

**GRUPO I – CLASSE I – Plenário**

TC 000.517/2016-0 [Aposos: TC 026.525/2016-0, TC 024.670/2016-2, TC 033.644/2016-0, TC 023.866/2016-0, TC 018.493/2016-5, TC 020.167/2016-4, TC 023.599/2016-2, TC 028.947/2011-8, TC 024.644/2016-1, TC 023.780/2016-9, TC 000.999/2017-2, TC 023.644/2016-8, TC 013.747/2016-9, TC 023.605/2016-2, TC 029.911/2016-8, TC 014.119/2017-0, TC 004.728/2017-3, TC 029.261/2016-3, TC 006.551/2017-3, TC 024.963/2016-0, TC 023.645/2016-4, TC 018.525/2016-4, TC 025.366/2016-5, TC 026.153/2016-5, TC 023.905/2016-6, TC 010.347/2017-8, TC 011.690/2017-8, TC 004.307/2017-8, TC 034.468/2016-1, TC 032.585/2016-0, TC 024.537/2016-0, TC 024.949/2016-7, TC 026.306/2016-6, TC 017.102/2017-0, TC 032.852/2016-9, TC 013.738/2016-0, TC 006.552/2017-0, TC 014.189/2016-0, TC 028.069/2016-1, TC 025.554/2016-6, TC 001.033/2017-4, TC 023.774/2016-9].

Natureza: Pedido de Reexame (Representação).

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

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

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

**SUMÁRIO:** PEDIDO DE REEXAME. EXAME DE ADMISSIBILIDADE. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório o despacho que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação:

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em face dos itens 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, que determinou àquela entidade, o seguinte:

9.6. determinar ao Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992, 250 e 251, do Regimento Interno/TCU, que, relativamente às medidas outrora objeto de medida cautelar determinada por este Tribunal nos itens 9.2.3 a 9.2.6 do Acórdão 775/2016 – Plenário, considerando os indícios de irregularidades apontados nestes autos, as disposições da Lei 8.629/1993, da Lei 4.504/1964, e do Decreto 59.428/66 e as diretrizes apresentadas neste acórdão:

9.6.1. mantenha suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja integral apuração, pela autarquia, dos indícios ali apontados, e, em decorrência das apurações que fez desde a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, ou das apurações que ainda serão necessárias fazer, adote as providências indicadas a seguir, conforme se confirme ou se afastem em definitivo os indícios apontados:

9.6.1.1. caso haja a constatação, pelo Instituto, da 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 lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25) ;

9.6.1.2. em caso, todavia, de 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;  
[...]

9.7. informar ao Incra, para fins do cumprimento das medidas objeto das determinações deste acórdão, que:

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

2. A recorrente, no recurso acostado na peça 301, requer o reexame do teor das determinações recorridas, a fim de não impedir que o Incra leve a cabo a remissão dos créditos concedidos nos exatos termos da legislação aplicável, ou seja, para abranger todos os créditos concedidos até o limite máximo de R\$ 10.000,00, por devedor, independentemente de sua condição subjetiva junto ao PNRA e desde que os valores tenham sido concedidos entre o período de 10/10/1985 a 27/12/2013.

3. No caso concreto em análise, é pertinente mencionar que a remissão de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade (peça 25), estimado em R\$ 6,1 milhões, foi obstaculizada por cautelar concedida pelo Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, nos seguintes termos, **verbis**:

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:

[...]

9.2.4. 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;

4. 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)

5. As irregularidades em questão se referiam, naquele momento, à existência de 479.695 casos de beneficiários do PNRA enquadrados em situações nas quais não se admite a concessão de lotes, em razão de os beneficiários incidirem nas vedações normativas e legais para concessão ou não respeitarem as condições impostas nos normativos para o enquadramento como beneficiários do programa. Tal quantitativo abrangeu tanto a relação de beneficiários selecionados (antes da homologação) quanto a situação ocupacional de lotes dos já assentados (situação verificada após a homologação).

6. Na ocasião, restaram presentes os requisitos previstos no art. 276 do Regimento Interno para a adoção da referida medida.

7. De fato, conforme à época narrados pela SecexAmbiental, todo esse conjunto de beneficiários, com indícios de irregularidades apontados, tinham potencial acesso, também, a benefícios creditícios e relativos a outros programas governamentais, com risco de geração de novos prejuízos aos cofres públicos que os mantêm. Daí a razão para a proposição de suspensão dos processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão, bem como do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, medida que o relator **a quo** considerou adequada.

8. No voto condutor do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, o relator do feito, Ministro-Substituto **Augusto Sherman Cavalcanti**, justificou a manutenção da suspensão das referidas remissões, conforme excerto do voto a seguir transcrito:

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 lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25).

