



TC 000.517/2016-0

Tipo: Representação com pedido de medida cautelar

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA

Representante: Secex-Ambiental

Representado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA

Proposta: cautelar

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação interposta pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental a respeito de indícios de irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA em todo o País, com pedido de adoção de medida cautelar para:

- a) suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- b) suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- c) suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 desse processo;
- d) suspensão do acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.

2. Os resultados completos do cruzamento de dados que motivou a presente representação encontram-se na peça 12 dos autos, com ajustes promovidos na peça 24. Nesse documento último documento, mais atualizado, encontra-se uma análise detalhada de cada cruzamento de dados com a metodologia utilizada em cada um, além dos elementos necessários para que o trabalho possa ser efetuado novamente a qualquer momento, além da discriminação dos ajustes promovidos em relação à peça 12, resultado de aprimoramentos e de ajustes em razão das oitivas.

HISTÓRICO

3. Levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra.

4. Baseado nisso, em seu item 9.1, o referido Acórdão resolveu:

“autorizar a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade “Relatórios Individualizados” no tema “Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”, pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.”

5. Os trabalhos decorrentes do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, já em fase de relatório, foram iniciados ainda em 2015, sob orientação da SecexAmbiental e têm demonstrado fragilidades sistêmicas na formação na Relação de Beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos e no médio prazo, a exemplo de auditorias anteriores no DF e Entorno (TC 028.947/2011-8) e no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1).

6. Após efetuar cruzamento de dados (peça 12), a SecexAmbiental detectou a existência 479.695 casos de beneficiários da Reforma Agrária com indícios de irregularidades, número revisado para cima, 581.130 casos, após ajustes promovidos em razão da resposta a oitiva do Incra, conforme peça 24. Baseado na existência dos pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, essa secretaria submeteu ao Ministro Relator proposta de adoção de medida cautelar (peça 14), *inaudita altera pars*, para: i. suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária; ii. suspensão do assentamento de novos beneficiários já selecionados; iii. suspensão de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 1 desse processo.

7. O Ministro Relator, em despacho constante da peça 16 dos autos, determinou à SecexAmbiental que efetuasse a oitiva do Incra e encaminhasse cópia do despacho e da instrução constante da peça 14, assim como os itens não digitalizáveis com vistas a subsidiar a manifestação do daquela Autarquia.

EXAME TÉCNICO

8. Em resposta à oitiva promovida por esta Secretaria, por meio do Ofício 12/2016 (peça 17), datado de 04/02/2016, o Incra apresentou, tempestivamente, as informações e esclarecimentos constantes da peça 19.

9. Destaca-se que o Incra, nessa peça, baseou suas alegações e esclarecimentos no questionamento dos critérios e da metodologia adotados pela Unidade Técnica (UT), questionando fundamentalmente as quantidades apresentadas, sem, portanto, negar a existência das ocorrências ou atacar diretamente as fontes dos problemas ou o mérito das questões.

10. Complementarmente à resposta constante da peça 19, o Incra enviou a peça intitulada “CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES”, constante da peça 23 dos autos onde apresenta as ações previstas no curto e no médio prazo (120 dias), apontando números de retomadas de lotes e assentamento de beneficiários em projetos mais antigos. O Incra ressalta ainda que entende que critérios adicionais aos da Lei 8.629/1993 também deveriam ser aplicados na seleção de beneficiários da Reforma Agrária.

11. Nas duas respostas apresentadas pela Autarquia, o Incra solicita que a medida cautelar não seja deferida e, na última peça referida, requer o prazo de 120 dias para apresentação detalhada dos resultados e medidas propostas.

12. A seguir, analisa-se cada um dos itens apontados pelo Incra na resposta da oitiva constante das peças 19 e 23:

Dos critérios interpretativos adotados pela representação (peça 19, p. 3 a 11)

13. Nesse item o Incra argumenta, em resumo, que: i. a apuração dos indícios de irregularidade apresentados pela UT, desde antes da homologação até a atualidade, constitui-se em um potencial equívoco; ii. há divergências entre os números apresentados pela CGU em cruzamento de dados sobre o mesmo tema; e iii. os beneficiários enquadrados em ocorrências sem precisão de data (antes ou após a homologação) não se constituiriam em irregularidades, necessariamente, mas apenas em limitações do sistema Sinfra. A seguir são analisadas as alegações do Incra.

i. Apuração dos indícios de irregularidade apresentados pela UT, desde antes da homologação até a atualidade constituir-se-ia em potencial equívoco.

14. A apuração dos indícios de irregularidades em datas antes da homologação de beneficiários e após a homologação de beneficiários não se constituiu em equívoco, mas está relacionada com a metodologia, com os critérios e com o escopo do trabalho.

15. Preliminarmente, destaca-se que a definição dos critérios e das metodologias adotadas pela Unidade Técnica no cruzamento de dados foram definidos com base em um cuidadoso estudo efetuado em processo de levantamento (TC 007.723/2015-6) e posteriormente discutido com mais de 20 auditores de 9 Secretarias em 3 encontros presenciais em São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul, como parte de auditoria coordenada ocorrida durante o último exercício e estão relacionados ao escopo do trabalho, qual seja: processo de seleção de beneficiários e processo de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária.

16. Cada um dos critérios adotados nos cruzamentos efetuados encontra-se discutido na peça 12, posteriormente ajustada pela peça 25, e na instrução constante da peça 14, com seus fundamentos legais e teóricos, os quais serão detalhados e analisados novamente nos itens seguintes desta instrução:

Processo de seleção de beneficiários:

“Existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966”.

Processo de supervisão ocupacional:

“Ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Incra 71/2012 ou IN Incra 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso”;

17. Quanto aos critérios adotados pelo TCU no trabalho de cruzamento de dados, o Incra argumentou no parágrafo 26 da peça 19 que:

(...) eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato no PNRA prestam-se não a conferir enquadramento ou não do beneficiário nas restrições do art. 20 da Lei n. 8.629/93, mas a pautar eventuais indícios de que aquele beneficiário, que tenha alçado determinada condição pessoal (tornando-se servidor público, por exemplo) possa ou não ter deixado de explorar o lote concedido/alienado, o que importaria rescisão do instrumento e reintegração do Incra na posse para nova destinação, a í sim seguindo os critérios dos arts. 19 e 20 da Lei n. 8.629/1993.

18. Cumpre esclarecer que, tanto na peça 12, quanto na peça 14 e na revisão constante da peça 24, todas as ocorrências, independentemente de terem ocorrido antes ou depois da data de homologação dos beneficiários, são tratadas como “indícios” de irregularidades, devendo ser verificadas pelo órgão para sua confirmação ou para que os processos de concessão ou titulação dos lotes sejam saneados.

19. Ocorre que esses indícios, quando analisados em conjunto com os procedimentos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária adotados pelo Incra, constituem-se em fortes evidências dos fatos narrados na instrução constante da peça 14 dos autos. Tais procedimentos serão melhor abordados mais à frente nesta instrução.

20. O Incra tem razão ao afirmar que os resultados dos cruzamentos de dados de beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público por exemplo, devem ser considerados como indícios de que o beneficiário não esteja mais explorando o seu lote, conseqüentemente 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. As razões para considerar essas situações como indícios de irregularidades são descritas nos itens que se seguem.

Servidor Público (peça 12, p. 12 e 13 e equivalente nos ajustes da peça 24)

21. Dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural, 6.318. O fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública 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.

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

22. Dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. O fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo atividade empresarial não vinculada ao ramo agrícola também é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Alguns casos ilustrativos, como os exemplificados na instrução inicial (peça 14), mostram atividades incompatíveis com a agricultura.

Aposentados por invalidez (peça 12, p. 17 e 18 e equivalente nos ajustes da peça 24)

23. Para esse quesito, só foram considerados aposentados por invalidez, constando do resultado de 9.875 ocorrências, aqueles casos em que havia apenas um titular aposentado por invalidez ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição. Mais uma vez, tal fato se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Para que tal trabalhador possa continuar contemplado no lote, o Incra deve ao menos exigir alguma comprovação de que o beneficiário, mesmo na condição de aposentado por invalidez, é capaz de exercer as atividades inerentes à agricultura familiar. Vale lembrar, que o PNRA não tem como objetivo servir de programa habitacional, sendo mais adequado que esse beneficiário seja encaminhado para a política pública que tenha esse objetivo.

Maus antecedentes (peça 12, p. 18 e 19 e equivalente nos ajustes da peça 24)

24. Nesse quesito, por limitação de acesso a bases de dados, apenas foram considerados os beneficiários que estavam recebendo auxílio reclusão, no total de 218 ocorrências. Vale lembrar que o auxílio-reclusão é um benefício devido aos dependentes do cidadão recluso em regime fechado ou semiaberto, desde que ele não receba salário de empresa nem benefício do INSS. Se o cidadão se encontra recluso, mais uma vez tal situação se torna incompatível com a condição de agricultor familiar. Observa-se que não foi possível utilizar-se as bases de dados policiais, as quais poderiam revelar muitos casos não apontados aqui, já que o conceito de bons antecedentes, exigência do art. 25, caput, da Lei 4.504/1964, refere-se a vida pregressa limpa, bom conceito social, reputação ilibada, nenhum envolvimento com o crime, não se confundindo com primariedade, consoante jurisprudência citada na peça 12, p. 18 e 19.

