

## **PARECER N° , DE 2017**

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre Aviso nº 32, de 2017, que encaminha cópia do Acórdão nº 1.976/2017, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, prolatado pelo Plenário do Tribunal, na sessão de 06/09/2017, que trata de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e Meio Ambiente (Secex Ambiental), em face de indícios de irregularidades observados na concessão dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra TC 000.517/2016-0.

**RELATOR: Senador CIDINHO SANTOS**

### **I – RELATÓRIO**

Sob análise na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal, o Aviso nº 32, de 2017, atinente ao Acórdão nº 1.976, de 2017, do Tribunal de Contas da União (TCU).

O supracitado Acórdão foi encaminhado ao Senado Federal pelo Presidente do TCU por meio do “Aviso nº 768-Seses-TCU- Plenário”, de 8 de setembro de 2017, exatamente dois dias após a data em que ocorreu a Sessão Ordinária na qual o mesmo foi proferido pelo plenário daquela Corte de Contas.

Refere-se à representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – Secex Ambiental, com pedido de medida cautelar, em face de indícios de irregularidades ocorridas na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra.

O Acórdão nº 1.976, de 2017, é subscrito pelo Presidente do TCU, pelo relator da matéria e pela procuradora-Geral junto àquela Corte de Contas, respectivamente, Ministro Raimundo Carreiro, Augusto Sherman Cavalcanti, e

Representante do Ministério Público junto ao TCU Cristina Machado da Costa e Silva.

O Aviso nº 32, de 2017, foi distribuído somente à CRA.

## II – ANÁLISE

A análise de Avisos encaminhados à apreciação desta Casa enquadra-se nas competências de controle do Congresso Nacional sobre as entidades integrantes da administração pública, de que trata o art. 70 da Constituição Federal de 1988, exercidas com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme o art. 71 da Carta Magna.

Adicionalmente, cabe ressaltar que compete a esta Comissão opinar sobre proposições pertinentes a colonização e reforma agrária, nos termos do art. 104-B, inciso XIV, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No caso em tela, destaca-se que, em face de indícios de irregularidades na seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e de indícios de irregularidades na situação ocupacional dos lotes de reforma agrária, por meio do Acórdão nº 775, de 2016 – Plenário, prolatado na Sessão do dia 6 de abril de 2016, o **TCU suspendeu cautelarmente os processos de seleção e assentamento de novos beneficiários**, novos pagamentos e remissões dos créditos de reforma agrária, acesso a outros benefícios e políticas públicas atrelados aos benefícios da reforma agrária.

Em outras palavras, o TCU havia determinado a paralisação da reforma agrária no Brasil até deliberação do Plenário, situação contornada com a análise objeto do Acórdão em apreciação nesta Comissão.

Como conclusão geral das medidas acautelatórias adotadas, o relatório do TCU acerca do presente Acórdão nº 1.976, de 2017, após apuradas análises e discussões, em face dos achados de auditorias contendo indícios de irregularidades observados na concessão dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), confirmou procedência parcial da representação nos termos do Acórdão em análise para anular processos de seleção em andamento, emitir determinações a órgãos envolvidos no PNRA, indicar a necessidade de

monitoramento e acompanhamento das medidas apuratórias e corretivas por parte do Incra em futuros procedimentos fiscalizatórios.

De acordo com o Relatório que dá suporte ao Acórdão, ao contrário do alegado pelo Incra em sua peça de defesa, os relatórios de auditoria, **os documentos constantes dos processos e os elementos trazidos na representação confirmam a ocorrência dos fatos descritos não como casos pontuais, mas como problemas sistêmicos e recorrentes, que têm origem em fragilidades normativas e administrativas da Autarquia.**

Em consequência, por meio do Acórdão nº 1.976, de 2017, o TCU tomou medidas para corrigir e evitar danos ao erário público, como se pode depreender no excerto do Acórdão, a seguir reproduzido:

**9.1. considerar, no mérito, parcialmente procedente a presente Representação, conhecida por meio do Acórdão 775/2016 - Plenário;**

**9.2. revogar, a partir da apreciação de mérito destes autos, a medida cautelar determinada por meio do subitem 9.2 do Acórdão 775/2016 – Plenário, tendo em vista as determinações adiante indicadas, acerca do mérito da matéria apreciada por este Tribunal;**

**9.3. com fundamento no artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, c/c artigo 45 da Lei 8.443/1992, assinar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) adote as providências que entender pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância, por esse instituto, em tais processos, do disposto nos seguintes dispositivos: art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988; art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99; art. 19 da Lei 8.629/93; art. 25 da Lei 4.504/64, o art. 65 do Decreto 59.428/66; art. 20 da Lei 8.629/93; art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/64; art. 50 da Lei 9.784/99 e o art. 2º da Lei 9.784/99;**

**9.4. determinar ao Incra, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que adote, para todos os processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) a serem futuramente realizados, as seguintes medidas:**

**9.4.1. promova ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada projeto de assentamento, publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, sempre procurando maximizar o alcance do princípio da publicidade,**

obedecendo o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no § 1º do 19 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017;

