



TC 001.526/2017-0

Tipo: Representação (Pedido de reexame)

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

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

Advogado ou Procurador: Maíra Esteves Braga, Carlos Henrique Naegeli Gondim, Cecília Freitas de Aranha Menezes e Júnior Divino Fideles, procuradores federais.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: rejeição da alegação de defesa.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto por Carlos Mario Guedes de Guedes, Celso Lisboa de Lacerda, Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, Cesar Jose de Oliveira, Luiz Gugé Santos Fernandes, Marcelo Afonso Silva, Nilton Bezerra Guedes e Rolf Hackbart (peças 99-102), contra o Acórdão 1.043/2019 – Plenário (peça 68), relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

HISTÓRICO

2. O presente processo foi apartado do TC-000.517/2016-0, que tratou de representação a respeito de indícios de irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

3. No âmbito do processo de origem, foi prolatado o Acórdão 775/2016 – Plenário, sessão 6/4/2016, do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti, que promoveu a suspensão cautelar dos processos de seleção e de assentamento de novos beneficiários para a reforma agrária, bem como a suspensão dos créditos da reforma agrária, das remissões de créditos concedidos, e do acesso a outras políticas públicas concedidas em razão de indícios de irregularidades ocorridas na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra.

4. Ainda no curso daquele processo, em face de solicitação formulada pelo Incra de revisão parcial da cautelar com vistas ao desbloqueio de beneficiários por prazo necessário à imediata depuração dos dados, sob a alegação de perigo reverso no acesso a políticas públicas voltadas à safra agrícola em início de produção, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 2451/2016 – Plenário, sessão em 21/9/2016, suspendeu parcialmente a cautelar pelo prazo necessário à depuração indicada, com posterior restabelecimento de seus efeitos ao término do prazo fixado.

5. O TC 000.517/2016-0 foi apreciado no mérito na sessão de 6/9/2017, por intermédio do Acórdão 1976/2017 – Plenário, que decidiu considerar a representação parcialmente procedente, revogar a cautelar determinada pelo Acórdão 775/2016 – Plenário, fixar prazo para que o Incra adotasse as providências pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não haviam sido imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância de dispositivos normativos, legais e constitucionais, fazendo-se, ainda, uma série de determinações, recomendações e orientações.

6. Depois da decisão mencionada no parágrafo anterior, o relator autorizou a realização de audiências, mediante despacho (peça 122) dos ex-presidentes do Incra e dos ex-diretores da (i) Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento e (ii) da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, segundo as responsabilidades dos cargos ocupados.

7. Com vista à permitir o trâmite mais célere daqueles autos, promoveu-se a formação de apartado para tratamento exclusivo das audiências realizadas, conforme despacho que proferido à peça 195 daquele feito.

8. No âmbito dos presentes autos, foi prolatado o Acórdão 1.043/2019 – Plenário (peça 68), relatado pelo Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que conheceu a representação, considerando-a procedente, rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, aplicando-lhes multas, bem como os inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

9. Inconformados com o julgado, os responsáveis interpuseram pedido de reexame (peças 99 a 102), que foi devidamente instruído pela Serur (peças 117 a 119).

10. Porém, antes do seu julgamento, os recorrentes apresentaram novos elementos e informações adicionais (peças 122 e 123), e fizeram os seguintes pedidos:

23. Ante o exposto, face à juntada nesses autos do novo “Plano de Apuração dos indícios de irregularidades dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária”, elaborado pelo Incra em observância ao item 9.7. do Acórdão 3.155/2019, o qual corrobora a não confirmação dos indícios de irregularidades utilizados como fundamento nuclear à justificação das sanções impostas, requer sejam os autos restituídos à SERUR para, nos termos acima indicados, à luz desse e dos demais relatórios apresentados pelo Incra, complementar sua manifestação, esclarecendo e confirmando que indícios de irregularidades estão, em sua maioria, sendo afastados ou não confirmados.

24. Outrossim, requer-se que após a nova manifestação da SERUR o presente recurso seja encaminhado ao I. Ministério Público deste TCU, em observância ao artigo 280 do Regimento Interno desse Tribunal de Contas da União, para emissão de parecer prévio ao julgamento do Pedido de Reexame interposto.

