
- d) uma vez editada nova norma interna de seleção de beneficiários pelo Incra, em consonância com a MP 759/2016, seja reconhecida a possibilidade de a Autarquia automaticamente retomar os processos de seleção de novos beneficiários e o assentamento de beneficiários já selecionados, independentemente de nova deliberação deste Tribunal;
- e) no mérito, a improcedência da representação, ante a não confirmação dos indícios apontados como irregularidades e a demonstração, pelo Incra, da observância e adequação dos procedimentos relativos ao Programa de Reforma Agrária;
- f) de forma subsidiária, uma vez revistos os marcos normativos e interpretativos adotados nesta representação, acaso subsistam indícios de irregularidades, que seja possibilitada a apuração pelo Incra, sem suspensão de condição de regularidade do beneficiário, enquanto não concluído o saneamento administrativo.

28. Cabe ressaltar que essa Unidade Técnica já efetuou a análise de mérito do presente processo na peça 67 dos autos, porém, antes da edição da MP 759/2016, motivo pelo qual se faz necessária nova análise a partir dos fatos ocorridos após o referido exame e considerados o plano de ação do Incra, bem como os novos elementos apresentados pela Autarquia.

29. As análises procedidas a seguir demonstram que 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.

30. Conforme já destacado em instruções anteriores presentes nos autos, o processo de representação de que trata o presente processo teve origem a partir de vários trabalhos do Tribunal de Contas nos últimos 20 anos, dentre os quais, pode-se destacar os seguintes Acórdãos: 750/1998; 391/2004; 557/2004; 753/2008; 609/2011; 60/2011; 356/2011; 356/2012; 2609/2012; 1259/2013; e 4503/2016; todos do Plenário.

31. Essas decisões e os trabalhos que as originaram registram um histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária e que têm seus principais pontos destacados no anexo I desta instrução. Além disso, ao longo desses exercícios, as unidades técnicas do TCU realizaram diversas reuniões

com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Apesar dessas decisões reiteradas do TCU e dos esforços empreendidos por seu corpo técnico, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram insuficientes até o momento.

32. Baseados nesses fatos comprovados e objeto de julgamento pelo TCU nos últimos 20 anos, a SecexAmbiental realizou processo de levantamento nessas questões em 2015, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, o qual apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual o TCU autorizou 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.

33. Essas auditorias já se encontram finalizadas, em fase de análise de audiência dos responsáveis, e um resumo das principais constatações de cada uma encontra-se no anexo II da presente instrução. As constatações dos processos apontados foram baseadas em análise de documentos, entrevistas com os principais atores do processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos, revisão legal, visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso, etc.

34. Ao contrário do que alega o Incra em suas peças de defesa e nos pedidos acima resumidos, 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.

35. A ausência de ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária; a adoção de procedimentos de classificação de beneficiários contrários à Lei; o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por particulares; a ausência de motivação de eliminação de candidatos; o descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa na seleção de beneficiários e; a insuficiência e até ausência de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária e de tratamento de irregularidades localizadas; são as principais causas das ocorrências relatadas na tabela 1 do voto condutor do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

36. 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, como é discutido a seguir.

Das causas dos indícios de irregularidade analisados sob a redação da MP 759/2016

Ausência de ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária

37. No que se refere à ausência de ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, discutida às p. 5 e 6 da peça 67, as principais evidências constatadas nos processos constantes do anexo II da presente instrução que comprovam sua ocorrência são:

a) nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional, não foram encontrados instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo referido para os projetos de assentamento criados, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos;

b) nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional foram encontrados nos processos administrativos do Incra foram vários exemplos de movimentos sociais reivindicando os projetos de assentamento, conforme exemplificado mais à frente na presente instrução, já desde a efetiva compra ou desapropriação da área. Ressalta-se que várias áreas (fazendas) obtidas pelo Incra

foram decorrentes de indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993, sendo diversas vezes atendidos pela Autarquia; e

c) a existência da NE 45/2005, então vigente, não se mostrou suficiente para a garantia da ampla divulgação do processo de seleção de beneficiários uma vez que não estabelece sequer a forma de ampla divulgação a ser adotada nesses processos seletivos, apesar de ser uma norma de execução que, em tese, detalharia o processo de seleção desses beneficiários;

38. Tais evidências são exemplificadas com trechos dos relatórios extraídos dos relatórios confeccionados pelas Secex do TCU que efetuaram os trabalhos nos estados, conforme relatado na peça 67, e comprovam que o Incra sistematicamente não obedecia ao princípio da publicidade e da ampla divulgação dos processos seletivos de beneficiários, conforme preceitua o artigo 37 da CF para qualquer processo administrativo público.

