

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à deliberação deste Tribunal representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e Meio Ambiente (SecexAmbiental), em face de indícios de irregularidades observados na concessão dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

I

2. Em sede de exame preliminar da matéria, este Tribunal, acolhendo proposição deste Relator, com fundamento nas questões de fato e de direito apresentadas pela SecexAmbiental, prolatou o Acórdão 775/2016 – Plenário, que, após o conhecimento da representação, decidiu adotar uma vasta gama de providências vocacionadas a apurar os vários graves indícios de irregularidades observados na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária, com a suspensão de diversas de suas atividades, conforme a seguir reproduzido:

“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.xls’) bem como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;

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 Sipra, 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 consequente 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 para fiscais'*, *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. Em face do referido acórdão o Incra opôs embargos de declaração no qual pleiteava efeito suspensivo, bem assim, o saneamento de supostas omissões, contradições ou obscuridades, os quais, apreciados por este Tribunal, mediante o Acórdão 1.086/2016 – Plenário, foram no mérito rejeitados, tendo-se à ocasião informado ao embargante que:

a) 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;

b) 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.

4. Dessa forma, manteve-se a suspensão cautelar. Ultrapassados os prazos relativos à manifestações fixadas no acórdão, pronunciaram-se quanto ao mérito a Secex/MS, que atuou neste feito em razão da participação de seus servidores neste processo, e a SecexAmbiental, bem como o Ministério Público/TCU, conforme peças 67, 68 e 82, respectivamente, no sentido de que a presente representação fosse considerada procedente, fazendo-se as determinações ali alvitadas.

5. Entrementes, diversos novos elementos foram aportados ao processo pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, e pelo Instituto, 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 Incra 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.

6. Consoante consignei à época no relatório daquela deliberação, “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”. Na sequência, vieram a este Tribunal parlamentares em

comitiva para 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.

7. Muito embora a teor do Acórdão 775/2016 – Plenário tivesse ficado 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 representavam, protocolaram, em vista das medidas que estavam sendo implementadas para o saneamento dos indícios de irregularidade apontados, pedidos nos quais pugnaram pela revisão da medida cautelar adotada, enquanto não apreciado o mérito desta representação.

8. 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. Explicou que, 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 disporiam 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.

9. No dia 2/9/2016 o Incra apresentou minuta do Plano de Providências, no qual detalhou as ações que seriam desenvolvidas com vistas ao saneamento dos indícios de irregularidades, ocasião em que 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, tendo sido realizadas reuniões entre o Incra e as unidades técnicas deste Tribunal envolvidas, as quais analisaram o pleito de suspensão temporária e parcial da cautelar com vistas a que o Incra pudesse realizar, durante esse período, depuração dos dados.

10. Assim, trouxe a este Tribunal proposição que foi aprovada mediante o Acórdão 2.451/2016 – Plenário (sessão de 21/9/2016), no sentido da suspensão parcial da cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, no tocante a parte dos indícios de irregularidades apontados naquele acórdão, para a adoção das medidas indicadas por aquela autarquia com vistas à imediata depuração dos indícios de irregularidades apontados, no prazo ali indicado, conforme encetado nas providências apontadas pelo Instituto na tabela “Indícios de Irregularidades – Solicitação de Desbloqueio ao TCU” de peça 99 dos autos, relativamente aos indícios de irregularidades identificados nesse novo acórdão, 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 pretendia fazer.

11. Ainda mediante o Acórdão 2.451/2016 – Plenário, foi determinado ao Incra que no exame das irregularidades apontadas por este Tribunal no Acórdão 775/2016 – Plenário, dentro de seu plano de providências imediatas e mediatas, desse prioridade aos casos em que os beneficiários se

encontrassem enquadrados em mais de um indício de irregularidade, visando à confirmação ou não da efetiva regularidade do beneficiário perante o PNRA, bem como que durante o prazo de suspensão da cautelar determinada, e por ocasião do comparecimento à autarquia para fins de elaboração de projeto ou proposta simplificada com vistas ao acesso ao Pronaf A, exigisse 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 fosse atendido ou verificada eventual incompatibilidade com o PNRA, restabelecesse o bloqueio do acesso do beneficiário porventura irregular, restabelecendo, para esses casos, os efeitos pretendidos pela cautelar anteriormente adotada por este Tribunal.

12. Em razão dessas providências, foi determinado ao Incra, também, que encaminhasse a este Tribunal relatório mensal atualizado das providências adotadas e dos resultados porventura alcançados, durante a vigência da suspensão da medida cautelar, e, à SecexAmbiental, que realizasse, em autos apartados, o acompanhamento das medidas que seriam adotadas pelo Incra durante o período de vigência da suspensão da cautelar, incluindo o recebimento do relatório mensal, representando ao Relator caso viesse a verificar que as referidas medidas não estivessem sendo executadas a contento, no modo, na forma ou no prazo.

13. Referido acompanhamento se deu no âmbito do TC-033.644/2016-0, atualmente apensado a esta representação.

14. Como visto no detalhado histórico de tramitação destes autos que fiz ao elaborar o relatório precedente, 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, seguindo-se para pronunciamento do Ministério Público/TCU, consoante determinado no Acórdão 775/2016 – Plenário.

15. Alinham-se as unidades técnicas deste Tribunal (Secex/MS e SecexAmbiental) bem como o Ministério Público/TCU, este com ajustes e aperfeiçoamentos pontuais nas proposições daquelas unidades, no sentido de que seja a presente representação considerada procedente, e que este Tribunal fixe prazo para que o Incra anule os processos de seleção de beneficiários em andamento, bem assim, determine a adoção de uma série de providências com vistas ao saneamento integral dos indícios de irregularidades apontados, com manutenção em definitivo da suspensão de remissão e de acesso a benefícios àqueles em que se tiver confirmada a situação irregular de assentado da reforma agrária.

II

16. Em linhas gerais, consigno que acolho as análises e proposições constantes dos pareceres, com os aperfeiçoamentos oferecidos pelo judicioso pronunciamento do representante do Ministério Público/TCU neste feito, os quais integram estas razões de decidir, sem prejuízo de novos ajustes e das considerações que faço adiante, tendo por objetivo principal tornar claro o posicionamento deste Tribunal sobre a matéria aqui versada, e de forma a proporcionar a indução das melhorias necessárias às ações do Incra no seu papel principal de condução de tão importante política pública, a manutenção de contínua melhoria e atuação no sentido da correção dos desvios verificados, e a propiciar os meios necessários a essas atividades, que, a partir daqui, entendo merecem também acompanhamento contínuo deste Tribunal de Contas da União, haja vista que o saneamento integral das irregularidades apontadas demandará considerável tempo, não se admitindo, durante a implementação de medidas, desvios que possam significar retrocessos em relação ao que se constatou, e ao que se pretende ver implementado no âmbito daquela autarquia.

17. Não é por demais lembrar que este Tribunal vem há anos envidando esforços no combate a desvios de finalidade na execução da Política Nacional de Reforma Agrária. Há pelo menos vinte anos este Tribunal vem fazendo isso, como bem pontuou, inclusive, ora Ministro-Presidente Raimundo Carreiro, em sua declaração de voto e de apoio aos trabalhos realizados pela SecexAmbiental nesta representação, por ocasião do Acórdão 1.086/2016 – Plenário, por mim relatado, em que sua

Excelência já indicava que por meio da Decisão 750/1998 – Plenário (Rel. o Min. Adhemar Ghisi), diversas determinações haviam sido realizadas com vistas, inclusive, a que o Incra identificasse os ocupantes irregulares e não preferenciais da reforma agrária, nos projetos de assentamento, visando à adoção das medidas administrativas e judiciais para a retomada das respectivas parcelas e posterior destinação aos beneficiários devidamente selecionados.