**9.4.2. garanta que as inscrições para o programa de reforma agrária sejam realizadas por meio de processo aberto a todo o público alvo, obedecidos os critérios de publicidade do processo seletivo descritos no subitem anterior**, abstendo-se, ainda, de utilizar listas fechadas de beneficiários indicados por atores alheios aos quadros da Autarquia, tais como movimentos sociais, associações, sindicatos, entre outros, de modo a cumprir o art. 37, *caput*, da CF/88 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/10 (Princípio da impessoalidade), bem como ao disposto nos arts. 19, 19-A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, sob pena de responsabilidade por aqueles que derem causa à infração a esses dispositivos;

**9.4.3. obedeça rigorosamente aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19-A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017**, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 exemplificados nos itens 49 e 50 da instrução técnica constante da peça 67 destes autos e item 47 da instrução técnica de peça 222, ambas reproduzidas no relatório que integra esta deliberação, os quais são contrários à legislação em vigor;

**9.4.4. motive formalmente e dê publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo para candidatos a projetos de assentamento da reforma agrária**, em obediência ao art. 37 da CF/88 e art. 50 da Lei 9.784/99, bem como assegure a esses candidatos o direito de exercer o princípio do contraditório e da ampla defesa, em obediência ao art. 5º, inciso LV da CF/88 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

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

**9.4.6. durante os próximos dez anos**, contados a partir desta deliberação, **informe a este Tribunal de Contas da União sobre a abertura de cada novo processo de seleção de beneficiários da**

**reforma agrária que vier a lançar, enviando-se cópia do respectivo edital de seleção e das publicações que fez, no início do respectivo processo, bem como, ao final dele, remeta os resultados da seleção, incluindo não apenas a lista de candidatos selecionados, mas também a lista de candidatos eliminados, com respectivas motivações, com vistas ao cumprimento das medidas indicadas nos subitens anteriores, podendo tal medida se dar mediante comunicação eletrônica enviada à unidade técnica à qual se vincula como unidade jurisdicionada (atualmente a Secex Ambiental), para que essa possa realizar o devido acompanhamento da regularidade e legalidade dos processos seletivos, e a quem competirá representar a este Tribunal em caso de constatação de irregularidades e da reincidência dessas;” (Grifamos)**

É importante ressaltar que o TCU agiu eficazmente na análise técnica da questão. Em síntese, o Tribunal mandou anular processos de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não foram imitidos na posse formal de lote da reforma agrária.

Ainda determinou a adoção de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA, o estabelecimento de critérios de publicidade, de critérios de priorização, bem como os de exclusão, nos termos da legislação pertinente.

Ademais, determinou a necessidade de motivação formal e pronta publicidade nos casos de eventual eliminação de candidatos em processo seletivo da reforma agrária, bem como ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do Programa para cada projeto de assentamento.

Assim, foi dada resposta razoável, proporcional e tempestiva aos indícios inicialmente levantados. É fundamental lembrar que a representação inicial Secex Ambiental causou espanto em todo o País porque apontou que no programa de reforma agrária havia 578 mil beneficiários irregulares. Em comparação de dados do Sistema do Incra com outras bases de dados, suscitou-se que havia milhares de casos em que teria havido recebimento de lote por pessoas que se enquadram em situações que as normas vigentes expressamente proibiram o recebimento da terra.

Por exemplo, foram mencionados 2.117 casos de enquadramentos de menores de 18 anos, 144.621, de servidores públicos, 1.017, de titulares de

mandatos eletivos e até mesmo de 61.965 empresários. Havia descrição de situações mais extremas ainda, como aquelas que indicam o recebimento de lotes por pessoas já falecidas, 37.997 casos, bem como a identificação de pessoas na condição de assentados proprietárias de veículos de alto luxo.

Eventuais inconsistências nesses dados ainda estão em estudo, investigações aprofundadas deverão ser realizadas e, no caso de constatação de desvios, os responsáveis deverão ser devidamente processados, julgados e condenados na forma da lei.

Portanto, a nosso ver, com as medidas propostas no Acórdão nº 1.976, de 2017, o TCU agiu com tempestividade e diligência para preservação do interesse público, para garantir a correta aplicação da legislação e dos recursos públicos. Agora, cabe ao o Incra, igualmente, o dever de dar respostas adequadas aos problemas detectados e adotar medidas para que problemas dessa natureza não se repitam.

Nesse contexto, ao discutir a questão, como estamos fazendo nesta ocasião na CRA, o Senado Federal encontra-se a par dessa importante matéria, e – por certo – continuará acompanhando, ciente de sua responsabilidade institucional de fiscalização externa do Poder Executivo, a correta aplicação dos recursos da reforma agrária no País. O Senado Federal, também, continuará acompanhando o desempenho da reforma agrária no Brasil, dando o apoio necessário para otimização dos recursos públicos envolvidos e para correta aplicação da legislação para que a paz social chegue definitivamente a todos os rincões do País.

### **III – VOTO**

Pelo exposto, **votamos** pelo conhecimento do Aviso nº 32, de 2017, do TCU, atinente ao Acórdão nº 1.976, de 2017, e pelo seu arquivamento, nos termos do art. 133, III, do RISF.

Sala da Comissão, 5 de dezembro de 2017.

Senador IVO CASSOL, Presidente

Senador CIDINHO SANTOS, Relator