9. Não há nos autos evidências de que foram apuradas todas as irregularidades em questão, motivo pelo qual o acórdão recorrido, ao revogar a cautelar originalmente concedida pelo Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, tornou definitivas as medidas outrora perseguidas com o procedimento cautelar e, dentre outras providências, determinou ao Incra que mantivesse suspensa a remissão de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade até que aquela entidade apurasse os fatos levantados neste processo, conforme item 9.6 daquele julgado.

10.Registro que este TCU foi comunicado, por meio do Ofício STF 27886/2017, que o Supremo Tribunal Federal, por decisão do Ministro Alexandre de Moraes, extinguiu, sem resolução de mérito, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Procurador-Geral da República em face do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, haja vista a revogação do ato atacado, consubstanciado na cautelar concedida no mencionado acórdão deste Tribunal (peça 339).

11.Nenhum questionamento foi suscitado no Supremo Tribunal Federal acerca das determinações expedidas pelo Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário, ora recorrido, nem a entidade recorrente apontou em sua peça recursal restrição, em decorrência das determinações ali contidas, do andamento do Programa Nacional de Reforma Agrária.

12.O Incra, nesta etapa processual, intenta convencer este Tribunal de que a lei que autoriza as remissões não trata da situação subjetiva do beneficiário/tomador do crédito pertinente, motivo pelo qual a concessão da remissão pretendida em nada se confundiria com o fato de serem ou não os atingidos beneficiários legítimos do PNRA.

13.Observe que não há nos autos comprovação de que foram afastadas as premissas que autorizaram o encaminhamento da determinação ora recorrida.

14.De outra parte, entendo presentes os requisitos para a concessão de cautelar nesta oportunidade. O **fumus boni iuris** está caracterizado pelos problemas sistêmicos na formação da relação de beneficiários da PNRA, evidenciados ao longo do presente processo, originado por representação decorrente de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada sob orientação da Secex Ambiental, e ainda não superados até a presente data.

15.Já o **periculum in mora** se encontra demonstrado pelo potencial prejuízo que as remissões de dívidas dos beneficiários com indícios de irregularidade assentados até dezembro de 2013, num total de 465.931, podem gerar (R\$ 7,7 milhões). A concessão do efeito suspensivo, inerente ao presente recurso, pode gerar o equivocado entendimento de que o gestor, antes do pronunciamento de mérito do recurso, poderia adotar medidas que direta ou indiretamente contrariassem qualquer dos itens da decisão recorrida. Tal equívoco, conquanto passível de responsabilização direta do gestor, poderia ocasionar prejuízos de difícil reparação, dada o volume de recursos envolvidos, justificando, assim, a concessão da cautelar em exame.

Diante do exposto, tendo em vista os pleitos formulados pela recorrente e considerando a análise de admissibilidade realizada pela Secretaria de Recursos no pedido de reexame em exame, decido:

1) conhecer o pedido de reexame interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), nos termos dos artigos 48 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 285 e 286 do Regimento Interno/TCU, **suspendendo-se os efeitos dos subitem 9.6.1, 9.6.1.1, 9.6.1.2 e 9.7.1 do Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário em relação à recorrente**, conforme exame de admissibilidade realizado pela unidade técnica;

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, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:

2.1. mantenha suspensa a remissão de créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade constantes dos itens não digitalizáveis da peça 25 dos autos até que haja integral apuração, pela autarquia, dos indícios ali apontados, e, em decorrência das apurações que fez desde a prolação do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário, ou das apurações que ainda serão necessárias fazer, adote as providências indicadas a seguir, conforme se confirme ou se afastem em definitivo os indícios apontados:

2.1.1. caso haja a constatação, pelo Instituto, da 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 lista de indícios de irregularidades apontados na referida planilha anteriormente indicada por este Tribunal (itens não digitalizáveis de peça 25);

2.1.2. em caso, todavia, de 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;

2.2. no cumprimento das medidas acima mencionadas, considere irregularidade passível de anulação do ato de remissão ou negativa de sua concessão a constatação de que o beneficiário da terra não ostentava legalmente a condição de assentado, por se enquadrar nas hipóteses de vedação normativa à época do recebimento do crédito de instalação.

3) determinar, preliminarmente, a remessa destes autos à SecexAmbiental para dar ciência aos órgãos/entidades cientificadas do acórdão recorrido **acerca do efeito suspensivo concedido em face do presente recurso, bem como da concessão da medida cautelar deferida.**

2. Em despacho subsequente (peça 384), determinei a oitiva do Incra, em cumprimento ao disposto no art. 276, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

É o relatório.