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

25. A condição de vereador, prefeito, vice-prefeito, deputado estadual ou senador (1.017 casos) também é incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV. Observa-se que muitos casos são de beneficiários eleitos em estados diferentes do estado em que foi contemplado com o lote, conforme abordado na instrução

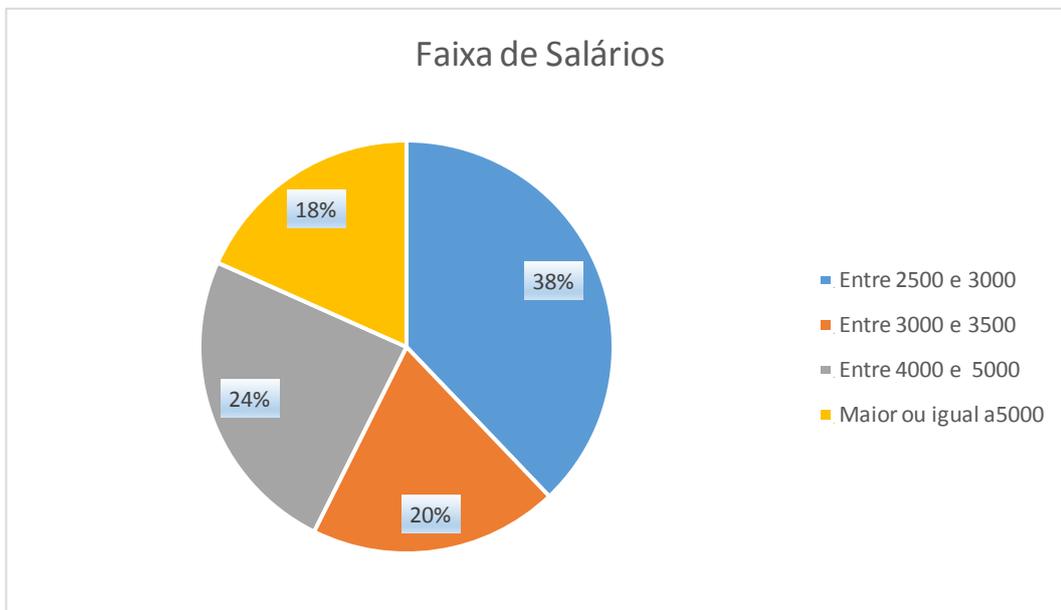
inicial (peça XXX). Tal situação também deve ser examinada em profundidade pelo Inkra.

Beneficiários falecidos (peça 12, p. 20 e 21 e equivalente nos ajustes da peça 24)

26. Dos 37.997 beneficiários que se encontram falecidos na RB, 1.571 já estavam falecidos antes da homologação, 36.817 faleceram após a homologação e 29 não tem informações de data. Os lotes que teoricamente seriam ocupados por esses beneficiários, também devem ser objeto de fiscalização do Inkra para verificar se os sucessores continuam no lote e se reúnem as condições dispostas no art. 20 da Lei 8.629/1993 e no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

Beneficiários com renda não agrícola superior a 3 salários mínimos (peça 12, p. 21 e 22 e equivalente nos ajustes da peça 24)

27. O fato de 26.818 beneficiários da reforma agrária receberem renda não agrícola acima de 3 salários mínimos também se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. III, que estabelece que esse indivíduo “tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo”. O Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu como requisito para participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o limite de no mínimo 50% da renda proveniente de atividades do estabelecimento agrícola, conforme Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-d). Vale destacar que 202 beneficiários apresentam renda acima de 20 salários mínimos (alta renda segundo critérios do IBGE). Além disso, empregos com mais alta remuneração, em geral, exigem dedicação integral, o que obriga o Inkra, diante desse indício a tratar com atenção tais casos por meio de sua supervisão ocupacional. A título ilustrativo, o gráfico abaixo mostra a distribuição % de faixa de renda entre as ocorrências.



Deficiência física ou mental (peça 12, p. 22 e 23 e equivalente nos ajustes da peça 24)

28. A condição de deficiência física ou mental dos 10.579 beneficiários da reforma agrária encontrados no cruzamento de dados efetuado por esta secretaria também se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar. Para esse quesito, só foram considerados indícios de irregularidade os casos em que havia apenas um titular e este tinha deficiência ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição. A Lei 4.504/1964 c/c art. 6º da NE Inkra 45/2005 menciona que a incapacidade deve impossibilitar totalmente o beneficiário de realizar trabalhos agrícolas. Apesar de esses cruzamentos não evidenciarem a incapacidade total, a regra estabelece

que os deficientes físicos ou mentais não podem ser beneficiários da reforma agrária, e que a exceção só poderia se dar diante da apresentação de laudo médico que garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola. Tais casos devem ser objeto de atenção por parte do Incra que deve exercer sua função de supervisão ocupacional do lote.

Beneficiários que possuem residência em local diverso do qual recebeu o lote (peça 12, p. 24 e 25 e equivalente nos ajustes da peça 24)

29. A condição de beneficiários que constam na receita federal como residentes em município diferente de onde recebeu o lote teve inicialmente 248.926 beneficiários identificados, sendo que 49.901 residem em outro estado. Após revisão constante da peça 24, o número foi revisto para 363.111 beneficiários, sendo que 61.495 residem em outro estado, em virtude de utilizar-se a base de Cadastro Único com data posterior ao da homologação do referido beneficiário, dado esse considerado mais confiável que o da Receita Federal, utilizado no cruzamento original.

30. Tal situação também deve ser objeto de atenção especial do Incra em sua supervisão ocupacional, já que é condição para o beneficiário da reforma agrária “comprometer-se a residir com sua família na parcela, explorando-a direta e pessoalmente”, conforme contratos de concessão dos lotes da reforma agrária e o disposto no art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1996.

Beneficiários que apresentam sinais exteriores de riqueza (peça 12, p. 25 e 26 e equivalente nos ajustes da peça 24 e equivalente nos ajustes da peça 24)

31. Os beneficiários que apresentaram sinais exteriores de riqueza totalizaram 19.393. Ressalta-se que a metodologia adotada se utilizou de parâmetros conservadores, pesquisando apenas veículos com fabricação entre 2012 e 2015, com valor superior a R\$ 35 mil. Tal constatação não se baseia na proibição de beneficiários da reforma agrária adquirirem bens, mas sim da incompatibilidade entre o potencial de faturamento de uma propriedade de agricultura familiar da reforma agrária e o patrimônio adquirido em nome do beneficiário. Tal situação deve ter especial atenção do Incra em suas atividades de supervisão ocupacional, pois é um indício de que o beneficiário não está obtendo sua renda de atividades ligadas à parcela recebida no PNRA e possivelmente não tem explorado sua parcela dentro das regras do programa. Tal situação se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. III, que estabelece que esse indivíduo “tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo”. O Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu como requisito para participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o limite de no mínimo 50% da renda proveniente de atividades do estabelecimento agrícola, conforme Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-d).

ii. Divergências de números entre a auditoria do TCU e o trabalho da CGU de cruzamento de dados

32. Quanto a esse item, destaca-se que o cruzamento de dados efetuado pelo TCU contou com a participação da CGU por meio de contatos telefônicos e reuniões entre esta UT e a área correspondente daquele órgão de controle.

33. A obtenção do número de aproximadamente 76 mil beneficiários com indícios de irregularidade encontrados pela CGU, frente aos 479.695 encontrados pelo TCU, revisto para 578.547 beneficiários, se deve a diferenças de escopo e não de critérios. O Trabalho feito pela CGU (peças 5 e 6) teve como escopo apenas a formação da lista de beneficiários, mas não estudou a questão da supervisão ocupacional. Na realidade, equalizando-se os escopos das ações de fiscalização do TCU e da CGU, o quantitativo do encontrado pelo TCU foi menor, com 62.619 casos. Tal diferença ocorreu pelo fato da Unidade Técnica do TCU ter adotado critérios um pouco

mais conservadores que a CGU, sem, porém, haver qualquer divergência técnica.

iii. os beneficiários enquadrados em ocorrências sem precisão de data (antes ou após a homologação) não se constituiriam em irregularidades, necessariamente, mas apenas em limitações do sistema Sipra

34. Conforme já apontado, todos os casos apontados pela auditoria são indícios de irregularidades que devem ser confirmados individualmente. A maneira como é feita a seleção de beneficiários pelo Inca, conforme será mais abordado a frente, bem como a orientação central para que as supervisões ocupacionais fossem suspensas (peça 7), aliadas às falhas do sistema e demais indícios constantes nos autos formam evidências suficientes para que o Inca verifique os casos apontados, excluindo da RB beneficiários irregulares ou saneando os processos dos beneficiários regulares.

Da análise dos “indícios de irregularidades” levantados (peça 19, p. 11 a 33)

35. Nesse item o Inca argumenta, em resumo: i. não se poderia interpretar como irregularidades as situações atípicas relatadas pelo TCU, mas sim como alertas para confirmações; ii. o fato de TCU não ter considerado a Portaria MDA 06/2013 teria sido inapropriado; iii. o Inca teria encontrado inconsistências nos levantamentos feitos por esta Unidade Técnica.

i. não se poderia interpretar como irregularidades as situações atípicas relatadas pelo TCU, mas sim como alertas para confirmações

36. Nesse item o Inca coloca que não se poderia interpretar como irregularidades as situações atípicas relatadas pelo TCU, mas sim, como alertas para confirmações a partir de verificações por outros meios, inclusive visitas *in loco*. Alega ainda que o trabalho de auditoria com utilização intensiva de recursos de tecnologia da informação por si só, a depender da qualidade dos registros que compõem a massa de dados e informações utilizada nos cruzamentos, poderia resultar em diagnóstico desproporcional entre inconsistências dos registros e situações efetivamente irregulares.

37. Ressalta-se que não há qualquer divergência entre o Inca e o TCU nesse ponto. Conforme já ressaltado algumas vezes anteriormente nessa instrução, o resultado do cruzamento de dados deve ser tratado como indício de irregularidade e não como irregularidade, devendo ser apurado caso a caso para que o beneficiário seja excluído da RB ou que seu processo, inclusive dados no sistema Sipra, seja saneado caso não se confirme a irregularidade.

38. Ocorre que, apesar da possibilidade de haver inconsistências no estudo, outros estudos e auditorias, já citados na instrução inicial (peça 14), além de documentos adicionais que serão citados mais à frente nesse instrução, constituem-se em fortes evidências de que o problema existe e que os números são grandes e que causam prejuízos financeiros e jurídicos, além de injustiças sociais, uma vez que beneficiários irregulares estão ocupando as vagas de candidatos que estão em situação de vulnerabilidade e que ainda não estão contemplados na PNRA.

39. Tal situação é admitida pelo próprio Inca em resposta complementar à oitiva promovida (peça 23), em que reconhece algumas das deficiências apontadas pelo TCU no processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

40. Cabe ao Inca, diante dessas ocorrências, estabelecer prioridades e um plano de ação para saneamento dos processos e correção de seus registros eletrônicos no Sipra, por meio de atividades de supervisão ocupacional, de modo a evitar a ocorrência de novas irregularidades e a manutenção das que são apontadas pelo estudo ao invés de questionar a desproporção dos números, o que, aliás não ficou comprovado pelas alegações do Inca na prática.