18. Desde a época daquela decisão tomada em sede de auditoria operacional, vários trabalhos deste Tribunal, apreciados mediante os Acórdãos 391/2004, 557/2004 e 753/2008 (Rel. o Min. Ubiratan Aguiar); 609/2011, 60/2011, e 2609/2012 (Rel. o Min. Subst. Weder de Oliveira); 356/2012, 1259/2013 e 4503/2016 (Rel. o Min. Subst. André de Carvalho); todos do Plenário, trouxeram a tona um grande histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária.

19. Além disso, ao longo desses exercícios, as unidades técnicas deste Tribunal realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Todavia, apesar dos esforços empreendidos, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram consideradas insuficientes. Assim, com base nesses fatos, a SecexAmbiental autuou processo de levantamento em 2015, apreciado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, em que fui relator, no qual foram apontados diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra, motivo pelo qual foram autorizadas Fiscalizações 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)” por oito unidades técnicas regionais, os quais apontaram diversos indícios de irregularidades.

20. Paralelo a isso, realizou-se o cruzamento de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra com dados de diversas bases de dados de origem pública, culminando no apontamento de grande número de registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades, da ordem de 578 mil, os quais mereceriam apurações por parte do instituto, notadamente, em razão das fragilidades de seus marcos legais e normativos quanto aos processos de seleção de beneficiários e a praticamente inexistente atividade de supervisão ocupacional dos lotes, além de robustos indícios de ingerências na formação de listas por entidades ligadas a movimentos sociais. Os registros são indicados na tabela abaixo, reproduzida a partir do relatório precedente, e constante do Acórdão 775/2016 – Plenário:

Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências <u>antes</u> da data de homologação		Ocorrências <u>depois</u> da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
Descrição	Quantidade de	%	Quantidade e	%	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	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874

invalidez						
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.

21. Tudo isso, portanto, resultou na latente necessidade de paralisação do processo de reforma agrária, com vistas a que o Incra adotasse as medidas necessárias e suficientes à regularização de todos os apontamentos irregulares indicados como indícios por este Tribunal, muitos dos quais efetivamente comprovados, como indicado no relatório precedente, e que conduziram, inclusive, a processos de normatização e alteração legal, até então inexistentes, de forma a suprir lacunas que eram preenchidas apenas mediante atos infralegais e interpretações havidas em âmbito interno pelo Incra.

22. Vale mencionar, por exemplo, que até a deliberação cautelar adotada por este Tribunal, os critérios de manutenção na condição de beneficiários, relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, que atingiram tal condição após a data de homologação, ou seja, após o recebimento de parcela da reforma agrária, encontravam-se embasados em norma positivada em Portaria do MDA, o que conduziu a este Tribunal fixar prazo no Acórdão 775/2016 – Plenário, “*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”.

23. Rememoro, também, que às vésperas da prolação do acórdão que apreciou os embargos de declaração contra a deliberação cautelar suspensiva deste Plenário sobre as irregularidades apontadas, a então Presidente da República chegou a editar o Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016, alçando ao nível desse ato regulamentador de lei muitas das questões em discussão nestes autos, numa tentativa de instituir os marcos normativos que possibilitassem o saneamento dos problemas sabidamente existentes nos processos de seleção e de condução do programa de reforma agrária. Alguns dos dispositivos ali indicados foram, inclusive, objeto de novas representações por parte da secretaria, tratadas em autos distintos deste processo. E, diante das inovações trazidas pelo decreto, ainda autônomas em relação ao marco legal, conduziu-me a também determinar a oitiva da Casa Civil, em despacho que proferi à peça 51 destes autos.

24. No despacho determinei à Casa Civil que se manifestasse 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 para-fiscais*”, 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.

25. Aponte, 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.

26. Com a suspensão parcial da cautelar determinada por este Tribunal, por meio do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, o Incra passou a direcionar sua força de trabalho, notadamente, de seus escalões superiores, com vistas a adotar medidas objetivando o tratamento das questões apresentadas por este Tribunal.

27. Assim, além da implementação de plano de providências para o saneamento dos indícios de irregularidades, o Incra informou que estaria elaborando nova regulamentação interna do processo de seleção das famílias, ressaltando, inclusive, que o novo normativo interno iria contemplar a sistematização da pontuação para os critérios de classificação, em atenção ao disposto no artigo 10 do Decreto n. 8.738/2016, de forma a que reste observada a ordem de classificação do artigo 19 da Lei n. 8.629/93, também fixadas no artigo 9º do decreto; bem como mecanismos e orientações administrativas para viabilizar oportunidade de defesa a todos os participantes da seleção, além da previsão de ampla divulgação dos resultados dos processos seletivos.

28. Evoluindo na implementação das medidas que o Instituto julgou pertinentes adotar, conjuntamente com os órgãos que lhe são superiores na Administração Federal, e com vistas a atacar os problemas identificados por este Tribunal, editou-se, em tempo mais recente, a Medida Provisória nº 759, publicada no DOU do dia 22 de dezembro de 2016, que, segundo o Incra, “*dentre outras medidas fixou novos marcos normativos no processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, e por meio da qual se estabeleceu requisitos legais para seleção e novo critério de classificação de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária sob duplo prisma: ordem de preferência e ordem de classificação*” (peça 207).

29. No que se refere às medidas implementadas pela Autarquia para o atendimento do Acórdão 2.451/2016 – TCU – Plenário, consoante exposto na derradeira instrução técnica elaborada nestes autos, o Incra relata, resumidamente, que enviou 4 relatórios mensais a este Tribunal ressaltando em seu conteúdo medidas em andamento como a publicação de Nota Técnica com vistas a orientar o corpo técnico para a correção e o saneamento das irregularidades apontadas pela CGU e pelo TCU; a elaboração de plano de providências contendo providências a serem adotadas pela Autarquia, na Sede e nas Superintendências, prazos e indicação de responsáveis para execução, ações iniciais adotadas na Sede e nas Superintendências para possibilitar o desbloqueio e saneamento dos registros com indícios de irregularidades, a realização de capacitação nacional, elaboração de planos de providências regionais, publicação de ordens de serviço nomeando servidores para tratarem os indícios de irregularidades, capacitação desses servidores, realização de mobilização das famílias para saneamento dos indícios, 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 o atendimento cotidiano daqueles beneficiários que voluntariamente têm procurado as unidades do Incra.

30. Ainda, no âmbito de sua Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, 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, além da elaboração de Manual Operacional contendo as orientações para apuração e saneamento de indícios de irregularidades ocorridos antes da homologação do PNRA, conforme os termos do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário. Em termos normativos, encontra-se em elaboração um conjunto 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 (ora convertida na Lei 13.465, de 11 de julho de 2017) e às observações deste Tribunal no que concerne ao processo de seleção de beneficiários.

31. E, por fim, 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. O Instituto ainda informa o desenvolvimento de modernização tecnológica e a ampliação do orçamento de supervisão, apontado como praticamente inexistente pelos auditores na representação.

32. **Inegável a constatação de que, a partir das discussões havidas em face desta representação, o Incra vem se esforçando no sentido de dar efetivo cumprimento à sua missão institucional e ao conjunto de leis e regulamentos que regem os princípios da reforma agrária, merecendo, por isso, ainda que em atitude reativa, o reconhecimento deste Tribunal.** As ações em implementação me parecem positivas, porém o horizonte de resolução dos problemas é longo, indicando-se, nas ações constantes dos planos até então apresentados, um período de maturação, desenvolvimento e efetiva implementação, no que se refere aos pontos de enfrentamento, que se refere a um plano de ação de algo em torno de 720 dias, ou seja, dois anos de contínuo trabalho por aquela autarquia.