25. Finalmente, reitera-se o pedido de procedência do recurso, para que seja aplicada a prescrição quinquenal e sejam acolhidos os argumentos dos recorrentes, de modo a reverter as penalidades impostas pelo acórdão recorrido ou ao menos atentar-se ao princípio da proporcionalidade e da dosimetria na fixação de eventuais penalidades.

26. Termos em que, pede deferimento.

11. Por ocasião da inclusão do processo na pauta de julgamentos do dia 12/08/2020, os recorrentes solicitaram a sua retirada de pauta (peças 124) em razão da não inclusão nos presentes autos da petição e dos documentos que a acompanha.

12. Em face dos novos argumentos e documentos apresentados, o Ministro-Relator proferiu o seguinte despacho (peça 128):

Trata-se de pedido de reexame interposto por Carlos Mario Guedes de Guedes, Celso Lisboa de Lacerda, Cesar Fernando Schiavon Aldrighi, Cesar Jose de Oliveira, Luiz Gugé Santos Fernandes,

Marcelo Afonso Silva, Nilton Bezerra Guedes e Rolf Hackbart em face do Acórdão 1.043/2019-TCU-Plenário, por meio do qual lhes foi aplicada multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem assim a inabilitação, a exceção do Sr. Nilton Bezerra Guedes, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Considerando que os acórdãos que trataram das irregularidades identificadas na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA e que fundamentaram a realização das audiências dos gestores ora recorrentes vem sendo monitorados pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAgroAmbiental;

Considerando o argumento apresentado pelos responsáveis (peças 125 a 127), no sentido de que não restaram confirmados os indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário e, portanto, estaria afastada a ocorrência dos danos apontados e dos pressupostos para a responsabilização dos gestores;

Determino o encaminhamento deste processo à SecexAgroAmbiental para que se pronuncie conclusivamente acerca do argumento em tela, prestando os esclarecimentos necessários ao exame da peça recursal em apreço.

EXAME TÉCNICO

13. No que se refere a não confirmação dos indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário, os recorrentes alegam (peça 122, p. 2-3), em suma, que menos de 1% dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal foram confirmados pelo Incra como irregularidades ocorridas no Programa de Reforma Agrária.

14. Para chegar a esta conclusão, eles interpretaram o planejamento realizado pelo Incra, na revisão do “Plano de Apuração dos indícios de irregularidades dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária”, elaborado em cumprimento ao item 9.7. do Acórdão 3.155/2019, da seguinte forma:

6. O Plano de Apuração atualiza e apresenta no seu item 4, o resultado do tratamento dos 369.876 mil indícios de irregularidades apurados entre os anos de 2016 a 2019, **revelando que um total de 368.267 indícios não foram confirmados**, sendo 110.238 “deferidos”, por ter sido constatada a regularidade do beneficiário em análise individual do caso concreto e mais 258.029 desbloqueios massivos, indicando, por exemplo, situações decorrentes de erros no Sistema SIPRA.

7. Do total de indícios apurados, consoante demonstra a Tabela 3, **apenas 3.423 foram “indeferidos”, ou seja, os indícios foram confirmados como irregularidades.**

15. A interpretação acima contém alguns equívocos, por exemplo, a inclusão dos desbloqueios massivos como se já tivessem apurados pelo Incra e não tivessem sido constatadas as irregularidades.

16. Os desbloqueios massivos foram autorizados pelo Tribunal (Acórdão 2451/2016 – Plenário) para **atender solicitação do Incra**, com vistas garantir o acesso dos beneficiários especificados às políticas públicas, em face da medida cautelar que suspendeu os novos pagamentos de créditos da reforma agrária e a remissão dos créditos, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, além do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural dos beneficiários apontados com indícios de irregularidades, que foram determinados nos itens 9.2.3, 9.2.5 e 9.2.6.1 do Acórdão 775/2016 – Plenário.