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

41. O Inca 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.

iii. o Incra teria encontrado inconsistências nos levantamentos feitos por esta Unidade Técnica

46. Por fim, nesse item, o Incra passa a questionar os números apresentados em cada um dos indícios de irregularidades apontados pelo trabalho de cruzamento de dados efetuado pelo TCU e aponta possíveis inconsistências no estudo levado a cabo por esta UT, sem, no entanto, descartar sua ocorrência. Os questionamentos apontados são abordados nos itens que se seguem.

Indício 1: beneficiários contemplados mais de uma vez no PNRA, em projetos de assentamentos diferentes.

47. Nesse item o Incra afirma que alguns dos casos podem ser decorrentes, na maioria dos casos, de transferência de um assentamento para outro, sem que isso implicasse que aquele beneficiário tenha sido duplamente contemplado. Aponta também que, como exemplo, dois casos em que essa situação teria se configurado. Aponta também que a CGU excluiu, em seu trabalho, os casos de transferências da contagem dos indícios de irregularidades. Aponta por último que os casos remanescentes serão analisados e corrigidos pelo Incra.

48. De início, observa-se que o fato alegado pelo Incra de que a maioria dos casos de contemplação no PNRA mais de uma vez seriam casos de transferências indicados no sistema não procede, já que a CGU, mesmo considerando esses casos, encontrou o total de 15.347 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas já anteriormente contempladas pelo Programa

Nacional de Reforma Agrária.

49. Além disso, limitações do sistema Sipro não permitiram chegar a um resultado mais apurado no caso do trabalho efetuado por esta UT, o que poderia levar a um número ainda maior de casos, conforme pode-se inferir do item metodologia, constante da peça 12, p. 9.

50. O Incra deixou de tratar em sua resposta o principal problema, qual seja, a causa para que a situação ocorra, que conforme apontado pela CGU é a ausência de controle no que concerne à atualização dos dados registrados no Sipro de forma que impeça a homologação em duplicidade de beneficiários e ex-beneficiários do PNRA.

Indício 2: concessão de parcela a beneficiários menores de 18 anos e maiores de 60 anos.

51. Para esse indício, o Incra argumenta que a Lei 8.629/93, que seria posterior ao Decreto 59.428/1966, teria revogado tacitamente tal dispositivo legal, uma vez que não impõe esse tipo de limitação de idade máxima. Aponta ainda que o fato da NE/Incra 45/2005, que seria fundamentada no estatuto da terra e nos referidos normativos também não impõe esse limite de idade, nem a Portaria MDA 06/2013.

52. Segundo o Incra não haveria respaldo legal para a manutenção desse impeditivo de acesso à terra oriunda da reforma agrária, desde que a capacidade de exploração da parcela pelo beneficiário e seus familiares esteja garantida. O Incra aponta ainda que o Estatuto do Idoso, Lei 10.741/2003 garantiria ao maior de 60 anos o exercício de atividade profissional, vedando em seu artigo 27 a fixação de limite máximo de idade. Quanto ao menor de 18 anos, o Incra basicamente informa que irá trabalhar para sanear os casos encontrados.

53. Considerando-se o artigo 27 da Lei 10.741/2003, consideram-se aceitáveis as alegações do Incra, motivo pelo qual a SecexAmbiental revisou o resultado do cruzamento de dados efetuado, excluindo da relação os casos de maiores de 60 anos localizados por meio do cruzamento de dados efetuado, conforme consta na peça 24 dos autos e nas planilhas em excel constantes de itens não digitalizáveis da peça 25.

Indício 3: Beneficiários proprietários de imóveis rurais com área superior a 1 módulo rural no SNCR

54. O Incra argumenta que o Sipro contém registros de beneficiários da reforma agrária e também de projetos de colonização, o qual é regido por regramento diferente e que alguns dos casos descritos pelo TCU poderiam se enquadrar nos casos de colonização. Para justificar tal possibilidade o Incra encontrou 2 casos, dos 841 apontados, de casos em que a ocorrência se referia a projeto de colonização. Aponta que o Sipro carece de qualificação de forma clara sobre a destinação da área, se colonização ou reforma agrária.

55. O Incra questiona também o fato de o TCU apontar os 841 casos como “sem ocorrência de data”, o que não permitiria ao Incra saber se o beneficiário já detinha o imóvel antes ou depois de ser contemplado no PNRA e que o beneficiário poderia adquirir outro imóvel após a sua contemplação pelo programa.

56. Em primeiro lugar, o Incra tem razão ao colocar que o sistema Sipro, administrado pela própria Autarquia, carece de qualificação de forma clara sobre a destinação da área. Além disso o sistema apresenta uma série de inconformidades que dificultam o controle da reforma agrária como imprecisão de datas de homologação dos beneficiários e ausência de integração com o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), também administrado pela Autarquia, e que apresentava apenas 0,2% dos campos com a informação do tamanho do módulo rural, o que dificulta o estabelecimento de controles administrativos da Autarquia e também a atuação de órgãos de controle, como CGU e o próprio TCU.

57. Outro argumento em que o Incra tem razão é o de que o beneficiário não é impedido de

adquirir outra propriedade rural, desde que exerça a exploração regular de seu lote. Em nenhum momento a presente representação pretendeu defender tese no sentido de restringir esse direito.

58. Porém, o fato de o Sipra apresentar as inconsistências referidas, aliado ao fato do TCU apontar os 841 casos em que não há precisão de datas, merece a atenção do Incra no sentido de exercer sua função de supervisão ocupacional para que proceda à exclusão dos beneficiários irregulares e saneie os processos em que as inconsistências sejam apenas cadastrais.

59. Por último, cabe ressaltar que a informação sobre utilização da terra, necessária para o cálculo de módulo rural, era facultativa no SNCR legado (base de dados utilizada na presente representação), e que, por isso, apenas 0,2% dos registros estão com o campo módulo rural preenchido. Dessa maneira, estima-se que se o cruzamento fosse realizado no novo SNCR (base mais atual sob administração do Incra), o resultado geraria um número maior de irregularidades já que no novo sistema tal informação é obrigatória, motivo pelo qual se faz necessário que o Incra apure o número já se utilizando da base do novo SNCR e que proceda às atividades de supervisão ocupacional, medida que deverá ser proposta na decisão final de mérito do presente processo.

Indício 4: Beneficiários contemplados na RB que possuem cargos públicos

60. Para esse indício, o Incra aponta que, em que pese a Representação afirmar não adotar o art. 3º, §2 da Portaria MDA 06/2013, por contrariar o espírito do PNRA definido na lei, tal consideração, careceria de fundamentação e deixaria de considerar outros aspectos interpretativos sistêmicos. Aponta ainda que o fato do assentado se tornar servidor público não necessariamente implicaria que a terra não estivesse sendo explorada diretamente pelo núcleo familiar, pois haveria a possibilidade de a função pública ser exercida dentro da localidade do Projeto de Assentamento, em colaboração com a comunidade, em horário compatível com o exercício da atividade agrícola. Alega por fim, que os casos devem ser analisados um a um.

61. De fato, os casos apontados pela representação devem ser analisados um a um para confirmação dos indícios de irregularidades. Porém, conforme já foi abordado nessa instrução, dos 144.621 servidores públicos encontrados como beneficiários da Reforma Agrária, apenas uma pequena parte consta como servidor da área rural, 6.318.

62. Como também já abordado, o fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo função pública 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, principalmente em áreas fora do PA, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público.

63. Já o fato de o TCU ter desconsiderado os ditames do §2º do art. 3º da Portaria MDA 06/2013 já foram discutidos anteriormente na presente instrução.

Indício 5: Beneficiários que são empresários

64. Quanto a esse fato o Incra argumenta que, quanto aos registros de empresários encontrados antes da homologação dos beneficiários, está procedendo a apuração dos casos. Já no que se refere aos registros de empresários encontrados após a homologação dos beneficiários, o Incra argumenta que a vedação incide somente no momento da seleção e que depois deve-se examinar caso a caso, sob a ótica do cumprimento do CCU (Certificado de Concessão de Uso) ou TD (Título de Domínio).

65. Conforme já descrito anteriormente nesta instrução, dos 61.966 empresários na RB, apenas 6% (3.553) possuíam empresa que fosse de alguma forma vinculada ao ramo agrícola. Alguns casos ilustrativos, como os exemplificados na instrução inicial (peça 14), mostram

atividades incompatíveis com a agricultura. O fato do beneficiário da reforma agrária estar exercendo atividade empresarial não vinculada ao ramo agrícola é um fato que deve ser analisado com profundidade pelo Incra, uma vez que tal atividade se mostra incompatível com a agricultura familiar conforme definições da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV.

66. O Incra tem razão quando aponta que os casos devem ser apurados um a um sob a ótica do cumprimento das condições necessárias ao beneficiário da reforma agrária, conforme a legislação aqui abordada como nos instrumentos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários.

Indício 6: Beneficiários que são estrangeiros não naturalizados

67. Para esses casos, o Incra argumenta que, analisando os resultados dos cruzamentos de dados do TCU, foram encontrados 2 CPFs homologados em 24/02/1997, dentre as 214 ocorrências, data em que o normativo do Incra vigente não vedava a participação de estrangeiro não naturalizado. Aponta ainda, que, devido a isso, há necessidade de analisar caso a caso, verificando a data da homologação de acordo com a legislação vigente à época, a fim de evitar injustiça social. Por fim, ressalta que a ação de análise *in loco*, consta no Plano de Providência do INCRA para a CGU e que para novas homologações no PNRA, o Incra vai buscar acordo de cooperação com o Ministério da Justiça e Polícia Federal, visando cruzar informações na base do Sistema Nacional de Controle e Registro de Estrangeiros (Sincre).

68. Mais uma vez o Incra tem razão sobre a necessidade de analisar cada caso com o fim de evitar injustiças. Tal medida, conforme já ressaltado, é necessária devido ao fato dos registros constituírem-se em indícios de irregularidades. Porém, tais casos merecem atenção especial do Incra principalmente pelo fato daquela Autarquia não possuir controles adequados ou procedimento que vise evitar o descumprimento de seus normativos no que se refere à presente vedação.