33. Em razão disso, entendo que este Tribunal deve se manter vigilante, com efetivo acompanhamento, monitoramento e fiscalizações periódicas junto ao Incra com vistas a que se garanta o desejável salto de qualidade na execução do Programa Nacional de Reforma Agrária em condições de observância aos princípios norteadores, e aos da legalidade, economicidade, eficiência e efetividade, além do controle, por meio de supervisão ocupacional contínua dos beneficiários da reforma agrária.

III

34. Em que pese todo o exposto, importante observar que tanto a instrução técnica quanto o parecer do Ministério Público/TCU apresentam posicionamentos diversos daqueles defendidos pelo Incra em face dos novos marcos legais e normativos editados no decorrer da suspensão cautelar e,

especialmente, relativamente aos indícios de irregularidades indicados na tabela “Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades”. Há divergências substanciais que merecem ser adequadamente enfrentadas e explicitadas, sob pena de a obscuridade na apreciação dessas matérias conduzir ao cumprimento desconforme da deliberação deste Tribunal com os fundamentos aqui adotados. Por isso, procurarei, a partir deste ponto, apresentar referidas diferenças e o encaminhamento que julgo adequado às questões.

35. Consoante pôde ser visto no relatório precedente, notadamente, nas derradeiras manifestações consignadas nos pareceres, após a edição da Medida Provisória 759/2016 o Incra apresentou manifestação final requerendo:

35.1 – a revogação da medida cautelar adotada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, uma vez que considera saneados os indícios de irregularidades;

35.2 – de forma subsidiária, alternativa e/ou complementar ao pedido anterior (cf. peça 207) a revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade à luz da Lei 8.629/1993 com as alterações promovidas por meio da MP;

35.3 - que sejam doravante considerados “critérios legais e normativos”, para todos os efeitos dos processos de seleção e para as condições de permanência de beneficiários do PNRA, inclusive para análise e decisão sobre a continuidade dos processos, conforme autorizado no item 9.4 do Acórdão 775/2016-P, as definições normativas da Lei 8.629/1993 com as alterações introduzidas pela MP 759/2016, considerando-se tacitamente revogada qualquer disposição legal ou normativa anterior em sentido contrário ou diverso (aqui podem ser entendidos disposições como por exemplo, do estatuto da terra e do Decreto 59.428/1966);

35.4 - de forma complementar aos pedidos anteriores, uma vez editada nova norma interna de seleção de beneficiários pelo Incra, em consonância com a MP nº 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;

35.5 - 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 às legislações vigentes e suas atualizações.

36. Ocorre que em três oportunidades, em sua derradeira instrução, a unidade técnica aduziu que os entendimentos adotados na presente representação não foram substancialmente afetados pelas alterações legais, conduzindo a secretaria, por isso, a propor que a representação seja considerada procedente:

“EXAME TÉCNICO

(...)

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.”

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

(...)

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.”

37. No mesmo sentido, o pronunciamento do Ministério Público:

“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.”

38. Com efeito, não se revela cabível a pretensão do Incra de ver a presente representação julgada improcedente por este Tribunal, eis que confirmados vários dos indícios de irregularidade apontados.

39. Se agora se entendem confirmadas as irregularidades, em sua ampla maioria, há que se tornar definitivas as medidas outrora perseguidas com o procedimento cautelar, seja determinando-se a anulação daqueles tidos por irregulares, seja fazendo-se determinações corretivas e impeditivas da perpetuação dos efeitos desses atos ou dos benefícios que esses poderiam trazer, irregularmente a terceiros, exigindo-se o exato cumprimento da lei.

40. Entendo que as inovações legislativas, seja as instituídas mediante o Decreto 8.738/2016, seja aquelas inauguradas pela MP 759/2016 (ora já convertida na Lei 13.456/2017), ou aquelas encetadas pela autarquia, como a revisão da NE 45/2005, bem como os elementos trazidos pelo Incra, não têm expressivo efeito sobre as providências que devem ser adotadas para o saneamento das irregularidades antes verificadas, de forma que nem poderia se cogitar, por exemplo, de se entender prejudicada a representação, em face da ulterior modificação normativa (aqui me refiro ao Decreto e à MP). Muitas das alterações efetuadas na legislação e nos normativos tendem ou tenderão a explicitar os procedimentos e requisitos necessários à garantia de princípios que, antes, em razão da lacuna legal, não eram respeitados pela autarquia, a exemplo do princípio da publicidade dos atos de seleção de candidatos, da motivação das decisões tomadas nos processos seletivos, do contraditório e ampla defesa na seleção dos beneficiários, e da observância dos critérios de preferência, estes já explicitados em lei, e que agora sofrem pontuais ajustes. Essas alterações, todavia, apenas tornam explícito que os apontamentos realizados nesta representação se revelavam de grande procedência.

41. **Entretanto, quanto ao mérito, entendo que assiste razão parcial ao Incra em questões pontuais, motivo pelo qual entendo que a representação deva ser considerada parcialmente procedente.** Refiro-me, quanto a essas questões pontuais, por exemplo, aos registros constantes da tabela elaborada pela secretaria, na inicial desta Representação, cujas depurações realizadas pela autarquia indicaram a inexistência de irregularidade quanto à condição do beneficiário, revelando quanto a eles apenas inconsistência cadastral, lógica ou operacional do Sipra, e para os quais foram realizados desbloqueios massivos pelo Instituto após depuração das inconsistências verificadas. Veja-

se, não estou convalidando tais bloqueios massivos nem entendendo que foram totalmente pertinentes, mas apenas reconhecendo que possivelmente nem todos apontamentos pudessem refletir efetivamente irregularidades, mas apenas falhas internas do Sipra. E, também, no que entendo mais substancial, razão parcial e pontual quanto aos critérios de manutenção dos beneficiários após homologação, no que tange aos servidores públicos, empresários e outras condições no mesmo sentido, indicados pela secretaria em sua inicial, cujos entendimentos evoluíram para não se considerar, em absoluto, e como critério totalmente objetivo, inconformidade entre o critério normativo da época da apresentação da representação (Portaria MDA 6/2013) e os dispositivos de lei indicados, que conduziram às oitivas constantes do subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário e do despacho que proferi à peça 51, sobre o mesmo tema.

42. Aqui torna-se necessário aprofundamento, para o esclarecimento das questões, haja vista divergências encontradas no exame da matéria e que não podem permanecer obscuras, merecendo enfrentamento por este Relator. Retornemos, pois, ao Acórdão 775/2016 – Plenário. Tratemus, apenas do caso dos ocupantes de cargos públicos (servidores públicos), sem deixar de ter em mente que os fundamentos dos achados e das respostas do Incra para essa questão são, em termos principiológicos e normativos, as mesmas bases para os indícios relativos a titulares de mandatos eletivos e empresários, porquanto decorrentes da Portaria MDA 6/2013.

43. Aquela ocasião, apontou-se, conforme o quadro de indícios de irregularidades reproduzido no item 20 retro, 144.621 beneficiários servidores públicos, antes e após a data de homologação. A instrução assim consignou:

“Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos

28. Foram encontrados 144.621 beneficiários contemplados na RB que constavam nos bancos de dados de controle de pessoal do serviço público como servidores públicos civis e militares nas esferas municipal, estadual e federal. Desses beneficiários com indícios de irregularidade 40.008 já constavam como servidores antes de sua homologação na RB e 104.344 adquiriram a condição de servidores públicos após a sua homologação na lista de beneficiários. Além disso, foram encontrados 269 beneficiários para os quais o momento em que se tornaram servidores públicos não pôde ser comparado com a data de sua homologação na RB.