39. A MP 759/2016 altera o artigo 19 da Lei 8.629/1993 para correção dessa falha sistêmica apresentada pelo Incra em seus processos administrativos quando dispõe:

Art. 19 (...)

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput 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.

§ 2º Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos na forma do regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20.

§ 3º Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse.

§ 4º Esgotada a lista dos candidatos excedentes de que trata o § 3º ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse.’ (NR)

40. Tais medidas legislativas têm o potencial de corrigir a falha sistêmica apontada, 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.

Direcionamento do processo de inscrição ao programa de reforma agrária para famílias indicadas por particulares

41. A falha apontada no presente item é ilustrada na p. 7 e 8 da peça 67 dos autos, citando trechos dos relatórios de auditoria dos trabalhos relacionados no anexo I e II desta instrução, particularmente do Acórdão 4.053/2016 – TCU – Segunda Câmara, do Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário, do TC 023.998/2015-6 e do TC 023.998/2015-6.

42. As principais evidências que comprovam a ocorrência do presente achado são, em resumo:

a) relação direta entre as listas de beneficiários e as associações e movimentos sociais que pleiteavam o projeto de assentamento, agravado pela ausência de processo seletivo formal nos termos da Lei 8.629/1993;

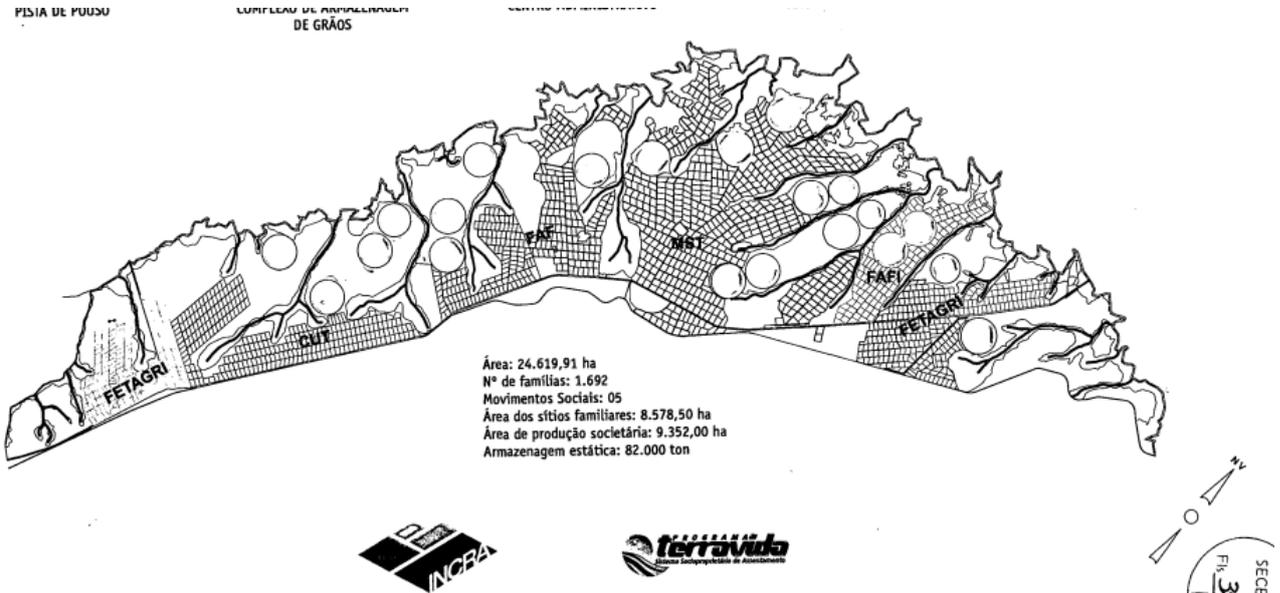
b) presença, nos documentos administrativos de formação de projetos de assentamento de mapas com a denominação de áreas a entidades de caráter particular;

c) presença, nos documentos administrativos de formação de projetos de assentamento de listas de beneficiários fornecidas por entidades de caráter particular reivindicando as áreas dos projetos de assentamento e sendo contempladas nas listas de beneficiários, além de exclusão e inclusão de nomes de beneficiários na RB;

d) resultados de entrevistas com os servidores responsáveis pelos processos de seleção nas Superintendências Regionais do Incra que apontaram que a definição da lista de beneficiários dos

assentamentos está relacionada a acampamentos e a associações/movimentos sociais específicos.