Indício 7: Beneficiários que são aposentados por invalidez

69. Nesse indício, o Incra argumenta que a norma do inciso VIII do art. 6º da NE 45/2005 excetua da vedação o enquadramento do cônjuge que não seja aposentado por invalidez, caso em que o beneficiário, apesar de aposentado, pode não estar em situação irregular. Coloca também um caso em que uma beneficiária de Planaltina alega que recebe o benefício pelo INSS dada uma lesão nos membros inferiores, mas que isso não a impediria de explorar sua parcela do PNRA. Aponta que o expressivo número de 7.301 indícios por concessões de aposentadorias por invalidez após a inserção do beneficiário no PNRA, conforme linhas gerais já suscitadas, não pode ser considerada verdadeira irregularidade no PNRA, consideradas as distinções das políticas públicas sociais - acesso à terra x benefício social - e a possibilidade de regular continuidade de exploração econômica da parcela pela unidade familiar, o que é aferível pelas ações de supervisão ocupacional e titulação definitiva.

70. Mais uma vez o Incra está com razão quanto às suas alegações de que deve analisar caso a caso sob a ótica da supervisão ocupacional, argumentando que, em alguns casos, o beneficiário que apresente algum tipo de invalidez e receba o benefício possa ter situação compatível com a exploração agrícola familiar. Porém, a apresentação de um caso isolado, sem efetivamente tomar medidas efetivas de depuração dos resultados não tem o condão de solução da problemática, mas de proteção.

71. No que se refere à possibilidade de o cônjuge de aposentado por invalidez explorar a parcela, ressalta-se que, considerando que a lei menciona "não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro (a) se estes não forem aposentados por invalidez", neste cruzamento só foram considerados irregulares os casos que havia apenas um titular e este apresentava-se aposentado por invalidez ou, em havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição, o que tem o objetivo de excluir os casos apontados pelo Incra.

Indício 8: Beneficiários que não possuem bons antecedentes

72. Nesse item o Incra argumentou que houve uma falha metodológica, uma vez que os beneficiários do auxílio reclusão são os dependentes do preso, o que não permite chegar à conclusão alguma sobre os antecedentes do integrante da RB. Alega também que não é possível aferir a condição definida no artigo 25 do Estatuto da terra, por se tratar de conceito extremamente amplo, que dependeria de regulamentação e que há dificuldades de consulta de bases de dados que contenham a informação. Por último, coloca que o referido normativo não se coaduna com a Lei 8.629/1993 e com o contexto econômico e social atual.

73. Em primeiro lugar, nota-se que o Incra não examinou adequadamente o relatório de cruzamento de dados (peça 12, p. 19), enviado àquela Autarquia antes mesmo da formulação da presente representação. Nesse documento, é ressaltado que foi utilizada base de dados da Maciça (INSS) aplicando filtro para pesquisar os instituidores do benefício de auxílio-reclusão. Destaque que o filtro foi feito por CPF do instituidor, que é a pessoa que deu origem ao benefício, e não pelo CPF do recebedor que é o titular do benefício.

74. Além disso, esta UT só não efetuou o cruzamento da RB com os dados da polícia e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) devido a limitações de tempo e por entender que já haviam elementos suficientes para embasar a presente representação, e não por inviabilidade de obtenção desses dados.

75. Quanto à viabilidade de aferição dos bons antecedentes, a jurisprudência citada na instrução constante da peça 14 deixa claro o conceito de bons antecedentes. Ressalta-se que os atestados de antecedentes criminais podem ser obtidos pelo próprio beneficiário nos departamentos de polícia civil de cada estado. Acrescenta-se a maioria das polícias civis dos estados fornecem o atestado de antecedentes pela internet, como é o caso da polícia civil de MG, que oferece o serviço no sítio eletrônico: <https://www.pc.mg.gov.br/atestado/initial.do?evento=cookie>. Vários outros estados também fornecem esse tipo de serviço via internet, que pode ser acessada até pelo funcionário do Incra.

76. Por fim, a alegação de que o artigo 25 da Lei 4.504/1964 não se aplique mais ao nosso ordenamento jurídico também não procede. Não é pelo fato de uma lei ser antiga ou haver o advento de uma lei que também disciplina a mesma matéria, mas que não revogou Lei anterior, que um dispositivo legal deixa de ser aplicado, como alega o Incra em sua resposta. Caso assim fosse, vários dispositivos teriam de deixar de ser aplicados, a exemplo do próprio código penal, que data de dezembro de 1940. O Estatuto da Terra, a exemplo do código penal, não só continua vigente, como também vem sendo atualizado por leis supervenientes.

77. Cabe registrar que o resultado do procedimento executado na auditoria é bastante conservador, uma vez que, por limitações do procedimento, não foi possível utilizar-se as bases de dados policiais, as quais poderiam revelar muitos casos não apontados aqui. Registre-se também que a existência de potenciais criminosos nos PAs acaba sendo extremamente danosa, já que, por se tratarem de comunidades rurais, o acesso ao policiamento e à proteção dos beneficiários da reforma agrária é limitado.

Indício 9: Beneficiários que possuem mandatos eletivos

78. Nesse ponto, em resumo, o Incra argumenta que não há vedação para que o beneficiário do projeto de assentamento assuma função pública e que a atividade política é compatível com a exploração da parcela e que, assim sendo, o ingresso em atividade política, especialmente após o assentamento, não significa em afastamento do trabalho na terra. Argumenta ainda que não se pode restringir os direitos políticos dos assentados.

79. No que se refere aos casos de agentes públicos que já se encontravam nessa situação antes de sua homologação como beneficiário a vedação é expressa conforme o disposto 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. Nessa situação o TCU encontrou 11 casos e a CGU encontrou 271 casos, diferença essa atribuída à diferença de bases de dados do TSE mais abrangente da Controladoria em relação à do TCU.

80. Quanto aos agentes públicos que assumiram a posição após sua homologação na lista de beneficiários, mais uma vez o Incra tem razão ao informar que não pode restringir os direitos políticos dos assentados. Ressalta-se, porém, que em nenhum momento a presente representação teve esse objetivo ou sequer mencionou qualquer fato atentatório aos direitos políticos dos beneficiários da reforma agrária.

81. O Incra limita-se a discutir o fato em tese, sem, no entanto, apresentar algum caso em que o beneficiário esteja exercendo a atividade política e também explorando sua parcela ou explicou os casos em que os beneficiários foram eleitos em um estado da federação e foram contemplados com lote da reforma agrária em outro.

82. Conforme já ressaltado anteriormente, a condição de vereador, prefeito, vice-prefeito, deputado estadual ou senador (1.017 casos) é incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. IV, razão pela qual o Incra deve examinar cada caso exercendo sua função de supervisão ocupacional desses lotes.

Indício 10: Beneficiários falecidos

83. Quanto a esse item, o Incra informa que está trabalhando na depuração dos casos de beneficiários falecidos antes da data de homologação e está tomando providências para acesso do SISOBINET para prevenção de irregularidades, além disso, ressalta que providenciará a sucessão das parcelas de beneficiários que faleceram após a homologação, conforme previsto nos §§ 10 e 11 do art. 18 da Lei 8.629/1993.

84. Diante dos fatos alegados pelo Incra, resta ao TCU acompanhar a efetividade das ações do Incra e acompanhar o plano de providências da Autarquia.

Indício 11: Beneficiários com renda não agrícola superior a 3 salários mínimos

85. Nesse item, o Incra se limita a reconhecer a necessidade de adaptação dos normativos internos do Incra sobre o tema e alertar que deve-se atentar para o objetivo da norma ao criar essas restrições, que é o de excluir do PNRA aqueles que não possuem vocação agrária, sendo que o fato de um assentado ter progredido economicamente após sua instalação na parcela rural não é suficiente por si para excluí-lo do Programa, desde que mantida a exploração agrícola pessoal e familiar e restem atendidos aos demais requisitos art. 21 da Lei 8.629/1993.

86. Portanto, o Incra não abordou os casos de beneficiários que apresentaram renda incompatível com a exploração agrícola familiar de sua parcela, o que demanda especial atenção da Autarquia no sentido de exercer sua função de supervisão ocupacional.

Indício 12: Beneficiários com deficiência física ou mental

87. O Incra aborda o tema em tese, apontando que é possível que a deficiência física ou mental não impedissem o acesso do beneficiário à condição de beneficiário do PNRA ou justificaria sua exclusão em momento posterior é somente aquela que incapacita totalmente para o trabalho agrícola. Apontou que também existe a possibilidade de apresentação de laudo médico que garanta que a deficiência apresentada não é limitante para o trabalho agrícola, porém sem apresentar casos concretos.

88. O fato de existir a possibilidade de a deficiência não ser incapacitante não exime o Incra de exercer sua função de supervisão ocupacional nesses casos, que deve tratar com atenção tais casos devido ao risco de a parcela não estar cumprindo sua função social ou do beneficiário não estar cumprindo suas obrigações assumidas de exploração do lote como agricultor familiar. Corroborando com essa necessidade o fato do Incra admitir não ter controle sistematizado dessas

informações desse expressivo número de casos (mais de 10 mil).

Indício 13: Beneficiários contemplados que possuem local de residência distinto do local em que se localiza o PA

89. Neste item, o Incra alega que o endereço do contribuinte na receita federal parece se referir ao local em que fora expedido o CPF do candidato, ou informado no momento da expedição, o que poderia ter ocorrido muitos anos atrás. Afirmar ainda o número expressivo de casos é devido ao procedimento de auditoria sem o devido cuidado.

90. O Incra argumenta sobre os casos em tese, porém sem apresentar qualquer comprovação de casos em que os beneficiários continuam explorando a parcela e tenham o endereço registrado na RFB em outro município ou em outro estado da federação.

91. Levando em consideração os argumentos trazidos pelo Incra, esta UT mudou o cruzamento de dados substituindo a base da Receita Federal pela base do Cadastro Único e, para que houvesse mais segurança no resultado, só foram utilizados os endereços em que sua atualização no referido cadastro tivesse ocorrido após a homologação do beneficiário no PNRA.