29. Tal situação encontrada contraria o definido no art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964 c/c art. 6º, inc. I da NE Incra 45/2005 que definem que não poderá ser beneficiário da PNRA: ‘I - Funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro’.

30. O art. 3º, § 2º da Portaria MDA 6/2013 não foi adotado como critério para a obtenção do presente indício, uma vez que contraria o disposto nos normativos citados no parágrafo anterior, definindo exceção não prevista em Lei: Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem: I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais. (...) § 2º - **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**’ (grifo nosso).

31. A Portaria MDA 6/2013 contraria o próprio espírito da PNRA definido na legislação, já que, uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que teria de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, que considera como agricultor familiar quem ‘(...) atenda, simultaneamente, aos seguintes requisitos’: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011) IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

32. Ressalte-se que as terras arrecadadas para reforma agrária, para os fins a que se pretendem os projetos de assentamento do Incra, só podem ser distribuídas sob a forma de propriedade familiar ou a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e de sua família, o que também fica descaracterizado quando o beneficiário se torna servidor público, nos termos do art. 24, inc. I e II da Lei 4.504/1964 c/c art. 19 da Lei 8.629/1993.

33. As evidências da situação encontrada estão em arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.” (grifei)

44. Realizada a oitiva do Incra, a SecexAmbiental manifestou-se acerca do critério adotado para o indício apontado, mantendo a convicção de que a exceção criada pela Portaria MDA 6/2013, no que tange à condição de ocupantes de cargo público, atividade empresarial e cargos eletivos, após a homologação, ou seja, após a condição de assentado da reforma agrária, seria irregular, razão pela qual manteve o quadro de indício de irregularidade relativo a esses beneficiários, pugnando pela suspensão cautelar do acesso a benefícios sociais e creditícios a essa parcela de beneficiários, tendo a análise se empreendido nos seguintes termos:

“ii. o fato de TCU não ter considerado a Portaria MDA 06/2013 teria sido inapropriado

41. O Incra argumenta também que dever-se-ia levar em consideração que o Tribunal não considerou autorizações da Portaria MDA 06/2013, o que resultou na evidenciação de quantitativo de atos administrativos supostamente ilegais e ilegítimos. Esse fato teria se mostrado inapropriado frente às práticas adotadas pelo Incra que teriam sido feitas à luz de fiel interpretação das normas vigentes.

42. A UT, em seu estudo, não considerou apenas o disposto no §2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 como critério de auditoria por considerar que tal dispositivo extrapola dispositivos da Lei 4.504/1964, da Lei 8.629/1993, da Lei 11.326/2006, além do Decreto 59.428/1966, o que não se mostra inapropriado.

43. O § 2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 estabelece que não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, adquira também a condição de servidor público, proprietário rural, ou empresário. Destaca-se que a representação da UT não abordou a questão de proprietário rural após a data de homologação, apenas as ocorrências que não apresentaram informação de data, motivo pelo qual só serão abordadas a seguir a condição de empresário ou de servidor público após a homologação.

44. Conforme já descrito anteriormente, o fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública ou atividade empresarial em áreas urbanas é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a atividade que o beneficiário está se propondo uma vez tendo ingressado no PNRA, qual seja, agricultura familiar.

Uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público. Tais definições constam da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, que caracteriza o agricultor familiar como aquele que explore sua propriedade com a sua família, dentre outros requisitos.

45. O fato de o MDA publicar uma portaria excetuando esses casos como irregularidades, sem que isto esteja previsto em lei, e sem estabelecer qualquer procedimento adicional de verificação da situação ocupacional desses lotes ocupados por servidores públicos e empresários mostra-se incoerente com os objetivos do PNRA e também inconsistente com dados do próprio Incra, que calcula a necessidade de assentar mais 120 mil pessoas até o fim do presente PPA, os quais, segundo o que foi apontado na peça 23 dos autos se encontram em situação de vulnerabilidade social.”

45. Disso resultou na proposição da secretaria de manutenção no quadro de indícios de irregularidades do conjunto de empresários e ocupantes de cargo público, sejam efetivos ou em mandatos eletivos, sugerindo-se quanto a eles os efeitos cautelares de suspensão dos processos de concessão e da remissão de créditos da reforma agrária, e do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidas em função de fazerem parte do PNRA.

46. Ao me pronunciar sobre essa questão, consignei o seguinte no voto condutor do Acórdão 775/2016-Plenário:

“32. Consoante se observa da tabela representativa dos beneficiários irregulares, há expressivo número de servidores públicos identificados antes mesmo da homologação do processo de seleção de beneficiários. Mais especificamente, 40.008 beneficiários do programa foram identificados como sendo servidores públicos antes mesmo de serem contemplados com um lote da reforma agrária, contrariando frontalmente disposições legais. Outros 104.344 beneficiários tornaram-se servidores públicos após a homologação, ou seja, após serem contemplados nos projetos. No primeiro caso, evidente que os 40 mil beneficiários ocuparam lotes indevidamente, deixando o programa de contemplar equivalente número de famílias em situação de risco social. No segundo caso, há fortes indícios de que as pessoas beneficiárias do programa não mais estejam enquadradas nas condições, haja vista que galgaram cargos públicos, possivelmente deixando de explorar pessoalmente a terra concedida por meio de reforma agrária, a qual é voltada, fundamentalmente, para a exploração direta e pessoal, ou por meio do núcleo familiar, do beneficiário, de modo que não pode ceder a terceiros, pelo prazo de dez anos, na forma da lei (art. 21 da Lei 8. 629/1993).

33. Em idêntica situação se encontram aqueles identificados como empresários (16.022 antes da homologação e 45.942 após a homologação). Nesse caso, indica a secretaria que apenas cerca de 6% (3.553) possuem empresa de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. E, não é por demais destacar que a atividade empresarial se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006 (art. 3º, inc. IV), e demais disposições sobre projetos de colonização federal (art. 64, inciso I, alínea “b”, do Decreto 59.428/1966). Todavia, por medida de maior prudência, entendo que se deva considerar como indício de irregularidade, por ora, apenas aqueles empresários não ligados ao ramo agrícola, para fins da cautelar suscitada. Nada impede, todavia, que o Incra, se entender necessário, faça em momento posterior, a checagem da situação daqueles 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola.”

47. Dessarte, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, adotou-se cautelar suspensiva que abrangeu essa condição de servidor público, ocupante de cargo eletivo e empresário, após a homologação, consoante subitens 9.2.3 a 9.2.5, com ajustes indicados no subitem 9.3.2 daquele acórdão, tendo-se fixado prazo ao Incra para manifestação sobre a legalidade da disposição constante da Portaria 6/2013 do MDA quanto ao critério de permanência da condição de beneficiário a esses grupos, que galgaram essas condições após a homologação (subitem 9.7).

48. Com a posterior edição do Decreto 8.738/2016, determinei, ainda, por despacho, que os dispositivos ali inseridos, antes constantes unicamente da portaria, também fossem objeto de oitiva, junto à Casa Civil, porquanto inovadores para um decreto regulamentar (não havia previsão dessas exclusões em Lei).