43. Exemplo que merece ser ressaltado, para ilustrar tal falha sistêmica, é fato relatado no âmbito do Acórdão 356/2012 – Plenário. A figura a seguir, obtida do processo de constituição do PA Itamarati II, mostra que o projeto de assentamento foi loteado entre os diversos movimentos sociais, sindicatos e demais entidades atuantes na região em detrimento do resultado de um processo público de seleção de candidatos para concessão dos lotes (peça 66, p. 7).



44. Exemplos de ocorrências como essas foram relatadas nas auditorias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rondônia, Pará e Goiás, mostrando que o problema é sistêmico e difundido na estrutura do Inbra.

45. 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 apontada, 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.

Adoção de procedimentos de classificação para formação da lista de beneficiários de assentamentos contrários à Lei 8.629/1993 e demais normativos

46. A falha apontada neste item é ilustrada nas p. 8 à 11 da peça 67, citando trechos dos relatórios de auditoria dos trabalhos relacionados no anexo I e II desta instrução, particularmente o relatório do estado do Tocantins e da Secex-GO, bem como o Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário.

47. O próprio sistema informatizado utilizado, em tese, pelo Inbra para classificar os candidatos a beneficiário da reforma agrária, o Sipra, apresentava critérios que feriam ao disposto na Lei 8.629/1993 sistematicamente, quais sejam:

a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não foi garantida;

b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem-terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam,

comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

48. Ou seja, mesmo que a Superintendência responsável pela formação da lista de beneficiários seguisse todas as orientações vigentes no Incra, ainda assim estaria utilizando critérios de classificação contrários à Lei 8.629/1993.

49. Para a correção dessa falha sistêmica é necessária a aplicação dos artigos 19, 19A e 20 da Lei 8.629/1993 com redação dada pela MP 759/2016, necessitando, porém, de regulamentação interna, adaptação dos sistemas de informação e implantação de rotinas de trabalho que devem ser acompanhadas em processo de monitoramento.

Ausência de motivação para eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa na seleção de beneficiários.

50. As falhas apontadas nesse item são ilustradas nas p. 11 e 12 da peça 67 por trechos dos relatórios de fiscalização nos estados de São Paulo, Tocantins e Roraima, com as seguintes evidências:

a) Ausência de documentos que comprovem a ampla divulgação dos resultados da seleção de beneficiários, inviabilizando assim o exercício do contraditório e da ampla defesa de beneficiários não contemplados nos projetos de assentamento;

b) ausência de motivação formal para eliminação de candidatos à beneficiários da reforma agrária nos processos de constituição dos projetos de assentamento e das listas de beneficiários;

c) resultados de entrevistas com servidores responsáveis pelos processos de seleção de beneficiários revelou que não havia procedimento de trabalho para motivação formal da eliminação de candidatos, de ampla divulgação dos resultados ou de procedimento formal de acolhimento e análise de pedidos de contraditório e ampla defesa de candidatos eliminados nos processos de seleção.

51. Pode-se concluir dos fatos acima expostos que as práticas adotadas pelas superintendências regionais não permitiam a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabilizava o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos.

52. Apesar de não haver redação expressa na Lei 8.629/1993 ou na MP 759/2016, a expressa motivação dos atos administrativos, o princípio da publicidade e também o contraditório e a ampla defesa são princípios basilares dos processos administrativos devendo ser detalhados em normativo interno do Incra e implantado em seus processos de trabalho, além de monitorado pelo TCU em processo próprio.

Das condições de Permanência no Programa Nacional de Reforma Agrária (item I da manifestação do Incra – peça 207, p. 01 a 09)

53. O Incra ressalta no item I de sua manifestação, em resumo, que, com a edição da Medida Provisória 759/2016, consoante sua nova redação do *caput* do art. 20, as restrições ali expostas objetivam vedar a seleção de beneficiário para ingresso no programa, mas não a sua permanência no programa de reforma agrária, conforme o § 4º introduzido no art. 20 pela referida MP.