92. Nesse novo cruzamento, houve um aumento do número de indícios de irregularidades. Conforme já referido nesta instrução, foram encontrados 363.111 beneficiários contemplados no PNRA que constam no sistema do Cadastro Único com residência em local diverso do local em que se localiza seu PA. Desses beneficiários com indícios de irregularidade, 301.616 residem em município diverso do PA em que estão na RB e 61.495 residem em outro estado (peça 24 e planilha constante em itens não digitalizáveis da peça 25).

Indício 14: Beneficiários que apresentam sinais exteriores de riqueza – veículos com valor superior a 35 mil reais e alto luxo.

93. O Incra argumenta que não há vedação legal à condição de assentado a pessoas que tenham adquirido bens materiais e que o fato do assentado ter adquirido um veículo de 35 mil reais não necessariamente implica irregularidade no programa e que a comparação entre o renavam e o Sinfra não deve ser considerado indício de irregularidade.

94. Com essa resposta o Incra demonstra que não visualiza qualquer situação de risco de incompatibilidade entre a posse de veículos desse valor e o potencial de rendimento financeiro de um lote da reforma agrária que, na maioria dos casos, não ultrapassa em muito um módulo rural. Ignora ainda o fato de alguns dos beneficiários possuírem veículos de alto luxo, como por exemplo da marca Porsche, BMW e Volvo, com valor acima de R\$ 200 mil.

95. Conforme já apontado anteriormente nesta instrução, a metodologia adotada se utilizou de parâmetros conservadores, pesquisando apenas veículos com fabricação entre 2012 e 2015, com valor superior a R\$ 35 mil. Tal constatação não se baseia na proibição de beneficiários da reforma agrária adquirirem bens, mas sim da incompatibilidade entre o potencial de faturamento de uma propriedade de agricultura familiar da reforma agrária e o patrimônio adquirido em nome do beneficiário.

96. Para qualificar ainda mais o resultado, esta UT repetiu o cruzamento de dados considerando apenas veículos com valor superior a R\$ 70 mil, valor esse que obrigaria o proprietário a arcar com uma prestação superior a 3 salários mínimos mensais, sem contar gastos com manutenção do veículo. Foram identificados, com esse novo parâmetro, 4.293 casos (planilha eletrônica constante em itens não digitalizáveis da peça 25).

97. Considerando o tamanho das áreas dos lotes da reforma agrária, o patrimônio acima referido mostra-se incompatível com o potencial de renda das atividades realizadas pelos assentados. Tal situação deve ter especial atenção do Incra em suas atividades de supervisão ocupacional, pois é um indício de que o beneficiário não está obtendo a maior parte de sua renda de

atividades ligadas à parcela recebida no PNRA e possivelmente não tem explorado sua parcela dentro das regras do programa.

98. Tal situação também se mostra incompatível com a condição de agricultor familiar nos termos da Lei 11.326/2006, em seu art. 3º, inc. III, que estabelece que esse indivíduo “tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo”.

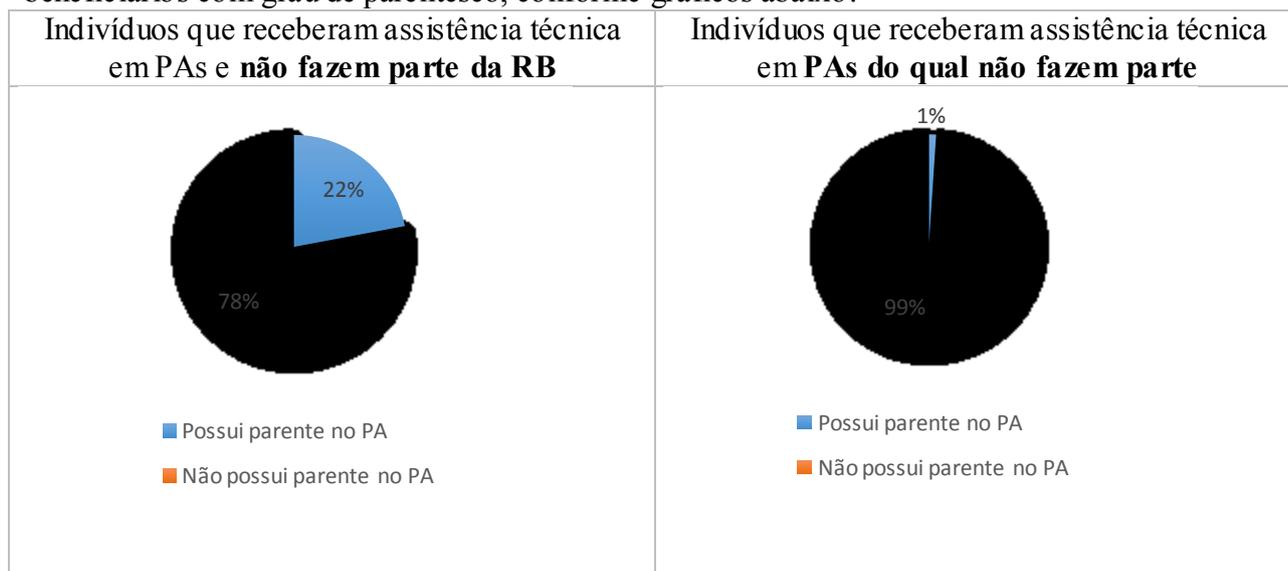
99. Por analogia, o Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu como requisito para participação no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o limite de no mínimo 50% da renda proveniente de atividades do estabelecimento agrícola, conforme Manual de Crédito Rural (MCR 10-2-d).

Indício 15: Indivíduos que efetuaram o ateste do recebimento dos serviços de assistência técnica em PAs de que não são beneficiários.

100. Para este item, o Incra argumenta que os casos em que os beneficiários receberam assistência técnica e não constam na Relação de Beneficiários provavelmente se referem a agregados e dependentes dos beneficiários da reforma agrária e a erros de digitação no SIATER, apresentando dez casos em que isso ocorreu. Alegam que há casos duplicados nas planilhas enviadas pelo TCU, o que diminuiria os casos de 79.561 casos para 42.965 ocorrências. Quanto aos beneficiários que assinaram assistência técnica em projeto de assentamento diverso do que recebeu o lote, o Incra apresentou 3 casos entre 42.965 ocorrências em que os beneficiários participaram de atividades no PA em que constam na RB. Por fim, solicita que o indício de irregularidade não seja considerado na integralidade.

101. Após repetição dos cruzamentos de dados e aplicação de diversos filtros para localização de CPFs duplicados, esta UT não confirmou a afirmação do Incra sobre inconsistências no procedimento originalmente realizado.

102. Quanto a alegação de parentesco entre as pessoas que receberam assistência técnica e os beneficiários constantes na RB, foi constatado que a maioria das ocorrências não correspondia à beneficiários com grau de parentesco, conforme gráficos abaixo:



Da atuação institucional do Incra sobre a seleção de beneficiários

103. Quanto à atuação institucional da Autarquia no que se refere a seleção de beneficiários, o Incra alega que tem adotado ações institucionais de revisão qualitativa de sua atuação sobre o tema de seleção de beneficiários, buscando a implantação das diretivas dos órgãos de controle. Dentre as medidas o Incra destacou, em resumo:

- a) evoluções do Sipro para a versão Sipro WEB com evoluções para impedir erros;
- b) bloqueio de 38,2 mil potenciais irregularidades, com análise de 42% dos casos;
- c) batimentos de dados entre o INSS, CNIS, SISOB e SUB mediante acordo com o MPS e o INSS, findo em 2013;
- d) cruzamento de 40 mil registros em caráter extraordinário;
- e) tratativas para convênio com MPS e INSS para cruzamento de dados;
- f) bloqueio de créditos instalação dos indícios de irregularidades constatados pela CGU;
- g) ações corretivas para adaptar normativos, inclusive provenientes dos Acórdãos 753/2008 – TCU – Plenário e 2.606/2012 – TCU – Plenário;
- h) criação de Grupo de Trabalho Interdisciplinar para revisão de normativos;
- i) proposta de inserção, via decreto, de conferência/recadastramento periódico de beneficiários;
- j) implantação de processo ERP;
- k) intenções de melhorias nos processos internos para evitar a ocorrência dos indícios 1 a 12 descritos acima;
- l) contratação de empresa especializada em administração de dados, além de desenvolvimento de armazém de dados e sistemas baseados em Inteligência de Negócio.

104. Apesar dos esforços do Incra, citados em sua resposta, no que se refere a sua atuação no processo de seleção de beneficiários, conforme apontado na instrução inicial, após 2008 não houve avanços na diminuição dos casos de indícios de irregularidades, fato para o qual o Incra não apresentou alegações e/ou explicações.

105. Consta na instrução inicial (peça 14, p. 11), conforme demonstram os resultados dos cruzamentos com diversas fontes de dados públicas, constantes dos arquivos em Excel salvos em itens não digitalizáveis da peça 1, e os resultados consolidados da peça 13, que há indícios de que tais medidas não têm sido efetivas, uma vez que, dos beneficiários com indícios de irregularidades relatados, 96.935 casos foram constatados em relações de beneficiários homologadas entre 2008 e 2015. Isso demonstra que não houve queda nos indícios de irregularidades em momentos mais recentes.

106. Além disso, conforme cronograma acordado com a CGU, constante do portal da transparência (peça 11), grande parte das medidas a serem tomadas pelo Incra só surtirão efeito, caso cumprido o cronograma, ao final de 2019, ocasião em que, segundo previsão do Incra consignada na resposta (30 mil beneficiários/ano), já terão sido assentados mais 120 mil novos beneficiários. Esse dado reforça a necessidade da edição da medida cautelar proposta pela Unidade Técnica.