49. Cumpre lembrar que por ocasião daquele acórdão, para fins de cumprimento da cautelar adotada, restaram consignadas as seguintes permissões ao Incra, com atenção aos destaques no texto a seguir:

“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;" (destaquei)

50. Os trechos negritados desses dispositivos suscitaram dúvidas por parte do Incra, sendo objeto de embargos de declaração. As dúvidas, todavia, foram espancadas pelas seguintes considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 1.086/2016 - Plenário:

"17. Para o embargante não resta claro se, na avaliação dos casos concretos, para aferição acerca da comprovação da regularidade dos beneficiários durante a vigência da cautelar, deve considerar o preenchimento dos requisitos constantes nos dispositivos legais e normativos, segundo a interpretação que o Incra faz para os distintos momentos de seleção e de supervisão ocupacional, ou se deve considerar outros critérios interpretativos constantes nesta representação, mormente a aplicação de restrições legais de ingresso na política pública, mesmo após a aquisição da condição de assentado. Requer, assim, que se elucide quais critérios normativos devem ser considerados para o momento da supervisão ocupacional, ou seja, para afastar ou confirmar os indícios de irregularidades após o ato da homologação do beneficiário na parcela.

18. Ora, nesse ponto, não vejo configurada omissão ou obscuridade no acórdão embargado. A dúvida, ao que me parece, é de natureza subjetiva, presente somente na mente do embargante, e formulada no interesse que tem na matéria que vem sendo tratada na representação. É patente que a deliberação deste Tribunal adotou critérios de interpretação normativos distintos daqueles adotados pelo Incra, situação mais evidente ainda quanto se percebe, da leitura do acórdão embargado, que fora determinada a realização de oitiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, diante do que consta do art. 3º, § 2º, da referida Portaria, no que tange às exceções feitas àqueles assentados que se tornaram, posteriormente, e, portanto, após a homologação, agentes públicos ou empresários.

19. Além do mais, o acórdão deixou claro, após a expressão a que alude o embargante, qual o critério deve ser adotado, em complemento à expressão ensejadora da dúvida do embargante. Transcrevo, a seguir, negritando a expressão motivo da dúvida apresentada, e sublinhando, em seguida, a oração explicativa que lhe é subsequente: "(...) **do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal**, (...).".

(...)

22. Logo, bem sabe o Incra que a deliberação deste Tribunal implicou em considerações mais rígidas sobre os critérios adotados no PNRA. E essa rigidez no exame deve ser emprestada ao Instituto no cumprimento da deliberação, ao menos durante a vigência da cautelar, e, posteriormente, em caso de deliberação deste Tribunal que porventura venha a afastar, no mérito, outras interpretações dissonantes das leis e dos princípios que regem o PNRA."

51. E é por isso, em face das divergências entre o Incra e este Tribunal sobre a matéria, em deliberações anteriores, ainda a respeito do exame não exauriente, que aquele instituto pugna à peça 207 que sejam doravante considerados “critérios legais e normativos”, para todos os efeitos dos processos de seleção e para as condições de permanência de beneficiários do PNRA, inclusive para análise e decisão sobre a continuidade dos processos, conforme autorizado no item 9.4 do Acórdão 775/2016-P, as definições normativas da Lei 8.629/1993 com as alterações introduzidas pela MP 759/2016 (recentemente convertida na Lei 13.456/2017), considerando-se tacitamente revogada qualquer disposição legal ou normativa anterior em sentido contrário ou diverso (aqui podem ser entendidos disposições como por exemplo, do estatuto da terra e do Decreto 59.428/1966).

52. De suma importância ainda trazer à lume o que foi requerido e o que foi concedido ao Incra por ocasião do Acórdão 2.451/2016 – Plenário acerca desses indícios de irregularidades, ocasião em que se solicitou desbloqueios temporários em razão de perigo reverso na obtenção de acesso a créditos para o plantio da Safra 2016 pelos beneficiários. Para tanto, reproduzo a seguir o trecho do relatório baseado na instrução técnica, do voto por mim proferido e do pertinente acórdão:

“EXAME TÉCNICO

(...)

Servidores Públicos, Empresários, Titulares de mandatos eletivos

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

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

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

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

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

54. Quanto à alegação de que a lei não proíbe a situação em tela após a homologação do beneficiário na Reforma Agrária, ressalte-se que as análises já foram efetuadas na instrução de peça

67 dos autos, onde apontou-se pela necessidade de que os beneficiários nessa condição tenham sua situação normalizada após comprovada sua compatibilidade com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social da terra recebida (nos termos já definidos pela Autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, § 1º, item 'b', da lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária, sob pena das medidas adotadas pelos gestores terem sua efetividade limitada.

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

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

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

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

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

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

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

53. Meu posicionamento, todavia, foi no seguinte sentido:

“26. No tocante aos indícios de irregularidades relativos aos servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos (indícios 04, 05 e 09), os pedidos do Incra

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

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

54. Por conseguinte, este Tribunal deliberou no sentido de

“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:

(...)

9.1.2. 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);”

54. Logo, se de fato o Incra deu cumprimento às deliberações deste Tribunal, restituídos os efeitos da cautelar outrora adotada, aqueles beneficiários que se tornaram servidores públicos, titulares de cargos eletivos e empresários, após a data de homologação, ou seja, após adquirirem a condição de assentados da reforma agrária, e que não comprovaram compatibilidade do exercício dessas atividades

com a exploração agrícola e a efetiva exploração do lote, com o cumprimento da função social da terra recebida, com níveis satisfatórios de produtividade, com exploração pessoal ou por intermédio de seu núcleo familiar, devem estar, a esta altura, sob os efeitos da cautelar outrora adotada.

55. De objetivo, constata-se que por ocasião da representação formulada não havia critério legal que permitisse expressamente a manutenção da condição de beneficiário da reforma agrária àqueles que, após o recebimento do lote, tivessem alcançado a condição de servidor público, detentor de mandato eletivo, ou empresário. O entendimento permissivo foi construído internamente no Incra e no antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário a partir de interpretações da legislação, gerando, inclusive, os questionamentos diretos consignados no acórdão deste Tribunal. A partir daí, no curso da representação, tal permissivo foi deslocado da Portaria MDA para o Decreto 8.38/2016, trazendo aparente disposição de autonomia em relação à lei, e, portanto, com vício aparente de legalidade.

56. Com a edição da Medida Provisória 759/2016, de 22/12/2016, finalmente esse entendimento do Incra passou a figurar na lei, evidenciando-se claramente uma inversão na construção do marco legal, haja vista que as disposições da portaria, que não guardavam embasamento legal, foram erigidas a disposições de decreto, e deste à medida provisória com força de lei. Saliente-se, a propósito, que referida medida provisória foi convertida na Lei 13.456, de 11 de julho de 2017, de modo que hoje vige o seguinte conjunto de regras legais (Lei 8.629/1993 alterada pela MP 759/2016, que foi convertida na Lei 13.456/2017) – especial atenção ao § 4º incluído:

“Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem: [\(Redação dada pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada; [\(Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor; [\(Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; [\(Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade; [\(Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou [\(Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. [\(Incluído pela Lei nº 13.456, de 2017\)](#)

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo.

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do caput deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

§ 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.”

57. Diante dessa nova redação conferida à Lei 8.629/1993 pela Medida Provisória 759/2016, posteriormente convertida na Lei 13.456/2017, a matéria objeto da oitiva determinada pelo subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – Plenário restou prejudicada, por perda de objeto, porquanto o que se reputava ato regulamentar *contra legem*, agora encontra respaldo na lei (ato que goza de presunção *juris tantum* de constitucionalidade), obedecidos os critérios ali fixados, **de que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado**, devendo-se o exame se dar com tal enfoque.

58. De sua vez, a análise empreendida pela unidade técnica deste Tribunal, sobre o mérito desses indícios de irregularidades, específicos quanto às condições de permanência no PNRA, após a homologação, se deu nos seguintes termos na derradeira instrução produzida:

“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 urbana, 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 [não] 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.”