54. O Incra alega ainda que a nova redação dada pela MP afastaria definitivamente interpretações que conduzissem a ideia de que a ‘clientela’ beneficiada pela reforma agrária deve se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93. Assim, conforme apontado pela Autarquia, não subsistiria qualquer fundamento legal para que critérios como: deficiência física ou mental; aposentadoria por invalidez; local de residência diferente do local do projeto de assentamento; ou sinais exteriores de riqueza sejam utilizados como critérios de

seleção de beneficiários e, portanto, mantidos como indícios de irregularidades.

55. Com base nessas alegações, o Incra requer que as referidas condições não sejam computadas como indícios de irregularidade, tampouco critérios legais a ser seguidos como parâmetro pelo Incra no saneamento das inconsistências eventualmente identificadas.

56. Cumpre esclarecer que a interpretação adotada no presente processo nunca foi a de que a 'clientela' beneficiada pela reforma agrária deveria se enquadrar, indefinidamente no tempo, nas restrições dos art. 19 e 20 da Lei 8.629/93. O que foi ressaltado, por diversas vezes nos autos, em particular na peça 67, p. 15 à 17, onde analisou-se o mérito dessa questão, é que o Incra deve investir especial atenção aos beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público, por exemplo, já que são indícios, não isoladamente, mas juntamente com os demais fatos apontados nos parágrafos subsequentes, de que o beneficiário não está mais explorando o seu lote e que, conseqüentemente, está deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária.

57. Não se trata apenas de concluir-se que o servidor público, o empresário e o detentor de mandato eletivo, simplesmente por adquirir essa condição estão proibidos de permanecer no lote para o qual foram homologados, ou que o beneficiário da reforma agrária estaria impedido de prosperar, o que seria inaceitável, mas trata-se de o Incra cumprir sua função institucional de supervisão ocupacional desses lotes e de fazer cumprir a legislação pela qual é responsável por fiscalizar.

58. 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.

59. No caso dos servidores públicos, dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural (6.318 beneficiários). Aproximadamente 26 mil beneficiários da reforma agrária que também são servidores públicos não possuíam atualização de endereço após sua homologação no Cadunico ou na Receita Federal do Brasil (RFB). Quanto aos demais, cerca de 37% sequer vivem no mesmo município em que foram contemplados com lotes da reforma agrária. A situação desses servidores públicos assentados deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (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.

60. Ressalta-se que situações onde a família atenda a esses requisitos, mas tenha um de seus membros que mantenha atividade no serviço público, como de agente comunitário ou professor no projeto de assentamento, não constituem irregularidades, mas devem ser comprovadas pelo Incra pelo meio que entender cabível e viável, não devendo o Incra simplesmente intuir que todos os casos apontados se enquadram nessa situação, dadas as circunstâncias de supervisão ocupacional atuais, largamente discutidas nos autos.

61. No caso dos empresários, dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Verificou-se que 8.582 beneficiários da reforma agrária que também são empresários não possuíam endereço atualizado no Cadunico ou na Receita Federal em data posterior à homologação. Quanto aos demais, cerca de 57% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses empresários assentados, a exemplo do que ocorre com os servidores públicos, deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (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.

62. No caso dos detentores de mandatos eletivos, dos 1.017 casos, 22 não possuem endereço atualizado no Cadunico ou na RFB. Do restante, aproximadamente 36% vivem em município diferente do qual recebeu o lote da reforma agrária. A situação desses detentores de mandatos eletivos assentados, a exemplo dos dois casos anteriores, deve ser regularizada apenas após comprovada a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social do lote recebido (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.

63. Da mesma forma, qualquer condição em que o beneficiário da reforma agrária exerça atividades tipicamente urbanas, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996.

64. Corroboram com essa conclusão, a baixa expectativa de controle gerada pelo Incra nos beneficiários irregulares da reforma agrária, dado que, conforme já discutido nos autos, o Incra exerce adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional o que, dentre outras consequências negativas, funciona como fator de estímulo à prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já constatado em diversas ocorrências relatadas por esse Tribunal em outros processos (processos constantes do anexo I a esta instrução).

65. Por fim, ressalta-se que a nova redação dada pela MP 759/2016 à Lei 8.629/1993 não altera o entendimento adotado até o momento nos autos. Apesar da nova redação da Lei 8.629/1993 com a inserção do § 4º em seu artigo 20, 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.