Da atuação institucional do Incra sobre supervisão ocupacional

107. Quanto aos aspectos da supervisão ocupacional do Incra e os aspectos de inobservância de Acórdãos do TCU que versam sobre o tema, o Incra alega, em resumo, que entre 2004 e 2015 retomou 132.327 parcelas/lotes e reassentou 374.536 famílias em PAs antigos. Coloca também que as ações não contabilizam trabalhos em andamento em dois assentamentos no MT e também no município de Altamira/PA e que também usa equipes de outros programas associados ao PNRA (CAR, Pronera, créditos) para ajudar na supervisão ocupacional. Por último, afirma que a proposta normativa de recadastramento periódico dos beneficiários, dentre outras medidas de gestão, poderá

dar novo direcionamento às ações tradicionais de supervisão ocupacional e que apesar das dificuldades e contingenciamentos orçamentários as ações têm sido efetivas.

108. Como apontado pela própria Autarquia, o TCU vem expedindo, desde 2004, determinações para que o Incra exerça a contento suas atividades de supervisão ocupacional, conforme reproduzido abaixo:

- Acórdão 391/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.5), que o Incra regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários;

-Acórdão 557/2004 - Plenário - TCU (item9.2.12) que o Incra estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária;

- Acórdão 753/2008 - TCU – Plenário (item 2.19) que o Incra estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica;

109. Apesar das determinações reproduzidas acima, os resultados preliminares das auditorias, ainda em curso (nos estados de AP, RR, SP, GO, MS, TO e PA), além de auditorias já julgadas no DF e no MT, mostram que as Superintendências do Incra pesquisadas não têm realizado ações sistemáticas de supervisão ocupacional, limitando-se a agir quando intimada pelos órgãos de controle e Ministério Público, em ações pontuais e não sistematizadas, conforme demonstrado na própria resposta do Incra, que apontou ações pontuais em dois assentamentos no MT e em Altamira – PA.

110. Não foram encontrados planos de supervisão ocupacional ou a definição de metas de supervisão ocupacional nos trabalhos acima referidos. A justificativa dada pelos Superintendentes é que essa é uma orientação central do Incra, conforme memorando circular constante na peça 7 dos autos.

111. Cabe aqui informar que o contingenciamento dos recursos para a supervisão ocupacional se deveu a uma escolha dos gestores do Incra e do MDA haja vista que, no acumulado entre 2012 e 2014, ano em que o referido memorando circular foi editado, segundo informações do Siop Gerencial, o Incra despendeu R\$ 868 milhões para aquisição de novos recursos fundiários para a criação de assentamentos, ao mesmo tempo em que deixava de lado a supervisão ocupacional dos assentamentos já criados. Vale também citar que o Incra tem sob sua supervisão projetos de assentamento que ocupam uma área equivalente a mais de 10% da superfície do território nacional.

112. Dessa forma, os números apresentados pelo Incra não condizem com a realidade dos trabalhos desenvolvidos por suas principais superintendências regionais.

Do Processamento da Representação

113. Segundo o Incra, o prazo para a manifestação sobre o resultado dos cruzamentos de dados efetuados pelo TCU foi insuficiente e que a SecexAmbiental não aguardou a manifestação do Incra para formular a presente representação e que teria agido de forma precipitada.

114. Importante salientar, diante das alegações do Incra, que o resultado do cruzamento de dados levado a cabo pela UT consolida e quantifica possíveis prejuízos e ilegalidades que foram detectadas ao longo de quase 20 anos de fiscalizações na reforma agrária e na atuação da autarquia, algumas das quais relatadas na representação formulada.

115. O que levou a SecexAmbiental a formular a presente representação foi a quantificação dos indícios de irregularidades dos cruzamentos de dados, os achados relatados pela CGU em trabalho sobre a constituição da lista de beneficiários, os resultados preliminares das auditorias e

levantamentos de riscos efetuados durante o último exercício, o histórico administrativo do Incra relatados em fiscalizações anteriores e os anúncios governamentais e projeções do PPA de expansão do PNRA para mais 120 mil beneficiários num curto espaço de tempo, sem as medidas corretivas necessárias, com significativo potencial de prejuízos financeiros e não financeiros.

116. Quanto ao prazo para que o Incra se manifestasse sobre o resultado dos cruzamentos de dados e sobre os fatos narrados na presente representação, ressalta-se que o diálogo com as equipes técnicas do Incra ocorreu durante todo o processo de trabalho que deu origem à representação e que desde que o Incra tomou conhecimento dos resultados do cruzamento de dados (19/01/2015) até a data de sua última manifestação (09/03/2016) foram decorridos 50 dias, após concessão de todas as dilatações solicitadas, tempo suficiente para a manifestação dos gestores.

Dos pressupostos para concessão de medida cautelar

117. Nesse item, o Incra alega, em resumo, que as refutações aos marcos teóricos e à metodologia adotada no cruzamento de dados bem como o detalhado relato das ações institucionais implementadas, feitas pelo Incra, refutariam a presença de qualquer fundamento para deferimento de medida cautelar, apontando também possíveis inconsistências nas estimativas de prejuízos feitas pelo Incra.

118. Adicionalmente, o Incra alega a presença do *periculum in mora reverso* que estaria configurado pelo eventual impedimento de novos beneficiários receberem um lote da reforma agrária e passarem a gerar renda. Além disso, alega que a afirmação de que o *periculum in mora reverso* existe, mas não representa riscos maiores do que aqueles que poderão advir da não adoção da medida cautelar pleiteada (§ 119 da Representação) não procederia, uma vez que, a suspensão dos processos de seleção e assentamento de novos beneficiários implicaria na paralisação do Programa de Reforma Agrária, e causaria prejuízos diários à Administração Pública.

119. Por último, para reforçar suas alegações quanto ao *periculum in mora reverso*, a Autarquia coloca que a “*a inviabilização do programa de reforma agrária possui o condão de ocasionar grave lesão à segurança pública, na medida em que pode gerar uma reação do movimento dos trabalhadores sem terra e culminar em um quadro de grande comoção social*”.

120. No que se refere às refutações aos marcos teóricos e à metodologia adotada no cruzamento de dados, tais refutações foram discutidas nos itens anteriores da presente instrução, com a conclusão desta UT de que não procedem em sua maioria.

121. Quanto ao cálculo de prejuízos que foi estimado, utilizou-se o percentual de indícios de irregularidades apurados nos dois últimos exercícios multiplicado pelo valor dos créditos a serem concedidos (valor informado pelo Incra de R\$ 51,6 mil). Os cálculos foram conferidos por esta UT e não apresentaram incorreções.

122. A partir do resultado do cruzamento dos últimos dois exercícios, projetou-se o prejuízo potencial com o ingresso de 120 mil novos beneficiários, conforme previsto no PPA. Considerando-se que, conforme informado pelo Incra em seu plano de providências (peça 11), as medidas saneadoras do processo de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional só estarão totalmente operacionalizadas ao final de 2019, é de se esperar que o percentual de indícios de irregularidades apresentado nos últimos dois exercícios se mantenha durante o processo de seleção desses novos beneficiários.

123. Quanto às remissões de créditos, a instrução inicial apresentou apenas incorreção na descrição do evento que gerou o prejuízo. Na realidade não se refere a remissões de créditos a beneficiários dos exercícios de 2014 e 2015, mas a beneficiários que receberam créditos até o exercício de 2014, conforme planilha enviada pela Autarquia (peça 10). Portanto, não há incorreção nos valores, apenas na descrição do evento causador do prejuízo na tabela citada, o qual deverá ser corrigido por esta UT. O parágrafo 108 da instrução inicial (peça 14) comprova que o cálculo foi

efetuado da maneira correta, conforme reproduzido a seguir:

No que se refere aos beneficiários assentados antes do exercício de 2014, inclusive aqueles com indícios de irregularidade, conforme art. 3º da Lei 13.001/2014, têm direito à remissão de dívidas no valor de até R\$ 10 mil, com abatimento de até R\$ 12 mil ao valor que exceder a esse montante, referentes aos créditos da reforma agrária já recebidos no PNRA. Os beneficiários com indícios de irregularidade assentados até dezembro de 2013 foram 465.931, que segundo informado pelo Incra (peça 10) tiveram, até o momento, remissão de dívidas no valor de R\$ 7,7 milhões, ou seja, a maior parte dos valores a serem remidos ainda estão em apuração.

124. Já o cálculo do custo de oportunidade, assim chamado por não se constituir em prejuízo, conforme ressaltado na instrução inicial, pelo fato das terras estarem ainda sob a administração do Incra podendo ser retomadas, foi calculado pelo valor de mercado da terra nua multiplicado pelos indícios de irregularidade já constatados. Esse valor é considerado custo de oportunidade pelo fato de o Incra continuar a adquirir recursos fundiários para formação de novos projetos de assentamento com a permanência de recursos fundiários com indícios de ocupação irregular. Esse custo de oportunidade, que inicialmente foi estimado em R\$ 41 bilhões, em estimativa conservadora, foi ajustado com a inserção de códigos do IBGE nos scripts de cruzamento de dados (planilha eletrônica constante em itens não digitalizáveis da peça 25), motivo pelo qual foi reestimado em R\$ 159 bilhões, valor mais próximo do real de mercado dos imóveis com indícios de ocupação irregular.

125. No que se refere às alegações do Incra quanto ao *periculum in mora* reverso, reafirma-se aqui que o *periculum in mora* reverso não é maior que os prejuízos financeiros, aos princípios constitucionais (art. 37 da CF) e à isonomia no direito de acesso às políticas públicas entre os postulantes a um lote da reforma agrária e benefícios decorrentes.

126. Seja pelo número aproximado de 62 mil seleções de beneficiários com indícios de irregularidades na seleção, conforme constatado pelo TCU (os demais indícios referem-se à supervisão ocupacional), ou 76 mil, conforme a constatação da CGU, percebe-se que esses beneficiários estão prejudicando cerca de outros 120 mil beneficiários que não ingressaram no PNRA, o que é equivalente a mais que o total de beneficiários que o Incra tem como meta para assentamento nos próximos dois exercícios.

127. Pode-se afirmar, a partir desses dados, que a paralisação do ingresso de novos beneficiários até que o Incra proceda às adequações necessárias para garantir legalidade e transparência ao processo de reforma agrária, isonomia entre os postulantes a um lote da reforma agrária, cumprimento do devido processo legal e do contraditório na seleção de beneficiários, bem como a motivação de seus atos nesses processos é fundamental para que as injustiças sociais, materializadas pelo ingresso de indivíduos não elegíveis pelo PNRA em projetos de assentamento, em detrimento de cidadãos em situação de risco social, possam cessar, assim como os altos prejuízos financeiros que a sistemática adotada pelo Incra nesse processo de trabalho vem causando. As causas para essa situação encontrada serão discutidas mais à frente nessa instrução.