17. O Incra comprometeu-se a sanear e corrigir os indícios de irregularidade objeto dos desbloqueios massivos, conforme observa o relatório do Acórdão 2451/2016 – Plenário:

26. O documento apresentado contém também considerações individualizadas sobre os indícios de irregularidade nos quais foi solicitado desbloqueio prévio (peça 90, p. 7-35). São identificadas supostas inconsistências em alguns indícios, que justificam a revisão do número de beneficiários apontados e a permissão para o desbloqueio dos registros. Ressaltou-se que o desbloqueio

pretendido não implicaria que os referidos registros deixariam de ser considerados indícios de irregularidade, mas importaria na liberação dos beneficiários para recebimento dos créditos e participação nas políticas públicas, sem prejuízo a que sejam objeto de saneamento e correção pelo Incra. Frise-se que essas considerações já haviam sido apresentadas pelo Incra (peça 42, p. 35-77), as quais foram analisadas na instrução constante da peça 67. O documento atual, entretanto, faz algumas revisões e acrescenta informações pontuais. (grifamos)

18. O Tribunal autorizou, por meio do Acórdão 2451/2016 – Plenário, de 21/9/2016, os desbloqueios solicitados da seguinte forma:

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

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

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

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

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

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

9.1.6. indício 11 – “Beneficiários contemplados na RB – Renda Superior a 3 Salários Mínimos”: com desbloqueio do acesso aos processos de pagamento de novos créditos da reforma agrária e às políticas públicas mencionadas nos referidos subitens, relativamente aos 20.374 beneficiários apontados como irregulares (ocorrência depois da data de homologação) na tabela 1 do item 18

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

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

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

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

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

19. Assim, não significa que as irregularidades objetos desses desbloqueios foram apurados e não foram constatadas irregularidades, conforme alertou o relator no seu voto que fundamentou do Acórdão 1976/2017-Plenário:

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. (grifamos)

20. A preocupação em responsabilizar a concessão indevida de remissão de créditos da reforma agrária e das outras políticas do PNRA à beneficiários irregulares, inclusive os abrangidos pelo desbloqueio massivo, foi explicitada no Acórdão 1.976/2017-TCU-Plenário da seguinte forma:

9.7.3. para o cumprimento das determinações indicadas nos subitens 9.6.1 e 9.6.2 deste acórdão, 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 deste acórdão, observadas as demais disposições deste acórdão;

9.7.4. a cada procedimento ou conjunto de procedimentos realizados, conforme subitem anterior, deverá a Autarquia elaborar relatório específico que possa ser integrado àquele relatório semestral indicado no subitem;

9.5.2 deste acórdão, de modo a poder ser objeto de aferição por fiscalização futura deste Tribunal; (grifamos).

21. Assim, consideramos imprecisa a interpretação de que os desbloqueios massivos não foram confirmados, pois conforme reconheceu o relator que “possivelmente nem todos apontamentos pudessem refletir efetivamente irregularidades, mas apenas falhas internas do Sipra”.

22. Outrossim, a mera existência desse número expressivo de inconsistência de registros no Sipra, apurados no desbloqueio massivo, pode ser considerado como outra irregularidade.

23. No tocante ao resultado das apurações efetuadas pelo Incra de 110.238 “deferidos” e 3.423 “indeferidos”, deve-se considerar outro argumento utilizado pelo relator para considerar parcialmente procedente a mencionada representação, transcrita no parágrafo 18 acima, a evolução do entendimento:

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.

24. Essa evolução se deu com edição da Medida Provisória 759, de 22/12/2016, convertida na Lei 13.465, de 11/7/2017, que alterou a Lei 8.629, de 25/2/1993, entre outras mudanças, deu nova redação ao art. 20:

Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem:

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

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;

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;

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita.

§ 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.

25. Com a inclusão do §4º no art. 20 da Lei 8.629/1993, alterou-se substancialmente os critérios para avaliar as condições de manutenção dos beneficiários da reforma agrária, pois muitas situações antes consideradas irregularidades passaram a ser admitidas, “desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado”.