Das ações implementadas e a serem implementadas pelo Incra para atendimento ao Acórdão 2451/2016 – TCU – Plenário (Itens II e III da manifestação do Incra, peça 207, p. 9 a 26)

66. No que se refere as medidas implementadas pela Autarquia para o atendimento do Acórdão 2451/2016 – TCU – Plenário, o qual suspendeu pelo prazo de 120 dias a medida cautelar adotada nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 do Acórdão 775/2016 nos casos dos indícios 01, 04, 05, 07, 09, 11, 12, e 13 referidos na tabela 1 do item 18 do voto condutor do Acórdão referido e pelo prazo de 180 dias o item 15 desta mesma tabela, o Incra relata, resumidamente, que enviou 4 relatórios mensais ao TCU ressaltando em seu conteúdo os seguintes itens: i. publicação de Nota Técnica com vistas a orientar o corpo técnico para a correção e o saneamento das supostas irregularidades apontadas pela CGU e pelo TCU; ii. plano de providências contendo providências a serem adotadas pela Autarquia, na Sede e nas Superintendências, prazos e indicação de responsáveis para execução; iii. ações iniciais adotadas na Sede e nas Superintendências para possibilitar o desbloqueio e saneamento dos registros com indícios de irregularidades.

67. Dentre as ações iniciadas o Incra destaca: i. realização de capacitação nacional; ii. elaboração de planos de providências regionais; iii. publicação de ordens de serviço nomeando servidores para tratarem os indícios de irregularidades; iv. capacitação desses servidores; v. realização de mobilização das famílias para saneamento dos indícios; vi. entrega de 'espelho do beneficiário', documento que especifica os tipos de indício em que o beneficiário foi enquadrado, com orientações quanto à apresentação de documentação para saneamento e; vii. Atendimento cotidiano daqueles beneficiários que voluntariamente tem procurado as unidades do Incra.

68. No âmbito da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de projetos de assentamento, foi apontado que foram desenvolvidas rotinas no SIPRA para desbloqueio das unidades familiares que conta com tela de entrada para registro de análises e documentos comprobatórios apresentados pelos beneficiários. Foi elaborado ainda um Manual Operacional contendo as orientações para apuração e saneamento de indícios de irregularidade ocorridos antes da homologação do PRNA, conforme termos do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

69. O Incra afirmou ainda estar em curso a elaboração de normas de execução em substituição à NE Incra 45/2005, para adequá-la à nova redação da Lei 8.629/93, dada pela MP 759/2016 e às recomendações do TCU no que concerne ao processo de seleção de beneficiários. Além disso, informa que estão sendo desenvolvidas ferramentas no Sistema para permitir a emissão de editais de seleção, geração de protocolo de inscrições no Programa e validação de inscrições, mediante acesso ao Infoconv da Receita Federal, bem como relatórios gerenciais que permitirão ao Incra promover atualização da situação familiar quanto a eventuais indícios de irregularidades e análises de documentação complementar.

70. Quanto às ações para depurar e sanear os indícios de irregularidades apontados pelo TCU, foram tomadas as seguintes providências:

a) quanto ao indício 13, considerando que a distância de até 50km entre o município declarado e o assentamento revela-se razoável para se admitir vínculos de deslocamento e não representaria obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, considerou-se que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmam como irregularidades e podem ser desbloqueados em definitivo quanto a este indício;

b) quanto ao indício 01 (beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA), extraído-se do SIPRA os registros de CPF em situação diferente de assentado ou titulado e realizando-se batimento com a tabela do TCU, verificou-se a existência de 22.498 CPFs remanescentes (cf. correção do número feita no Relatório de Janeiro/2017), não alcançados pelo batimento, que necessitam de melhor depuração e, portanto, permanecem com bloqueio;

c) constituição de grupo de trabalho para acompanhamento das melhorias implementadas no SIPRA para atendimento a determinações do TCU;

d) iniciou-se a depuração dos dados relativos ao Indício 03 — área superior a 1 módulo rural, no que dos 841 CPFs com indícios de irregularidades para indício nº 03, conforme informação constante no Relatório apresentado em Janeiro/2017, 651 admitiriam a condição de regularidade, em interpretação conferida à questão a partir do artigo 18-A da Lei nº 8.629/93, alterado pelo artigo 10 da Lei 13.001/2014, podendo ser desbloqueados em definitivo, e 210 CPFs devem ser mantidos bloqueados para depuração pelas superintendências regionais;