128. Por último, no que se refere ao temor do Incra quanto ao comprometimento da segurança pública em caso de provimento da medida cautelar pleiteada, pode-se citar trecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2213 MC/DF), cuja decisão consta do informativo 131 do STF (disponível em: www.stf.gov.br), reproduzido abaixo:

O ESBULHO POSSESSÓRIO - MESMO TRATANDO-SE DE PROPRIEDADES ALEGADAMENTE IMPRODUTIVAS - CONSTITUI ATO REVESTIDO DE ILICITUDE JURÍDICA. - Revela-se contrária ao Direito, porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que - particulares, movimentos ou organizações sociais - visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária. - O processo de

reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória (...)

129. A exemplo da posição adotada pela Suprema Corte no caso citado no parágrafo anterior, não pode o TCU se curvar ao temor de ações que movimentos possam supostamente fazer à margem da lei para pautar suas decisões de mérito.

Da complementação da resposta do Incra (peça 23)

130. Na complementação de resposta à oitiva promovida pelo TCU constante à peça 23 dos autos, o Incra reconhece algumas das deficiências apontadas pelo TCU na representação e alega que as fragilidades, atualmente em fase de confirmação, impõem a necessidade de um equacionamento administrativo das deficiências verificadas no processo de seleção de famílias, com medidas de curto e médio prazo, resumidas a seguir:

Ações de curto prazo:

- a) bloqueio administrativo de 76 mil CPFs;
- b) constituição de Grupo de Trabalho específico para acompanhamento das auditorias do TCU e da CGU;
- c) intensificação das tratativas para cooperação técnica com INSS, Ministério do Trabalho e RFB;
- d) intercâmbio de informações entre o MDA e o TCU, com vistas à implementação de ações preventivas;
- e) acompanhamento e análise de experiências de seleção por meio de divulgação por editais regionais de seleção de famílias nas Superintendências nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Acre;
- f) publicação da NE DT/Incra 116/2016, que promove alterações no §3º do art. 7º da NE 45/2005;

Ações de médio prazo (120 dias):

- a) iniciar processo de construção de novo sistema de informações integrando todas as bases de dados do Incra;
- b) iniciar procedimento de saneamento da base de dados, expurgando os indícios de irregularidades verificados;
- c) discutir com a sociedade e órgãos de controle e Ministério Público novos normativos e procedimentais para ação de seleção de famílias e supervisão ocupacional.

131. O Incra também coloca que outras normas, posteriores à Lei 8.629/1993, também merecem ser consideradas num contexto normativo de eleição de beneficiários de políticas públicas de promoção de igualdade, a exemplo da reforma agrária, citando a Lei 8.472/1993 (que trata sobre o Sistema Único de Assistência Social) que define os objetivos da proteção social e reconhece entidades e organizações sem fins lucrativos no atendimento e assessoramento aos beneficiários. Cita também a Lei 11.124/2005 que institui o Programa Nacional de Habitação Rural, colocando que a Portaria 194/2013 do Ministério das Cidades, que regulamenta o normativo, também merece orientar os critérios de seleção para as famílias do PNRA.

132. No que se refere à ação de supervisão ocupacional, o Incra afirma, a exemplo da resposta constante na peça 19, que essa seria uma atividade rotineira das superintendências regionais, repetindo os números de retomadas e assentamentos em projetos antigos já citados nessa instrução.

133. Quanto a afirmação de que a supervisão ocupacional seria uma atividade rotineira nas superintendências regionais, tal afirmação, como já discutido na presente instrução, contrasta com documentos presentes no processo (peça 7) que contém orientação diversa da própria direção do Incra no sentido de suspensão das atividades de supervisão ocupacional desde o exercício de 2014, a não ser sob o risco de penalização do gestor local por órgãos de controle ou Ministério Público, além da ausência de planos de supervisão ocupacional nas superintendências e de fixação de metas de supervisão ocupacional, esse último em desrespeito ao Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário.

134. No que se refere à consideração de normas complementares à Lei 8.629/1993 para a seleção de beneficiários da reforma agrária, em princípio, não há qualquer impedimento, desde que respeitada a ordem de preferência descrita no normativo e respeitados os princípios Constitucionais do artigo 37 da CF/88, como será abordado no item seguinte da presente instrução.

135. Já com relação às medidas corretivas a serem adotadas pelo Incra, apontadas acima, ressalta-se que não são suficientes para a solução do problema, uma vez que não resolvem as causas para as irregularidades constatadas, apenas mitigando uma pequena parte dos efeitos negativos da situação descrita, conforme abordado no item seguinte da presente instrução.

Das causas e das consequências dos indícios de irregularidades constatados

136. As principais causas para a situação descrita na presente instrução, bem como na peça inicial interposta pela SecexAmbiental (peça 14), são as ilegalidades cometidas na seleção de beneficiários e a insuficiência/ausência de supervisão ocupacional, constatadas preliminarmente nas auditorias citadas na introdução da presente instrução, conforme se segue:

- a) ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);
- b) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade);
- c) procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;
- d) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;
- e) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
- f) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;
- g) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;
- h) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;
- i) ausência de planejamento formalizado para realização de ações de supervisão

ocupacional, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incri 71/2012 bem como o item 9.6.1 do Acórdão 2.609/2012 – TCU – Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário;

- j) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Incri 71/2012 ou IN Incri 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso; e
- k) descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incri 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

137. As consequências negativas financeiras e não financeiras para a política, para os postulantes à lotes da reforma agrária e para os atuais beneficiários, decorrentes da situação descrita, são várias, algumas já abordadas na presente instrução e na peça inicial interposta pela SecexAmbiental (peça 14).

138. Em primeiro lugar, cita-se os prejuízos financeiros potenciais decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R\$ R\$ 2.83 bilhões, sendo R\$ 89.3 milhões no curto prazo e R\$ 2.74 bilhões no médio prazo, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 - Cálculo do Prejuízo potencial geral

| Descrição | Valor | Método cálculo |
|---|-----------------------------|---|
| Créditos estimados aos irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos. | R\$ 664.917.600,00 | R\$ 51.600,00*12.886 irregulares de 2014 e 2015 dos cruzamentos. |
| Remissões concedidas a beneficiários irregulares que receberam créditos até o exercício de 2014 | R\$ 6.165.900,00 | De acordo com cruzamentos feitos entre irregulares de 2014/15 e planilha enviada pelo Incri. |
| Crédito disponível para os beneficiários previstos no PPA para 2016. | R\$ 2.167.200.000,00 | 120mil assentados previstos para 2016 no PPA * 35% média de irregulares entre 2014/15 * R\$ 51.600,00 créditos disponíveis. |
| Total prejuízo potencial geral | R\$ 2.838.283.500,00 | Soma |

Fonte: cálculo efetuado pelo TCU conforme procedimento de cruzamento de dados.

Tabela 3 - Cálculo do Prejuízo potencial de curto prazo

| Descrição | Valor | Método cálculo |
|---|--------------------------|---|
| Créditos pendentes a 4.786 irregulares de 2014/15 | R\$ 30.516.400,00 | Créditos pendentes: Fomento1 R\$3,2, Fomento2 R\$3,2 e Inicial2 R\$ 2,8 = 9.200*3.317 Os 4.786 foram encontrados de acordo com cruzamentos feitos entre irregulares e planilha enviada pelo Incri. |
| Novos assentados previstos no PAA 2016 | R\$ 58.800.000,00 | 30mil assentados previstos para 2016 no PPA * 35% média de irregulares entre 2014/15 * 5.600,00 créditos disponíveis a curto prazo (Inicial1 2,4 + Fomento1 3,2) |
| Total prejuízo potencial curto prazo | R\$ 89.316.400,00 | Soma |

Fonte: cálculo efetuado pelo TCU conforme procedimento de cruzamento de dados.

139. Em segundo lugar, cabe ressaltar o custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de irregularidade, no montante de R\$ 159 bilhões, decorrente de revisão dos valores dos imóveis ocupados por eles e associação dos códigos do IBGE na base de dados utilizada pelo TCU (estimativa anterior era de R\$ 41 bilhões). Vale lembrar aqui, que o termo custo de oportunidade é usado aqui porque esses imóveis poderiam estar ocupados com beneficiários regulares, evitando a aquisição de novos imóveis para a reforma agrária e o custo com

a criação de novos projetos de assentamento.

140. Em terceiro lugar, as ilegalidades no processo de seleção de beneficiários dão abertura para que sejam cometidos abusos por atores alheios aos quadros do Incra, como dirigentes de movimentos sociais. Tais casos são exemplificados nas auditorias feitas superintendências do Tocantins, Goiás, São Paulo, Mato Grosso do Sul e do DF e Entorno (TCs 023.970/2015-4, 023.920/2015-7, 020.166/2015-0, 024.602/2015-9 e 028.947/2011-8, respectivamente).

141. Tais processos apresentam documentos que evidenciam que atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia dominam o processo desde a aquisição dos imóveis que darão origem aos projetos de assentamento até a formação da lista de beneficiários, indicando apenas candidatos vinculados à movimentos sociais e excluindo arbitrariamente e sem o cumprimento do devido processo legal os candidatos que entendem por bem. Os trechos abaixo, reproduzidos de relato da equipe técnica da Secex-MS (TC 024.602/2015-9), a partir de documentos constantes na auditoria referida, são ilustrativos do problema:

Observa-se que já em dez/2009, via Ofício/FETAGRI/ MS/SRAMA nº 127/2009, de 07/12/2009 (Peça 1, p. 5), a FETAGRI (Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Mato Grosso do Sul), por solicitação do referido sindicato (Peça 1, p. 6), enviou a SR/Incras-MS uma relação contendo os nomes de 159 (cento e cinquenta e nove) famílias, “com os respectivos números de documentos para serem cadastradas e selecionadas pelo INCRA, para o Projeto de Assentamento Itaqui, localizado no município de São Gabriel do Oeste” (Peça 1, pp. 7-12), alegando estarem no Acampamento Itaqui.