26. Embora algumas situações consideradas irregularidades inicialmente tenham sido admitidas pelo novo entendimento elas não podem ser consideradas regulares até a verificação da mencionada condicionante, conforme orientou o Acórdão 1976/2017-Plenário:

9.7.5. 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:

9.7.5.1. 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;

9.7.5.2. a situação desses assentados deve ser considerada definitivamente 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;

9.7.5.3. não deve o Instituto simplesmente presumir a regularidade da situação desses beneficiários na exploração da terra que recebeu em decorrência do Programa Nacional de Reforma Agrária, devendo o Instituto verificar a compatibilidade da função exercida com a exploração agrícola, e a efetiva exploração do lote, nos termos indicados na parte final do § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, na redação conferida pela Lei 13.465/2017, observado, ainda, o cumprimento dos compromissos assumidos nos termos dos arts. 21 e 22 da referida Lei;

9.7.5.4. 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, observando, em todo o caso, o disposto no subitem 9.7.2 deste acórdão;

9.7.5.5. 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 para 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 acórdão, as medidas que vem adotando, os resultados obtidos, e a relação de beneficiários regulares e em situação irregular que remanesça em cada período;

27. Outra mudança de entendimento foi no tocante ao indício “13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento”, pois, no Acórdão 1976/2017 – Plenário, o Tribunal firmou o seguinte entendimento:

9.7.6. 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:

9.7.6.1. 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 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 indicado no subitem 9.5.1 retro, 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”, cujo prazo de apuração não poderá ser superior a três anos, como ali fixado, em ordem de prioridade a ser definida pela autarquia no plano definitivo de apuração;

28. Desta forma, examinando os itens acima citados do Acórdão 1976/2017-Plenário, verifica-se que aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, e os beneficiários com local de residência diferente do local que se localiza o Projeto de Assentamento, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 do TC 000.517/2016-0, **onde consta os desbloqueados massivamente**, somente poderão ser considerados definitivamente regularizados após a comprovação do compromisso assumido 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, que é verificado por meio das ações contínuas de supervisão ocupacional.

29. Feitas essas considerações, pode-se dizer que o Incra realizou um baixo índice de saneamento de irregularidades, conforme se verifica na tabela abaixo:

Indícios de Irregularidades					
Saneados		Não saneados			Total de Indícios
Deferido	Indeferido	Desbloqueio Massivo	Não tratado	Outros	
110.238	3.423	258.029	485.159	250	857.099
113.661		743.438			
13%		87%			100%

Fonte: Adaptado da Tabela 3 do Plano de Apuração – Abril / 2020.

30. Assim, o novo Plano de Apuração – Abril/2020 falha ao não prever a apuração dos indícios de irregularidades objetos dos desbloqueios massivos.

31. Com vista à demonstrar o possível impacto causado pela evolução de entendimento decorrente da inclusão do §4º no art. 20 da Lei 8.629/1993, por meio da edição da Medida Provisória 759, de 22/12/2016, convertida na Lei 13.465, de 11/7/2017, que alterou a lei retro mencionada, e do reconhecimento da razoabilidade do critério que considerou a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento, elaborou-se o quadro abaixo a partir da Tabela 1 – Registros de beneficiários do Sipra com indícios de irregularidades, que consta no voto do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário:

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
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Proprietários com área maior 1 modulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Renda superior a 3 SM*	1.064	4%	20.374	76%	5.380	26.818
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

Fonte: Voto do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário

32. Assim, não se pode afirmar que os 110.238 “deferidos” estivessem regulares a época das ocorrências das irregularidades que ensejou a realização das audiências dos responsáveis, pois a apuração dos indícios das irregularidades está sendo realizado conforme os novos entendimentos decorrentes da legislação vigente, de acordo com o Acórdão 1976/2017-Plenário.

33. No que diz respeito ao baixo número de inferidos apontados no novo Plano de Apuração (peça 126), apenas 3.423, decorre principalmente da evolução de entendimento comentado acima e também pode ser atribuída, em certa medida, à mudança de atitude dos beneficiários em situação irregular quando se sentiram ameaçados em face das medidas adotadas pelo Incra para o cumprimento do Acórdão 1976/2017-Plenário, pois ocorreu uma diminuição de indeferimento em relação ao relatório semestral apuração dos indícios de irregularidade de julho/2018, que indicava o indeferimento de 5.431 solicitações, conforme consta no relatório do Acórdão 3155/2019 – TCU – Plenário.