e) no âmbito dos assentamentos reconhecidos pelo Incra que fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Diretoria de Obtenção do Incra organizou os dados para operacionalização no SIPRA visando ao desbloqueio massivo de 24.691 unidades familiares, nos 104 Projetos identificados com indícios de irregularidades, permanecendo bloqueados 6.219 unidades familiares para tratamento específico, mediante análise dos critérios de elegibilidade e supostas irregularidades ocorridas antes da homologação/reconhecimento no PNRA;

f) foi realizada depuração referente ao indício de irregularidade nº 15 — beneficiários de ATER que não estão na RB e beneficiários que receberam serviços de ATER em um Projeto de Assentamento distinto da lotação oficial. Foi identificado que maioria dos casos analisados não se configurava como irregularidade, conforme apontara o TCU. Os atestes extraídos confirmaram o atendimento realizado no próprio assentamento em que o beneficiário estava assentado. Daí, concluiu-se ter havido erro ou no momento do cadastramento do contrato ou do cadastramento da atividade por parte do técnico de ATER;

g) foram desbloqueados 421.676 CPFs, somados titular 1 e titular 2, representando 49% dos indícios apontados pelo TCU, sendo que, destes, 35.540 referem-se aos projetos que integram o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

71. Já no que se refere às medidas a serem tomadas para a correção das irregularidades apontadas na presente representação, o Incra ressalta o esforço da Autarquia para sanear os indícios de irregularidade apontados pelos órgãos de controle, destacando as seguintes medidas:

a) INCRA concentrará seus esforços na ampliação de parcerias institucionais para verificação em campo da real situação dos beneficiários, assim como promoverá o contínuo aperfeiçoamento do uso da Tecnologia da Informação. Ainda, buscar-se-á garantir disponibilidade orçamentária para deslocamento das equipes técnicas lotadas nas Regionais, bem como para a manutenção da estrutura permanente nas Superintendências para tratamento exclusivo das providências referentes ao Acórdão nº 775/2016 TCU- Plenário;

b) dentre as ações de modernização tecnológica em curso, foram disponibilizados, desde 31 de janeiro, novos serviços no Portal da Sala da Cidadania, sistema criado pelo Incra para atendimento de demandas e informações;

c) prevê-se a ampliação da rede de colaboradores locais para acesso à Sala da Cidadania Digital, por meio de instalação de pontos de atendimento do INCRA nos municípios, sindicatos, associações e empresas de ATER, o que permitirá atendimento presencial, em especial para assentados da Reforma Agrária;

d) um dos pilares da estratégia traçada pela Autarquia para atuação junto aos beneficiários será a formação da Rede INCRA, que contará com apoio dos Municípios e Cooperativas, para atividades como utilização do espaço físico para atendimento aos beneficiários do PNRA, o acesso ao Sistema da Sala da Cidadania Digital e orientações quanto aos serviços;

e) também foi desenvolvida, no Módulo ‘Programa de Reforma Agrária’ do Portal da Cidadania, ferramenta de comunicação ao beneficiário cujo CPF tenha algum bloqueio no SIPRA, que permitirá acesso aos motivos para o bloqueio e indicação das providências a serem adotadas;

f) para beneficiários cujo CPF registre data de atualização de dados no SIPRA superior a 2 anos, somente será permitido o acesso ao Formulário de Atualização Cadastral — AtualCad, para que o(a) Beneficiário(a) possa conferir os seus dados (Titular 1 e 2) e do conjunto familiar, e requerer atualização/alteração de dados. Não será permitido acesso aos serviços: Solicitar DAP, emitir Certidão do(a) Beneficiário(a), GRU/Boleto Bancário do Crédito Instalação para quem não estiver com dados atualizados nos últimos 2 anos. Desse modo, a atualização cadastral passa a ser obrigatória aos assentados com mais de 24 meses de assentamento;

g) o Incra disponibilizará uma seção em seu sítio eletrônico contendo relatórios, planilhas e gráficos referentes às providências adotadas pelo órgão para sanear irregularidades apontadas no Acórdão nº 775/2016 TCU- Plenário e, essencialmente, os resultados obtidos.

72. 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.

73. As medidas aqui apontadas, 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. Ressalte-se que os referidos relatórios mensais enviados pelo Incra foram autuados no TC 033.644/2016-0, processo de acompanhamento autuado por determinação do item 9.4 do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário, e que o Relator, em consonância com proposição da SecexAmbiental, determinou, em 18/4/2017, o apensamento definitivo daquele processo a estes autos.