Com base nessa relação do STTR/São Gabriel D’Oeste, 02 (dois) servidores da SR/Incras-MS se deslocaram, no período de 10 a 12/12/2009, ao acampamento defronte a então Fazenda Itaqui, “com a colaboração de representante da FETAGRI e do Presidente do Sindicato – STR de São Gabriel do Oeste/MS” (Peça 1, p. 3), e preencheram 143 (cento e quarenta e três) fichas de inscrições (formulário azul) dos futuros beneficiários do Assentamento Itaqui - relação juntada aos autos (Peça 1, pp. 20-23), “com a finalidade de inserção (processamento) junto ao Sistemas-Sipra” (Peça 1, p. 3; e Peça 1, pp. 40-44). Ou seja, das 159 (cento e cinquenta e nove) famílias relacionadas pelo aludido sindicato, a SR/Incras-MS encontrou 113 (cento e treze) no acampamento e inseriu mais 30 (trinta), conforme as observações relatadas nessa listagem de 143 (cento e quarenta e três) famílias com fichas de inscrição para cadastramento no Sipra.

Complementando a relação anterior de 159 (cento e cinquenta e nove) famílias, a Fetagri enviou outro ofício – Ofício FETAGRI/MS/SRAMA nº 33/2010, de 15/01/2010 (Peça 1, p. 19), à SR/Incras-MS para incluir mais 12 (doze) famílias. Essa inclusão foi justificada pelo fato de “que as mesmas são excedentes do P.A. Santa Mônica e continuam acampadas na espera de uma parcela de terra”. Outros documentos, a exemplo de cópias da listagem inicial das famílias da Fetagri (Peça 1, pp. 45-50; e Peça 1, pp. 54-59) e da relação de famílias (Peça 1, pp. 24-27), apesar de rasuradas, comprovam que foram inseridas outras famílias para cadastramentos no Sipra. Mesmo após a emissão das listas/Sipra de famílias cadastradas/ inscritas, eliminadas e aprovadas, do Assentamento Itaqui, a Fetagri e o STTR/São Gabriel D’Oeste/MS solicitaram a inscrição de novas famílias, conforme Ofício FETAGRI/MS/SRAMA nº 953/2010, de 25/10/2010 (Peça 1, pp. 139-148) e Ofício s/nº, de 02/12/2010, do Presidente do STTR/São Gabriel D’Oeste/MS (Peça 1, pp. 60-61).

O trabalho de cadastramento dessas famílias pelos servidores da SR/Incras-MS resultou na emissão, em 22/03/2010, da primeira relação/Sipra de famílias inscritas/candidatas para o Assentamento Itaqui, num total de 115 (cento e quinze) famílias - Relação/Sipra, de 22/03/2010 (Peça 1, pp. 12-16), quando esse assentamento previa assentar 173 (cento e setenta e três). Assim, em 18/08/2010, o Coordenador do P.A. Itaqui da SR/Incras-MS, em conjunto com o retro mencionado Presidente do STTR/São Gabriel D’Oeste/MS, elaborou outra relação de famílias para serem cadastradas no Sipra, contendo os nomes de mais 140 (cento e quarenta) famílias (Peça 1, pp. 28-39). Inclusive nesta relação, além dos nomes das famílias, foram identificadas suas origens (87 de São Gabriel D’Oeste/MS; 04 de Pedro Gomes/MS; 05 de Rio Verde/MS; 10 de Ponta Porã/MS; 08 de Sonora/MS; 08 de Coxim/MS; 14 de Sidrolândia/MS; e 04 de Campo

Grande/MS).

142. Outra potencial consequência constatada pelo TCU está no risco de danos ambientais. Conforme cruzamento de dados efetuado por esta UT, mais de 10 mil beneficiários da reforma agrária possuem vinculação com empresas ligadas a atividade madeireira, sendo que 83% estão nas superintendências com jurisdição na Amazônia Legal (planilha eletrônica constante de itens não digitalizáveis da peça 25). Esse fato merece ser melhor investigado pelo TCU de forma a evidenciar e quantificar potenciais danos ambientais em projetos de assentamento, principalmente na região norte, em outros trabalhos a serem realizados por este Tribunal.

143. Não estão computados nos prejuízos – que devem ser apurados nas outras etapas do presente processo – os custos administrativos e judiciais para a retomada dos lotes entregues a beneficiários em que a irregularidade for confirmada. Não estão computados também os prejuízos decorrentes de outros programas governamentais a que esses beneficiários passam a ter direito. Ressalta-se que os beneficiários, inclusive aqueles com indícios de irregularidade, têm direito a outros programas vinculados ou decorrentes do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros.

144. A título de exemplo, em cruzamento efetuado por esta UT, foram identificados 11.432 beneficiários com indícios de irregulares do PNRA participando do PAA, com possível prejuízo de R\$ 82.5 milhões em recursos repassados.

145. No que se refere aos beneficiários assentados antes do exercício de 2014, inclusive aqueles com indícios de irregularidade, conforme art. 3º da Lei 13.001/2014, os mesmos têm direito à remissão de dívidas no valor de até R\$ 10 mil, com abatimento de até R\$ 12 mil ao valor que exceder a esse montante, referentes aos créditos da reforma agrária já recebidos no PNRA. Uma pequena parte desses beneficiários já teve remissão de dívidas no valor total de R\$ 6,1 milhões, sendo que o restante, a maior parte deles, ainda possui valores a serem remidos em apuração podendo aumentar em muito o prejuízo aos cofres públicos, casos essas remissões de beneficiários irregulares forem confirmadas.

CONCLUSÃO

146. A instrução constante da peça 14 deve ser conhecida como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno/TCU.

147. No que tange à necessidade de medida cautelar, após análise das respostas à oitiva promovida (peças 19 e 23), entende-se que tal medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O *periculum in mora* ao reverso está presente nos autos, no entanto, não representa riscos maiores do que aqueles que poderão advir da não adoção da medida cautelar pleiteada pelo representante, conforme demonstrado ao longo da presente instrução.

148. As medidas saneadoras propostas pelo Incra são consideradas insuficientes para a eliminação das causas dos problemas apontados e para a mitigação dos riscos expostos ao longo da presente instrução.

149. A cautelar ora proposta deve ser adotada diante dos seguintes fatos que fundamentam a existência do *fumus boni iuris*:

- a) existência de 62.619 indícios de irregularidades na seleção de beneficiários da reforma agrária em desrespeito ao previsto no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;
- b) existência de 583.885 indícios de irregularidades na manutenção da relação de beneficiários da reforma agrária, derivada de ausência e/ou deficiência na

identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Incra 71/2012 ou IN Incra 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso;

- c) 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);
- d) 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);
- e) procedimentos de classificação 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;
- f) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;
- g) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
- h) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;
- i) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;
- j) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;
- k) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;
- l) recorrência dos casos acima descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico.

150. A cautelar ora proposta deve ser adotada diante dos seguintes fatos que fundamentam a existência do *periculum in mora*:

- a) prejuízos financeiros potenciais decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R\$ 2.83 bilhões, sendo R\$ 89.3 milhões no curto prazo e R\$ 2.74 bilhões no médio prazo;
- b) possibilidade de seleção efetuada de maneira ilegal de 120 mil novos beneficiários, com possibilidade de ingresso de novos beneficiários com indícios de irregularidades, uma vez que o plano de ação do Incra só estará implantado ao final de 2019, ocasião em que esses beneficiários já terão sido assentados;
- c) prejuízos financeiros com custos administrativos e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que a irregularidade for confirmada;
- d) custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de

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

- e) remissão de créditos da reforma agrária no valor de R\$ 6,1 milhões para beneficiários com indícios de irregularidade, com possibilidade de remissão de montante ainda maior;
- f) possibilidade de acesso de beneficiários potencialmente irregulares a outros benefícios e políticas públicas derivadas do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, a exemplo do PAA que tem potencial de prejuízo financeiro de 82.5 milhões (11.432 beneficiários irregulares do RB participando do PAA);
- g) lesão aos direitos de 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.

151. Diante dos fatos apurados, para que sejam investigadas eventuais responsabilidades pelas ilegalidades descritas na presente instrução, faz-se necessária diligência ao Incra para que apresente 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 dois processos de trabalho citados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

152. O documento completo a respeito do cruzamento de dados efetuado pelo TCU (peça 24), constando a metodologia utilizada, foi ajustado com ligeira revisão dos números dispostos na instrução inicial, conforme tabela disposta a seguir:

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

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



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

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

153. Ressalta-se que os beneficiários da reforma agrária referidos na presente instrução e discriminados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis na peça 25 do processo, no que se refere à remissão de créditos e a concessão de novos créditos da reforma agrária, caso apresentem documentação comprobatória de sua regularidade podem ter seus processos saneados no Incra e registros eletrônicos corrigidos para o desbloqueio dos benefícios vinculados à política pública.

154. Acrescenta-se que o Incra possui as salas do cidadão em todos os estados da federação, em suas 30 superintendências regionais, destinadas a esse tipo de atendimento. Os endereços das salas do cidadão constam no endereço eletrônico www.incra.gov.br. Além disso, o Incra pode valer-se de sua estrutura de ATER, que conta com atendimento direto a beneficiários da reforma agrária diretamente nos Projetos de Assentamento.

155. As contas anuais do Incra dos últimos cinco exercícios não tiveram a matéria discutida nos autos do presente processo examinada de forma expressa e conclusiva, motivo pelo qual não haverá impedimento para a proposição de audiência caso seja necessário nas etapas seguintes do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

b) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, ao Incra que suspenda:

- i. processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- ii. processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- iii. 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 desse processo;
- iv. 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 desse processo;

v. acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do



beneficiário fazer parte do PNRA como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.

c) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Incra, para que, no prazo de 15 dias, apresente 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.

d) encaminhar cópia da peça 24 e da peça 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) que deverão subsidiar as manifestações a serem requeridas;

e) comunicar ao representante a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Secretaria de Controle Externo da Agricultura
e do Meio Ambiente, em 17/03/2016.

(Assinado eletronicamente)

Tiago Modesto Carneiro Costa

AUFC – Mat. 6583-8