34. Outro fator importante para entender a grande superioridade do número de deferimento, refere-se a forma de atuação das Superintendências Regionais para o saneamento das irregularidades nos projetos de assentamentos reconhecidos pelo Incra, regulamentada na Nota Técnica Conjunta INCRA DT, DD e DF 009-A/2016 (peça 130), que prevê os seguintes procedimentos:

- 1) Organização das Divisões da Superintendência Regional e capacitação dos servidores envolvidos (...);
- 2) Comunicação Geral às famílias assentadas

As Superintendências deverão realizar comunicação geral, conforme o Plano de Providências – Regional, com a divulgação no portal eletrônico, sala da cidadania, rádio, escritórios itinerantes, Unidades Municipais de Cadastramento, etc., conforme modelo no Anexo I desta Nota, a ser ajustado pela Superintendência Regional. Após a comunicação geral, recomenda-se às

Superintendências Regionais, por ocasião da ida ao Incra da unidade familiar identificados com indício de irregularidades, a Notificação Pessoal;

- 3) Recepção dos documentos comprobatórios (...);
- 4) Instrução processual e análise das ocorrências (...);
- 5) Atualização da decisão no sistema – SIPRA – Módulo Beneficiário (...);
- 6) Supervisão ocupacional – Visita Técnica

Baseados nos indícios de irregularidades, a Superintendência Regional, visando subsidiar tecnicamente quanto à compatibilidade da unidade familiar beneficiária no PNRA e à exploração agrícola, sendo regularizada ou não a sua situação após comprovada a capacidade de desenvolvimento do lote pela unidade familiar, conforme Modelo Anexo VI – Formulário de Visita Técnica, com a obrigatoriedade do escaneamento do formulário preenchido pelo servidor do Incra, a ser vinculado aos dados da unidade familiar no SIPRA. Quando não foi localizado nenhum integrante da unidade familiar, será emitida uma certidão pelos servidores responsáveis pela Visita Técnica, conforme o adendo do citado Anexo VI;

- 7) Rescisão do contrato para unidade familiar eliminada do PNRA (...).

35. A Comunicação Geral às famílias assentadas com indícios de irregularidade para que apresentassem os documentos comprobatórios de regularidade, inicialmente, resultou no número maior de deferidos do que indeferidos, pois o comparecimento dos beneficiários regulares foi naturalmente maior.

36. A falta de uma supervisão ocupacional adequada, onde provavelmente se confirmará um maior número de irregularidades, pois localizará os ocupantes irregulares, os lotes abandonados e os beneficiários irregulares, constitui-se em empecilho para o saneamento dos indícios de irregularidade, conforme reconhece a entidade no Plano de Apuração – Abril 2020 (peça 126, p. 7-8):

Também, é importante destacar as dificuldades encontradas para a execução das ações previstas no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional de 2018, que impactaram nos Planos Regionais e que poderão impactar no atendimento das determinações do TCU. Assim, são identificadas como principais necessidades que deverão ser sanadas e que interferem no atendimento ao Acórdão 1.976/2017 - Plenário:

- a. Realização de ajustes no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), para comportar todas as informações e documentos relevantes, telas de análises e relatórios necessários;
- b. Atualização de dados dos beneficiários do PNRA e alimentação adequada das informações do SIPRA;
- c. Aprimoramento dos sistemas Sala da Cidadania e Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO);
- d. Realização de procedimentos de controle que mitiguem os principais riscos que impactam os objetivos do PNRA;
- e. Recomposição da força de trabalho do Incra;
- f. Incremento dos recursos orçamentários para as ações administrativas e finalísticas do Incra.

Sem os meios adequados para as ações previstas no PNRA, os esforços a serem enfrentados para articulação e gestão devem ser ainda maiores, visando o respaldo das autoridades superiores para dotar o Incra de condições para cumprir sua missão constitucional, com a operacionalização das políticas públicas voltadas à implantação, desenvolvimento e consolidação dos projetos de assentamento, além de atender as determinações do TCU e apresentar resultados concretos às famílias assentadas.

37. Buscando superar suas limitações de pessoal, materiais e financeiras, o Plano de Apuração – Abril/2020 (peça 126, p. 32-34) prevê a necessidade do aporte de R\$ 115.100.000,00, até 2022, para poder executar as ações de supervisão ocupacional.

38. Inicialmente, o prazo concedido pelo Tribunal para a apuração de todos os indícios e irregularidades foi de 3 anos, contados da ciência deste acórdão, por meio do item 9.5.1. do Acórdão 1976/2017 – Plenário. No mesmo acórdão, previu-se a realização de fiscalização após decorrido o prazo fixado, nos termos abaixo:

9.11. determinar à SecexAmbiental que:

(...)