59. Bem, por essa análise entende-se que a proposição da secretaria segue no sentido de que os bloqueios anteriormente efetuados em sede de cautelar devam ser mantidos, haja vista que *“A situação desses (...) 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.”* e que não deve *“o Incra simplesmente intuir que todos os casos apontados se enquadram nessa situação, dadas as circunstâncias de supervisão ocupacional atuais, largamente discutidas nos autos.”*

60. Também nessa linha, parece se posicionar o Ministério Público, em derradeiro pronunciamento nos autos:

“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.”

61. É portanto impróprio, a meu ver, o juízo porventura exercido pelo Incra de que o disposto no § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, introduzido pela MP 759/2016 (convertida na Lei 13.456/2017), permite, no tocante ao critério após homologação, tratar como presumida a ausência de irregularidade a situação em que se verificam servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos na condição de beneficiários da reforma agrária, quando essa condição se der após a homologação, sem fazer-se qualquer checagem relativa aos compromissos assumidos, por dez anos, de exploração da parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar, e de não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, eis que esse é o conteúdo dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993.

62. As análises empreendidas pela secretaria, e o pronunciamento do Ministério Público, não dão guarida às pretensões da autarquia, que, friso, pugnam improcedência da representação, pela revisão dos critérios utilizados para o apontamento de indícios de irregularidade, à luz das alterações da MP, e por que os critérios legais e normativos para todos os efeitos, incluindo o disposto no

subitem 9.4 do Acórdão 775/2016 – Plenário, sejam tão somente as definições da Lei 8.629/1993 c/c a MP 759/2016 (ora convertida na Lei 13.456/2017) na parte agora introduzida.

63. Há que se cumprir não apenas o disposto na legislação colacionada, mas também aos comandos oriundos das determinações deste Tribunal, com vistas à observância das leis e princípios, bem assim, com vistas à integral apuração dos indícios de irregularidade apontados. Ora, não restaram convalidadas as seleções efetuadas sem a observância dos critérios de publicidade, garantia da ordem de preferência, do contraditório e da ampla defesa, nem da motivação das desclassificações de interessados. Nem os critérios legais (novos) indicam, por si sós, que os beneficiários apontados na peça 25 dos autos, como indícios de irregularidades a merecer atenção do Incra, tornaram-se automaticamente ou presumivelmente regulares, cabendo ao Incra checar a situação de cada um deles, como encetou fazê-lo no período em que a cautelar esteve suspensa.

64. Nesse viés, verifico que as proposições das unidades técnicas deste Tribunal, no que concerne especificamente aos beneficiários apontados com indícios de irregularidades, são as seguintes:

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

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.”

65. A essas proposições, assente o Ministério Público, que, não obstante, alinha preocupações adicionais com as medidas adotadas pelo Incra, durante o período, acerca de desbloqueios massivos, e que, por isso, propõe a este Tribunal, adicionalmente, que informe ao Incra, para fins de cumprimento das medidas objeto de determinação, que *“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”*. Tal proposição, mantida na sua derradeira manifestação nos autos, tem fundamento nas considerações que fez por ocasião de seu primeiro parecer sobre o mérito das questões, no qual consignou:

“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.” (grifei; negritos constam do original).

66. Acertada a proposição informativa alvitrada pelo Ministério Público, razão pela qual a acompanho. Com efeito, diante das proposições da secretaria sobre as irregularidades indicadas nos itens não digitalizáveis de peça 25, acolhidas pelo *Parquet*, poderia restar indagação, por parte do Incra, quanto a se mantém ou não os bloqueios aos demais benefícios decorrentes do PNRA, e a suspensão da concessão de créditos da reforma agrária ao grupo de servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos após a homologação, bem como aos demais na condição após homologação, e como poderia proceder o Incra quanto à confirmação ou não da irregularidade apontada aqui como indício.

67. Em razão de tudo o exposto por mim até aqui, e diante das proposições da secretaria, entendo necessário consignar no acórdão que ora proponho as respostas a essas possíveis indagações, de forma a orientar o cumprimento do acórdão por parte do Instituto. Por isso, além dessa proposição oriunda do Ministério Público, para que “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”, estou propondo a expedição do seguinte conjunto de orientações adicionais para o perfeito cumprimento das medidas alvitradas, direcionadas ao Incra:

67.1. no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos:

67.1.1. em que pese o disposto no art. § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, incluído pela Lei 13.456/2017, indicar que não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nessas situações, 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 por este TCU;

67.1.2. a situação desses assentados deve ser considerada regularizada apenas após comprovação da compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola e da efetiva exploração do lote, com o cumprimento de sua função social, em especial, 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;

67.1.3. não deve o Instituto simplesmente presumir a regularidade da situação desses indivíduos na exploração da terra que recebeu em decorrência do Programa Nacional de Reforma Agrária, devendo proceder às verificações relativas aos requisitos dos arts. 20 a 22 da Lei 8.629/1993;

67.1.4. a verificação da situação de regularidade ou irregularidade do beneficiário deve ser feita levando-se em consideração o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, compromissos esses que devem ser objeto de verificação pela autarquia em ações contínuas de supervisão ocupacional;

67.1.5. este Tribunal espera que a autarquia dê continuidade às ações que indicou adotar para a apuração desses indícios, informadas à peça 99 destes autos, onde se apontou como providências a serem adotadas pelo Incra, nos quadros relativos a *“Beneficiários contemplados na RB – cargos públicos”*, *“Beneficiários contemplados na RB – Empresários”* e *“Beneficiários contemplados na RB - Mandato eletivo”*, que a autarquia pretende: *“Comunicar todos a apresentar a documentação que comprove a compatibilidade do cargo”*; *“Designar por Superintendência Regional a equipe específica tratar os processos conforme Plano de Providências”*; e *“O sistema do SIPRA terá um campo específico para informar a compatibilidade”*, devendo o Instituto apresentar, nos relatórios semestrais requeridos por este Tribunal, que também faço incluir na proposta de acórdão que ora apresento, as medidas que vem adotando, os resultados obtidos, e a relação de beneficiários regulares e em situação irregular que remanesça em cada período.

68. Na mesma linha de preocupações encetadas, verifico haver outra, externada pelo *Parquet* especializado quanto aos desbloqueios massivos que o Incra pareceu pretender adotar, outrora temporariamente, em razão do que constou do Acórdão 2.451/2016-Plenário, mas que agora vislumbra caráter definitivo. Em razão da abordagem cirúrgica empreendida pelo parecer da Procuradoria, transcrevo-a a seguir:

“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 resolutiva 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 50 km 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.” (destaquei)

69. Alude o Ministério Público à consideração da autarquia de que, quanto ao indício 13, considerando que a distância de até 50km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamento e não representaria, na visão do Instituto, obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, considerou o Incra que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e poderiam ser desbloqueados em definitivo quanto a este indício.

70. Com efeito, todos os indícios apontados por este Tribunal merecem apuração por parte do Instituto. Considero perigosas ilações que conduzam ao entendimento de presunção de regularidade da exploração da terra como o critério adotado do raio de 50 km ou a assunção de situações antes vedadas por ocasião da seleção, mas que venham se materializar após a homologação (como no caso dos que se tornaram servidores, empresários ou detentores de mandato), porque tal apontamento pode indicar maior grau de probabilidade de abandono da terra, ou sua manutenção para outros fins apenas, distintos daqueles almejados pela reforma agrária, como a venda, o arrendamento a terceiros ou a utilização unicamente para fins patrimoniais, de moradia ou de lazer.