CONCLUSÃO

74. A instrução constante da peça 14 deve ser conhecida como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU e, no mérito, ser considerada procedente.

75. Conclui-se pela análise dos autos do presente processo, conforme constante à peça 24 e nos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos, que a base de dados da reforma agrária constante do Sipra apresenta 578.547 indícios de irregularidades, os quais estão sendo saneados pelo Incra,

conforme descrito na manifestação da Autarquia (peça 207, p. 9 a 26), discriminados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.197	23.197
Idade inferior a 18	0	0%	0	0%	2.117	2.117
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017
Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
Renda superior a 20 SM* – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Residem em município diferente do que se localiza seu PA	0	0%	363.111	100%	0	363.111
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	61.495	100%	0	61.495
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	9%	584.024	83%	55.318	701.961
Total sem duplicidades						578.547

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. Valores excluem duplicidades e por isso não correspondem a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de uma irregularidade. Beneficiários antes da data de homologação são os beneficiários que já apresentavam condição de irregularidades antes de serem contemplados na PNRA, as demais colunas se referem a beneficiários que adquiriram condição de irregularidade após serem contemplados e beneficiários que não possuem informação suficiente para determinar a data que adquiriu a condição de irregularidade em relação à homologação. * SM – Salário Mínimo.

76. A nova redação da Lei 8.629/1993 dada pela MP 759/2016 não alterou os entendimentos aplicados até o momento na presente representação, tendo apenas sistematizado e formalizado os princípios que já estavam constantes do ordenamento jurídico nacional em diversos normativos, com algumas pequenas alterações, no que se refere ao objeto do presente processo.

77. Os indícios de irregularidades representam os seguintes efeitos potenciais à Política Nacional de Reforma Agrária:

a) prejuízos financeiros decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R\$ 2,83 bilhões, sendo R\$ 89,3 milhões no curto prazo e R\$ 2,74 bilhões no médio prazo, caso o Incra mantenha o índice de irregularidades constatados nos processos de seleção recentes, em pagamentos de créditos e benefícios decorrentes da reforma agrária;

b) possibilidade de seleção efetuada de maneira ilegal de 120 mil novos beneficiários, com possibilidade de ingresso de novos beneficiários com indícios de irregularidades, uma vez que o plano de ação do Incra só estará implantado ao final de 2019, ocasião em que esses beneficiários já teriam sido assentados;

c) prejuízos financeiros com custos administrativos e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que a irregularidade for confirmada;

d) custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de irregularidade, no montante de R\$ 159 bilhões, os quais poderiam estar ocupados com beneficiários regulares, evitando a aquisição de novos imóveis para a reforma agrária e o custo com a criação de novos projetos de assentamento;

e) remissão de créditos da reforma agrária no valor de R\$ 6,1 milhões para beneficiários com indícios de irregularidade, com possibilidade de remissão de montante ainda maior;

f) possibilidade de acesso de beneficiários potencialmente irregulares a outros benefícios e políticas públicas derivadas do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, a exemplo do PAA que tem potencial de prejuízo financeiro de 82,5 milhões (11.432 beneficiários irregulares do RB participando do PAA);

g) lesão aos direitos de milhares de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

78. As causas para que ocorressem os indícios de irregularidades, conforme discutido ao longo da presente instrução e também relatado ao longo de trabalhos de controle externo desenvolvidos ao longo dos últimos 20 anos e instruções anteriores deste processo, bem como nos resultados das auditorias efetuadas pelas Secex-AP, Secex-PA, Secex-GO, Secex-MS, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO no exercício de 2015, atualmente no gabinete do Ministro Relator para decisão de mérito (resumos nos anexos I e II desta instrução), são as seguintes:

a) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

b) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);

c) procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

d) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20

- da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;
- e) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
 - f) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;
 - g) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;
 - h) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;
 - i) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o 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; e
 - j) recorrência dos casos acima descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico.

79. Os encaminhamentos necessários para a correção dos problemas sistêmicos (causas) e mitigação de seus efeitos, acima relatados, já devem considerar a nova redação da Lei 8.629/1993 dada pela MP 759/2016.

80. Também concorreram para as ilegalidades acima descritas a omissão dos gestores do Incra dos últimos anos, motivo pelo qual foram ouvidos em audiência a fim de avaliar se serão apenados com a aplicação de multa ou outras sanções previstas em lei, em processo próprio (TC 001.526/2017-0), conforme despacho do relator constante da peça 195.