9.11.3. 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 apuração de responsabilidades por agentes integrantes das Superintendências Regionais do Incra, ou por outros agentes responsáveis por procedimentos irregularmente adotados pela sede da autarquia;

39. O Acórdão 3155/2019 – TCU – Plenário determinou no item 9.7.1. que o novo Plano de Apuração definitivo de todos os indícios de irregularidades apontados por este Tribunal seja cumprido até 2022.

40. Desta forma, somente após a realização da fiscalização prevista para depois do final da apuração realizada pelo Incra, se poderá verificar a regularidade dos procedimentos adotados pela instituição. Deve-se destacar que a fiscalização adotará os critérios estabelecidos conforme a legislação vigente a época de sua realização.

41. Assim, o expressivo número de deferimento (110.238) em relação ao baixo número de indeferimento (3.423), até o momento, se deve a alteração dos critérios de manutenção dos beneficiários após homologação, o entendimento da razoabilidade da distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento, a forma de atuação das Superintendências Regionais para o saneamento das irregularidades nos projetos de assentamentos reconhecidos pelo Incra e a deficiente supervisão ocupacional.

42. Diante do exposto, conclui-se que o argumento apresentado pelos gestores no sentido de que estaria afastada a ocorrência dos danos apontados e dos pressupostos para a responsabilização dos gestores em face de que não restaram confirmados os indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário não pode ser acolhido.

CONCLUSÃO

43. Diante das análises anteriores, conclui-se que:

a) os indícios de irregularidades objetos dos desbloqueios massivos necessitam ser saneados, conforme indicado no 9.7.5 e subitens do Acórdão 1976/2017-Plenário;

b) a mudança dos critérios de manutenção dos beneficiários após homologação pela inclusão do §4º no art. 20 da Lei 8.629/1993, por meio da edição da Medida Provisória 759, de 22/12/2016, convertida na Lei 13.465, de 11/7/2017, legitimou a permanência dos beneficiários que, após a homologação, passaram a exercer a função de servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, antes consideradas irregulares, desde que seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado;

c) a flexibilização do critério do indício “13 - Beneficiários contemplados na RB que possuem local de residência diferente do local em que se localiza seu Projeto de Assentamento”, que considerou razoável a distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento pelo item 9.7.6 do Acórdão 1976/2017-Plenário, passou a admitir situações antes consideradas irregulares,



desde que comprovada a 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 ;

d) os procedimentos adotados para o saneamento das irregularidades nos projetos de assentamentos, regulamentada pela Nota Técnica Conjunta INCRA DT, DD e DF 009-A/2016, no primeiro momento, estimulam o beneficiário regular a sanear sua situação;

e) as deficiências do Incra de realizar as ações de supervisão ocupacional dificultam a adoção de providências na apuração dos indícios de irregularidades indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 do TC 000.517/2016-0;

f) o resultado do saneamento das irregularidades com o expressivo número de deferimento (110.238) e baixo número de indeferimento (3.423) decorre da não apuração dos indícios de irregularidades referentes aos desbloqueios massivos, da alteração dos critérios de manutenção dos beneficiários após homologação, do entendimento da razoabilidade da distância de até 50 km entre o município declarado e o assentamento, da forma de atuação das Superintendências Regionais para o saneamento das irregularidades nos projetos de assentamentos reconhecidos pelo Incra e da deficiente supervisão ocupacional; e

g) não é possível afirmar que não restaram confirmados os indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário em razão do baixo índice de apuração ou saneamento dos indícios de irregularidades indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 do TC 000.517/2016-0 apenas 13%, conforme indicado no parágrafo 29 desta instrução, e dos motivos acima expostos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Em face do acima exposto, submete-se os presentes autos à consideração superior, com proposta de não acolhimento da alegação de que não restaram confirmados os indícios de irregularidade apontados pelos Acórdãos 775/2016-TCU-Plenário e 1.976/2017-TCU-Plenário com vista a afastar a ocorrência dos danos apontados e os pressupostos para a responsabilização dos gestores.

SecexAgroAmbiental, em 5 de outubro de 2020.

(Assinado eletronicamente)
Roberto Eiji Sakaguti
AUFC – mat. 2928-9