71. Todavia, compreendo que pelo alto número de indícios de irregularidades, talvez não haja capacidade imediata do Incra atacar todos os problemas apontados, devendo, por isso, a presente deliberação considerar essa dificuldade e apontar solução que contemple a supervisão ocupacional pelo Incra, e o acompanhamento da apuração do indício de irregularidade, ainda que sem a manutenção no

quadro de bloqueio em alguns dos casos. E este parece ser o mais incisivo deles, considerando o alto volume de beneficiários (186 mil).

72. Interessa, pois, que haja a apuração integral dos indícios de irregularidades apontados por este Tribunal, providência que já vem sendo realizada pelo Instituto desde a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário. Todavia, essa apuração não pode prescindir, em vários dos apontamentos, de medidas outras mais complexas, como o chamamento de beneficiários a comprovar a regularidade, como a compatibilidade de atividades outras por ele exercidas com a exploração da terra pessoalmente ou por meio do núcleo familiar, com níveis satisfatórios de produtividade, a residência localizada no lote ou no projeto de assentamento, como referido no título que lhe foi concedido, e a não cessão a terceiros a qualquer título, medidas que necessitam de verificações pelo Incra por meio de atividades de supervisão ocupacional.

73. Assim, considerando a complexidade dessas apurações, vislumbro que o horizonte mais longo de tempo necessário à confirmação ou não dos indícios de irregularidade, sob apuração do Incra, aliado ao fato de que o Instituto passou a adotar medidas que me parecem caminhar no sentido da solução dos problemas apontados inicialmente nesta representação, não deve vir acompanhada da manutenção dos bloqueios de acessos a benefícios sociais e creditícios decorrentes da participação no PNRA, dados os riscos sociais envolvidos, daqui por diante, em que vislumbro um período de cerca de três anos para que se realizem todas as checagens necessárias pelo Instituto, bem como a implementação de suas melhorias nos processos de supervisão ocupacional.

74. Dessarte, em vez da manutenção integral dos bloqueios, tal como alvitrado nos pareceres, entendo mais adequado fixar um limite de três anos para a apuração de todos os indícios de irregularidades apontados e ainda remanescentes de verificação por parte da autarquia, nos moldes aqui delineados, de modo a determinar-lhe que apresente a esta Corte plano definitivo de apuração de todos os indícios, contemplando referido prazo máximo de apuração.

75. Enquanto se realizam as apurações, objetivando a confirmação ou o afastamento definitivo do indício de irregularidade apontado, enquanto não confirmados em definitivo tais indícios (com a observância do exercício do contraditório e da ampla defesa aos beneficiários), entendo admissível que se permita o acesso dos beneficiários com indícios de irregularidades (aqueles apontados pelo Tribunal, e que carecerão de confirmação pela autarquia) aos benefícios decorrentes do Programa, ou seja, o acesso a novos pagamentos de créditos da reforma agrária, 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, e o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, deste processo.

76. No entanto, se confirmado o indício de irregularidade apontado para o beneficiário indicado nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 destes autos, a autarquia deverá, garantido o contraditório e a ampla defesa, vedar o acesso do respectivo beneficiário do PNRA em situação irregular aos benefícios decorrentes do programa, bem assim, deverá o Instituto adotar as medidas administrativas e/ou judiciais cabíveis, inclusive junto a terceiros, como os bancos públicos e demais estruturas ministeriais que dão provimento a benefícios a cidadãos em razão de sua condição como beneficiários da reforma agrária, com vistas a que esses beneficiários não apenas deixem de ter acesso a tais benefícios, como restituam, se for o caso, os valores relativos aos benefícios recebidos indevidamente.

77. De outro modo, caso constatada a situação de regularidade do beneficiário, deverá a autarquia efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo definitivamente da lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25).

78. Já no que tange à remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014, entendo que é diminuto o risco social, caso mantida suspensa referidas remissões,

razão pela qual entendo deva ser mantida até que haja integral apuração, pela autarquia.

79. Nesse caso, se das apurações que o Incra fará (e em decorrência do que já fez) houver a confirmação dos indícios de irregularidades apontados, deverá o Instituto abster-se de conceder a remissão de que trata a lei, ou, ainda, deverá efetuar a devida anulação, nos casos em que já concedida a remissão, promovendo-se as medidas necessárias ao ressarcimento dos créditos da reforma agrária recebidos de maneira irregular, devidamente atualizados, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa aos interessados.

80. De outro lado, constatada, pelo Instituto, a situação de regularidade do beneficiário com direito à remissão indicada por referida lei, 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, e observadas as condições legais, poderá a autarquia dar continuidade aos processos ou procedimentos de remissão dos créditos do respectivo beneficiário, caso ainda não concedidos, ou manter referida remissão, se já concedida, na forma da lei, devendo, nesse caso, efetuar a regularização dos registros do beneficiário e excluí-lo da lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25).

81. Estou propondo, ainda, na minuta de acórdão que ora ofereço, em adição às medidas alvitadas nos pareceres e a essas providências a que me referi, informação ao Incra no sentido de que:

81.1 - quanto ao indício “13 - *Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento*”, em que a Autarquia considerou que a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento revelar-se-ia razoável para se admitir vínculos de deslocamentos que não representariam obstáculo para a exploração pessoal da parcela rural, critério que conduziu à inferência, pelo Instituto, de que cerca de 186.660 beneficiários enquadrados nesta situação não se confirmariam como irregularidades e por isso entende ser o caso de desbloqueio em definitivo, o posicionamento deste Tribunal é o de que:

81.1.1. o desbloqueio ou a exclusão, em caráter definitivo, dependente da efetiva verificação, pela Autarquia, de que o beneficiário cumpre o disposto nos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993, notadamente, o compromisso assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, compromissos esses que devem ser objeto de verificação pela autarquia em ações de supervisão ocupacional, sem prejuízo da verificação da obrigação assumida no respectivo contrato de concessão de uso celebrado junto ao Incra, da condição resolutiva eventualmente nele imposta de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento, providências essas que deverão ser incluídas no plano definitivo de apuração, juntamente com as providências de ordem semelhante aos demais “Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento”;

81.1.2. deve o Incra encaminhar, a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação no qual indique o planejamento de atividades de supervisão ocupacional nesse universo de beneficiários, de forma a proceder à verificação integral desses ao longo de um período máximo de 3 anos, e de forma a efetuar o registro dessa condição nos relatórios semestrais, também impostos na minuta que apresento.

82. As medidas alvitadas, somo outras que julgo pertinentes com vistas a garantir a vigilância e o controle deste Tribunal sobre as providências que o Incra doravante deverá adotar para o enfrentamento dos desafios que lhes serão impostos.

83. Nesse sentido, estou propondo a esta Corte determinação à SecexAmbiental para que, sem prejuízo do regular monitoramento do acórdão que vier a ser proferido, nos termos do art. 243 do Regimento Interno/TCU, a ser realizado bianualmente, pelo período mínimo de dez anos:

83.1 – autue processo de acompanhamento das providências a serem adotadas pelo Incra conforme subitens específicos da minuta de acórdão que ora submeto à deliberação, em que se

esperam providências como o envio de relatórios semestrais relativos ao plano de apuração dos indícios remanescentes; e

83.2 – realize o planejamento de ações fiscalizatórias, na modalidade auditoria, no horizonte de até quatro anos, com vistas a certificar que os beneficiários com apontamentos de indícios de irregularidades por este Tribunal, conforme planilhas constantes dos itens não digitalizáveis de peça 25, que porventura venham a ser considerados pelo Incra como regulares, de fato se encontrem em situação de regularidade, exercendo tais fiscalizações por meio de processos amostrais, se for necessário, e verificações *in loco*, por meio de Fiscalizações de Orientação Centralizada, com vistas a tal certificação e apontamento de eventuais desvios e responsabilidade por esses perante as Superintendências Regionais do Incra, ou por procedimentos irregularmente adotados pela sede da autarquia.