81. Os procedimentos de seleção de beneficiários realizados pelo Incra poderiam ser anulados por terem sido feitos com procedimentos ilegais, conforme demonstrado. Ocorre que, para os casos em que o beneficiário se enquadra dentro dos requisitos legais e tenha sido imitado na posse de lote da reforma agrária de boa-fé, tal procedimento atentaria contra a segurança jurídica e contra os direitos adquiridos desse beneficiário, motivo pelo qual somente devem ser anulados os procedimentos de seleção de beneficiários realizados pelo Incra em que ele não tenha sido oficialmente imitado na posse efetiva do lote, ressalvados os casos em que for comprovado o recebimento do lote de má-fé ou que o beneficiário tenha invadido o lote antes de ser imitado oficialmente na posse.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

82. Em reuniões ocorridas nos dias 24 e 25/04/2017, o Incra detalhou as medidas que vem tomando para correção das falhas sistêmicas constatadas na presente representação para auditores da Secex-MS e SecexAmbiental, cujas apresentações em PowerPoint foram juntadas aos autos nas peças 219, 220 e 221.

83. O Incra mostrou alguns avanços, ainda em fase inicial de implantação, mas que apresentam potencialidade para solucionar os problemas apontados. Os principais avanços estão nas áreas de melhoria de sistemas, modernização de processos de trabalho, modernização de normativos, titulação definitiva e provisória de parcelas, etc.

84. Essas providências devem ser avaliadas em processo de monitoramento das decisões de mérito a serem prolatadas no presente processo, inclusive no tocante aos critérios utilizados pelo Incra para o desbloqueio de programas associados à condição de beneficiários da reforma agrária daqueles que apresentaram indícios de irregularidades, mas que a Autarquia julgou ter informações suficientes para o desbloqueio.

85. Para que o monitoramento a ser feito pelo TCU seja efetivo se faz necessário que o Incra inclua em seu plano de providências, além das medidas necessárias para correção das falhas sistêmicas apontadas no presente processo, com respectivos responsáveis, ações e prazos, também uma meta de supervisão ocupacional para os próximos anos, ponderando ainda aspectos

operacionais e financeiros, de forma que sejam tomadas as medidas necessárias para o processo de retomada das áreas em que forem confirmadas irregularidades.

86. Por fim, ressalta-se que o Incra é clientela da SecexAmbiental, motivo pelo qual os autos serão tramitados para que aquela unidade se pronuncie sobre sua concordância com os encaminhamentos aqui propostos, previamente ao envio para Ministério Público junto ao TCU.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

87. Espera-se que as deliberações propostas, caso implementadas pela Autarquia gerem os seguintes benefícios:

a) benefícios financeiros reais estimados em R\$ 3,7 bilhões, referentes ao impedimento do assentamento de beneficiários irregulares; de remissão de créditos à beneficiários irregulares; além do bloqueio de pagamentos de valores de programas governamentais à beneficiários irregulares;

b) aprimoramento legislativo proveniente da edição da MP 759/2016 e das alterações ocorridas no projeto de conversão de Lei;

c) prevenção à lesão aos direitos de 120 mil potenciais beneficiários da reforma agrária, segundo estimativas do Incra, proveniente das mudanças ocorridas nos processos de seleção de beneficiários;

d) benefício financeiro potencial estimado em R\$ 159 bilhões em áreas que podem ser utilizadas em processos de regularização de beneficiários e novos processos de seleção de beneficiários em todos os estados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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 imitidos 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. 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) 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 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) presente, 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.”

22. Nos termos determinados pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, os autos foram novamente remetidos para pronunciamento do Ministério Público/TCU, lá recebendo parecer da lavra do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, à peça 225, vazado nos termos seguintes:

“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. 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) 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 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 Incra.

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 Incra 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.

Ela 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 esculpadas para a satisfação dos fins pretendidos pela reforma agrária. E compete ao Incra 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 pelos 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 Incra 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) 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 §1 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, abstando-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, abstando-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 – Sipro 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 Sipro 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 Inkra 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 Inkra 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 Inkra 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 Inkra 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 por invalidez beneficiados com a da distribuição de terra, sob pena de responsabilidade da autoridade que autorizou o ato;

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

d) informar ao 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.”

É o relatório.

ⁱ Acerca do consignado no item 20 da derradeira instrução da secretaria, vide o que foi disposto nos itens 16 a 18 deste Relatório, elaborado por este Relator.