84. Também entendo necessário e pertinente que este Tribunal recomende aos órgãos de planejamento e orçamento e aos superiores da Administração, que forneça ao Incra os meios e recursos necessários a possibilitar o exercício pleno de suas atividades de condução da reforma agrária, notadamente, aos afetos à supervisão ocupacional, manutenção dos cadastros de beneficiários, desenvolvimento de sistemas, e cruzamentos de dados, que permitam sanear os indícios de irregularidade apontados e evitar novas e futuras ocorrências.

85. Ademais, entendo que cumpre também esclarecer ao Incra que:

85.1. para o cumprimento das determinações indicadas, fica o Instituto autorizado a excluir o beneficiário da lista de indícios de irregularidades, com base nas apurações que já realizou no curso da suspensão da cautelar deferida pelo Acórdão 2.451/2016 – Plenário, em razão da apresentação das devidas comprovações de regularidade pelo beneficiário, ou em razão de depurações na base de dados do Sipra visando a eliminação de erros, realizadas pela Autarquia e demais meios apuratórios pertinentes, registrando-se e fundamentando-se todas as exclusões porventura realizadas, incluindo a indicação dos motivos, documentos, e do agente responsável pela decisão de exclusão, de forma a que se possa apurar a responsabilidade pessoal do agente público que promover exclusões indevidas, ou da autoridade máxima da instituição, em caso de exclusões ou desbloqueios massivos que porventura não sejam objeto de verificações anteriores ou posteriores por meio da devida supervisão ocupacional, conforme planos de supervisão a serem elaborados em cumprimento às determinações; e

85.2. a cada procedimento ou conjunto de procedimentos realizados, conforme subitem anterior, deverá a Autarquia elaborar relatório específico que possa ser integrado àquele relatório semestral exigido na proposta de acórdão que ora apresento, de modo a poder ser objeto de aferição por fiscalização futura deste Tribunal.

IV

86. Questão relevante ainda, porém não abordada nas instruções e pareceres produzidos quanto ao mérito das questões debatidas nestes autos, há de ser aqui retomada por este Tribunal, para fins de deliberação cabível junto ao Incra, dado o alto volume de indícios de irregularidades na seleção e assentamento dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

87. Refiro-me à determinação constante do subitem 9.13 do Acórdão 775/2016 – Plenário, incluída por sugestão do ora Presidente desta Corte, Ministro Raimundo Carreio, durante os debates havidos por ocasião da sessão em que apreciada a proposição da suspensão cautelar adotada por aquele acórdão. Por meio do referido subitem, esta Corte determinou ao Incra que enviasse, no prazo de quinze dias contados da ciência daquele *decisum*, 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.

88. O objetivo de tal determinação foi o de conhecer a real situação dos assentamentos do Incra, bem como se o Instituto também detém tal conhecimento, para fins de avaliação própria ou por esta Corte, da eficiência, eficácia e efetividade de tão importante programa.

89. A determinação em questão foi objeto de pedido de prorrogação de prazo para atendimento pelo Incra (Ofício n. 100/2016-P, de 28/4/2016, peça 44 dos autos), em razão da alegada necessidade

de levantamento das informações perante as superintendências regionais daquela autarquia. Tal pedido foi contemplado por ocasião da apreciação dos embargos de declaração, tendo-se concedido a prorrogação requerida nos termos do subitem 9.4 do Acórdão 1.086/2016 – Plenário, em sessão ocorrida dia 4/5/2016.

90. Entretanto, verifico dos autos que o Incra não encaminhou as aludidas informações requeridas por este Tribunal, provavelmente porque delas não dispõe.

91. Diante do não cumprimento da determinação deste Tribunal, da provável indisponibilidade das informações, e quiçá, talvez, da baixa eficiência, eficácia e efetividade das políticas envoltas com o assentamento das famílias objeto do programa de reforma agrária, entendo necessário que este Tribunal proceda à avaliação, por ocasião dos monitoramentos e/ou das fiscalizações que serão empreendidas a partir desta deliberação, à aferição dos resultados apresentados pelos assentamentos realizados pelo Incra, sob o prisma da eficiência, eficácia e efetividade da política de reforma agrária, trazendo informações outrora requeridas, porém não apresentadas pelo Instituto, acerca da 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, bem como acerca das medidas adotadas pela autarquia e demais órgãos superiores envolvidos com o Programa, com vistas a que esses assentamentos alcancem resultados positivos no sentido da efetiva exploração da terra pelos beneficiários, atingindo os anseios de autossustentabilidade e os objetivos da reforma agrária, dentre os quais o cumprimento da função social da terra recebida, com níveis satisfatórios de produtividade.

V

92. Por fim, reconheço os esforços empreendidos pela nova administração do Incra no sentido de reagir aos apontamentos aqui efetuados por este Tribunal, cuja missão de controle externo não foi outra senão corrigir desvios, evitar a concretização de prejuízos e orientar o órgão da Administração Federal no sentido de alcançar pleno atendimento aos princípios caros da economicidade, legalidade, eficiência e efetividade de suas ações com vistas à implementação dos processos de reforma agrária. E é em razão do visível esforço que adoto medidas de mitigação dos bloqueios de maior risco social durante o período necessário à integral apuração dos mesmos pela autarquia, em vez de mantê-los bloqueados até a apuração final pelo Incra. A inversão que faço aqui, portanto, é pautada na confiança de que as ações serão adotadas pelo Instituto em estrito cumprimento às determinações deste Tribunal, à legislação de regência, e aos princípios norteadores da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade, assumindo o Instituto, doravante, nível de governança, responsabilidade e controle até recentemente não vistos na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária.

93. Enalteço a qualidade dos trabalhos e o envolvimento dos auditores da SecexAmbiental e da Secex/MS nas questões aqui debatidas, de modo que rendo elogios aos trabalhos desses auditores, e o faço por meio dos Srs. Tiago Modesto Carneiro Costa, Secretário de Controle Externo no Estado de Mato Grosso do Sul, e Junnius Marques Arifá, Secretário de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, que se estendem ao corpo técnico participante daquelas unidades, e ao assessor de meu Gabinete, Sr. Júnio César G. Queiroz.

94. A matéria é extensa e complexa e sobre ela sinto não poder mais me alongar em minúcias ao debate. No entanto, como dito, incorporo às minhas razões de decidir as análises empreendidas pela secretaria, com os aperfeiçoamentos trazidos pelo MP/TCU, aos quais somo minhas contribuições na forma da minuta de acórdão que apresento.

95. Também consigno que acolho as contribuições dos ministros Aroldo Cedraz e Augusto Nardes, bem como do ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa, oferecidas durante as discussões do processo em Plenário, relativas, respectivamente, aos seguintes temas abordados nas discussões referidas: (i) produção mecanizada nos assentamentos da reforma agrária (cujo objetivo maior é o de elevar o nível de produtividade da exploração da terra pelas famílias assentadas); (ii) utilização de terras públicas em seus processos de colonização e reforma agrária, objetivando propiciar economia de recursos com a aquisição de terras para fins de assentamento de famílias e a redução de riscos de

invasões ilegais de referidas terras; e (iii) titulação dos lotes aos beneficiários que tenham preenchido os requisitos necessários a essa titulação.

96. As propostas dos eminentes ministros foram contempladas no subitem 9.9.3 da minuta de acórdão ora submetida à deliberação deste Plenário.

97. Feitas essas considerações, acolhendo os pareceres das unidades técnicas que aqui atuaram e do Ministério Público/TCU, com ajustes considerados pertinentes, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de setembro de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator