

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Nadia Andrea Hilgert¹

 <https://orcid.org/0009-0008-5874-4842>

RESUMO

O objetivo deste artigo é entender se e como a atuação TCU pode ter interferido no processo de desmonte das políticas de agricultura familiar ocorrido no Brasil a partir dos anos 2010, conforme Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), e Leite e Sabourin (2021). Para isso, descrevemos o funcionamento do TCU, pesquisamos a literatura sobre a atuação dos órgãos de controle – especialmente a teoria do pluralismo institucional (Arantes; Moreira, 2019) – e analisamos alguns acórdãos do período 2014-2017: Garantia Safra, Terra Legal, Reforma Agrária e PAA. Vimos que nas fiscalizações do TCU há destaque para as possíveis irregularidades associadas aos beneficiários e, além disso, os acórdãos estudados estão repletos de determinações que objetivam interferir nas políticas públicas. O potencial de interferência do TCU nas políticas, no entanto, variou conforme o nível de alinhamento das orientações com as intenções do governo. Destacadamente no caso da Política de Reforma Agrária, a atuação do TCU provocou longa paralisação e contribuiu com as alterações introduzidas na Lei Agrária, em 2017.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas da União. Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Reforma Agrária. Fiscalização.

THE ROLE OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS IN DISMANTLING PUBLIC POLICIES FOR FAMILY FARMING

ABSTRACT

The objective of this article is to understand whether and how the TCU's actions may have interfered in the process of dismantling family farming policies that occurred in Brazil from the 2010s onwards, according to Sabourin, Craviotti and Milhorange (2020), and Leite and Sabourin (2021). For this, we describe how the TCU works, research the literature on the actions of oversight bodies – especially the theory of institutional pluralism (Arantes; Moreira, 2019) – and analyze some decisions from the period 2014-2017: Garantia Safra, Terra Legal, Reforma Agrária and PAA. We noticed that in the TCU's inspections, there is an emphasis on possible irregularities associated with beneficiaries and, in addition, the decisions studied are full of determinations that aim to interfere in these public policies. Notably, in the case of the Land Reform Policy, the TCU's actions led to a long standstill and contributed to the changes introduced to the Law in 2017.

Keywords: Federal Court of Accounts. Public Policies. Family Farming. Land Reform. Inspection.

EL PAPEL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EN EL DESMANTELAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

RESUMEN

El objetivo de este artículo es comprender si, y de qué manera, las acciones del TCU pudieron haber interferido en el proceso de desmantelamiento de las políticas de agricultura familiar que tuvo lugar en Brasil a partir de la década de 2010, según Sabourin, Craviotti y Milhorange (2020), y Leite y Sabourin (2021). Para ello, describimos el funcionamiento del TCU, investigamos la literatura sobre

¹ Arquiteta e Urbanista pela FA (UFRGS), Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR (UFRJ) e Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA (UFRRJ). Atualmente é Analista de Reforma Agrária no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). E-mail: nadahilgert@hotmail.com.

las acciones de los órganos de control, especialmente la teoría del pluralismo institucional (Arantes; Moreira, 2019), y analizamos algunas decisiones del período 2014-2017: Garantía Safra, Terra Legal, Reforma Agrária y PAA. Observamos que, en las inspecciones del TCU, se hace hincapié en posibles irregularidades asociadas a los beneficiarios y, además, las decisiones estudiadas están repletas de determinaciones que buscan interferir en las políticas públicas. Sin embargo, el potencial del TCU para interferir en las políticas varió según el nivel de alineamiento de las directrices con las intenciones del gobierno. En el caso de la Política de Reforma Agraria, las acciones del TCU provocaron un largo estancamiento y contribuyeron a los cambios introducidos en la Ley Agraria en 2017.

Palabras clave: Tribunal de Cuentas de la Unión. Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Reforma Agraria. Inspección.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 2010, várias políticas voltadas para a agricultura familiar – criadas principalmente nos anos 1990 – sofreram mudanças em suas trajetórias; em alguns casos houve um forte processo que estudiosos, como Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), e Leite e Sabourin (2021), definem como desmonte da política pública. Esse processo não foi somente resultado das decisões dos gestores, pois, conforme apontam os estudos de Leite, Castro e Sauer (2018), Porto (2021) e Grisa *et al.* (2022), em alguns casos, houve uma forte participação do judiciário ou de órgãos de controle nas paralisações e mudanças ocorridas nas políticas.

Neste artigo, pretendemos trazer contribuições para entender a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação a algumas políticas públicas para a agricultura familiar. Acreditamos que o órgão de controle vem ganhando proeminência dentro do Estado e na definição de políticas públicas e, por isso, sua atuação merece ser mais estudada no campo dos estudos rurais. Analisaremos como o órgão atuou entre os anos de 2014-2017 em relação a políticas como a de Reforma Agrária, Regularização Fundiária, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Garantia Safra.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para entender as possíveis interferências do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as políticas de agricultura familiar, apresentamos, inicialmente, as principais informações sobre o funcionamento do Tribunal disponíveis no site oficial do órgão e as análises realizadas sobre a sua atuação em estudos acadêmicos. Nos anos recentes – especialmente após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff – houve uma produção acadêmica importante analisando a atuação do Tribunal. Esse aumento da produção acadêmica pode estar refletindo o protagonismo conquistado – ou ao menos buscado – na administração pública brasileira pela Corte de Contas. Destacam-se pesquisas realizadas no âmbito do Direito Público (Rosilho, 2016; Sundfeld *et al.*, 2017; Cabral,

2021) e da Ciência Política (Souza, 2017; Arantes; Moreira, 2019; Fonseca, 2021) sobre a atuação do Tribunal.

Na sequência vamos apresentar e analisar o resultado de algumas vistorias realizadas pelo TCU: o Acórdão 451/2014-TCU-Plenário sobre o Plano Garantia Safra, o Acórdão 2513/2015-TCU-Plenário sobre o Programa Terra Legal; o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária e o Acórdão 646/2017-TCU-Plenário sobre o PAA. Antes destas fiscalizações a atuação do TCU já tinha paralisado e interferido em algumas políticas, como é o caso do PRONAT, em 2011, e do PRONERA, em 2013, quando o caráter participativo das políticas foi questionado (Porto, 2021; Félix, 2015). Optamos, no entanto, por nos concentrar, neste artigo, nas fiscalizações ocorridas durante o período ao mesmo tempo crítico para as políticas de agricultura familiar e de grande destaque para o TCU, que compreende o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, o processo de impeachment e o início do governo Temer.

Através da análise dos acórdãos, pretendemos verificar a avaliação que o TCU faz das políticas e o sentido das determinações constantes nas decisões. Dessa forma, poderemos identificar possíveis influências que estes acórdãos tiveram no desmonte e nas mudanças destas políticas.

REFERÊNCIAS TEÓRICAS

A questão do desmantelamento de políticas públicas ganhou destaque nas pesquisas acadêmicas, especialmente a partir de modificações e cortes introduzidos nas políticas do Estado de Bem-Estar Social da Europa, no contexto da imposição da austeridade fiscal nas últimas décadas. Na América Latina, esses estudos começaram a ganhar relevância recentemente, nos anos 2010, com a ampliação dos desmontes de várias políticas públicas – e/ou da maior visibilidade desses desmontes – que vieram com a mudança no perfil das coalizações políticas dominantes em vários países do continente.

O conceito de *policy dismantling*, traduzido no Brasil como desmonte ou desmantelamento de política públicas, é um dos aportes teóricos utilizados para estudar o fenômeno. Para Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), o desmantelamento de políticas públicas pode ser definido como uma mudança em uma área de política específica que diminui a densidade ou a intensidade dessa política. A densidade refere-se à extensão em que uma determinada área de política é abordada por atividades governamentais, e é expressa em termos de mudanças no número de políticas e instrumentos da política. A intensidade, por outro lado, fornece uma base para medir o rigor ou a generosidade de políticas particulares. Para os autores, o desmonte deve ser estudado como parte de um processo maior de mudança de uma política pública e deve prestar atenção no contexto político mais amplo em que a política acontece.

Há uma compreensão entre os estudiosos de que o desmonte acontece principalmente devido à redução da intensidade e densidade de políticas, visto que é difícil acabar com uma política significativa totalmente (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013) ou por meio de mudança incremental, com estratégias discretas antes de atingir formas mais ativas e explícitas (Sabourin; Craviotti; Milhorange, 2020).

No Brasil, vários estudiosos do campo dos estudos rurais usaram esse arcabouço teórico para estudar as mudanças e os desmontes das políticas para agricultura familiar como: Leite e Sabourin (2021), Porto (2021), Grisa *et al.* (2022), Leite *et al.* (2023), entre outros. Para Leite *et al.* (2023, p.398), o desmonte das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil desdobram-se no mínimo em três linhas: (1) a fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil; (2) o desmonte das capacidades estatais do MDA², que foi extinto; e (3) a redução e o recuo das políticas.

Para entender a contribuição do TCU para esse quadro de desmonte das políticas de agricultura familiar, vamos acionar, além dos estudos de desmantelamento das políticas, a abordagem teórica do pluralismo institucional desenvolvida por Arantes e Moreira (2019). Com influência do neoinstitucionalismo histórico, essa abordagem foca nas disputas por afirmação institucional e ampliação de poder dos órgãos de Estado. Desenvolvida no Brasil e utilizada para estudar o Ministério Público, o Judiciário, a Polícia Federal e o próprio TCU, essa abordagem incorpora características do Estado brasileiro em suas análises que poderão contribuir para a compreensão da atuação do TCU no presente estudo. Os autores enfatizam que

agentes públicos atuam em função de interesses próprios de afirmação institucional, lançando-se na esfera pública e em arenas políticas em busca de prerrogativas, funções e autonomia. O resultado, não sem frequentes embates entre esses atores, é a pluralização no interior do Estado, com a proliferação de órgãos que espelham suas próprias ambições (Arantes; Moreira, 2019, p. 97).

Os autores destacam que os agentes públicos inseridos na máquina estatal fazem do discurso da defesa de direitos e da fiscalização do poder público e da classe política uma bandeira de seu próprio desenvolvimento institucional. Buscam ampliar o escopo de sua atuação, remodelar os parâmetros das políticas públicas em que atuam, fortalecer a autonomia das suas instituições, além de garantir remunerações substancialmente mais altas que a média das remunerações do serviço público.

Arantes e Moreira (2019) consideram que os atores buscam “encaixes” institucionais através dos quais buscam se afirmar dentro do quadro institucional mais amplo. No caso do Ministério Público, por exemplo, esse encaixe seria a representação extraordinária da sociedade civil.

² Dos acórdãos estudados no artigo, 3 são referentes às políticas que eram coordenadas pelo MDA.

Considerando esses aportes teóricos, os estudos sobre os desmontes das políticas da agricultura familiar e a análise dos acórdãos citados, procuraremos responder algumas questões: (1) “o TCU teria um ‘encaixe’ nas investigações sobre a política de agricultura familiar que reforçaria o seu papel no Estado?”; (2) “a atuação do TCU tem potencial para alterar as políticas públicas da agricultura familiar?”; e (3) “o TCU interferiu nas mudanças e no desmonte das políticas cujos acórdãos foram estudados?”.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão de auditoria externa da administração pública brasileira. Tem a tarefa de auxiliar o Congresso Nacional a fiscalizar a utilização, a arrecadação, a guarda, o gerenciamento e a administração de recursos públicos federais.

Na Constituição de 1988, foram inseridas alterações importantes nas definições referentes à Corte de Contas. O órgão continua regimentalmente definido como auxiliar do Congresso Nacional, mas os estudiosos tendem a perceber uma ampliação das atribuições do Tribunal e de sua autonomia (Rosilho, 2016; Cabral, 2021; Fonseca, 2021).

Uma das principais mudanças inseridas na Constituição de 1988 é a possibilidade de o TCU controlar não só a legalidade dos gastos por meio das auditorias de conformidade historicamente realizadas pelo órgão, mas também fazer fiscalização operacional para avaliar o desempenho da administração. Auditoria de conformidade (de regularidade, convencional, tradicional) é a avaliação para determinar se um objeto está de acordo com as normas a ele aplicáveis, identificadas como critérios. São aplicadas para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os seus aspectos relevantes, as normas que regem a entidade auditada. Já a auditoria operacional (auditoria de desempenho, de gestão ou de resultados) tem como objetivo examinar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade, segundo o TCU, de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

As fiscalizações realizadas pelo TCU podem ser oriundas de solicitações ou denúncias do Legislativo, de outros órgãos da administração pública, de cidadãos, de partidos ou iniciativas do próprio TCU. As representações podem vir do Ministério Público, órgãos de controle interno e externo, parlamentares, juízes e servidores. Esse poder do TCU de também definir suas fiscalizações, ao contrário, por exemplo, do Judiciário que só age se provocado, aumenta o poder da Corte de Contas.

O TCU, por um lado, é autorizado a fiscalizar, isto é desenvolver pesquisas com a finalidade de reunir dados sobre temas do seu campo de fiscalização e, por outro, sistematizar e dar sentido técnico aos dados que foram coletados. De posse dessas informações, o TCU elabora manifestações

que podem ser resoluções, instruções normativas, decisões normativas e acórdãos. Os acórdãos constituem a principal forma de manifestação do Tribunal de Contas. Os acórdãos do TCU são manifestações do Tribunal que podem ter conteúdo vinculante (contendo determinações) ou não (contendo apenas recomendações). Esses documentos contêm relatório, voto do ministro-relator e o acórdão em si. Os relatórios, que costumam ser a maior parte do documento, contêm o material elaborado pelo corpo técnico, com conclusões da equipe de fiscalização. Essas conclusões podem ser acolhidas parcial, total ou não acolhidas pelo ministro relator. Como indicam Sundfeld *et al.* (2017, p.875): “Nos documentos do TCU chamados ‘Acórdão’, o que efetivamente constitui prova quanto ao teor da decisão do Tribunal é apenas o trecho em que se transcreve aquilo que os ministros ‘acordam’, isto é, resolvem, decidem.”

Há diferentes abordagens que procuram explicar a construção da proeminência do TCU na Administração Pública. Souza (2017) apresenta uma explicação sobre o processo de modernização e desenvolvimento (desigual) da burocracia brasileira após a Constituição de 1988 e o Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado de 1995. Segundo a autora (2017), privilegiou-se o investimento em alguns órgãos como os Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladoria-Geral da União e Polícia Federal.

Para Arantes e Moreira (2019), a extraordinária expansão dos órgãos de controle e de acesso à justiça nas últimas décadas não é fruto de uma ação deliberada, geral e coordenada para o desenvolvimento dessas instituições em conjunto, mas resultado do ativismo político de atores estatais, tendo em vista o objetivo de fortalecer suas próprias instituições.

Fonseca (2021), que aplicou a teoria do pluralismo institucional para o TCU, lembra que o órgão de controle, inclusive, atuou fortemente na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para defender o aumento de suas prerrogativas e seu poder. Ou seja, para o autor, a ampliação das prerrogativas do TCU na Constituição teria ocorrido principalmente por causa da atuação dos agentes do órgão em busca de seu fortalecimento e não devido a inclinações prévias dos constituintes.

Rosilho (2016), em estudo realizado no âmbito dos estudos de Direito sobre a construção das definições relativas ao TCU na Constituição de 1988, chegou a conclusões similares. Para o autor, a elaboração da Constituição representou uma “janela de oportunidades” singular para os órgãos de controle. As Cortes de Contas apresentaram um anteprojeto na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da ANC, que foi a base das definições sobre o TCU constantes na Constituição.

Entre os problemas decorrentes do aumento de poder do TCU estão a extrapolação do seu papel institucional e a tentativa de ocupar o papel dos gestores (Rosilho, 2016; Sundfeld *et al.*, 2017; Cabral, 2021), o aumento do poder e influência do TCU na política partidária (Fonseca, 2021) e a não fiscalização dessa burocracia que fiscaliza os gestores (Souza, 2017).

Esta seção apresenta auditorias realizadas pelo TCU sobre diferentes políticas para agricultura familiar entre 2014-2017, num período caracterizado pelas disputas que resultaram no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, pela troca de comando no Executivo e por um processo de desmonte de várias políticas voltadas para a agricultura familiar, conforme avaliam estudiosos como Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) e Leite e Sabourin (2021). Pretendemos verificar se há uma unidade nessas auditorias – em sua maioria, conduzidas pela SecexAmbiental – e em que sentido os acórdãos pretendiam atuar. Veremos se e como as observações feitas na literatura sobre o TCU estão presentes nos acórdãos que avaliaram políticas públicas conduzidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), bem como podem ter influenciado o desmonte das políticas estudadas.

Programa Garantia Safra: um exemplo de auditoria operacional

O Acórdão 451/2014-TCU-Plenário é resultante de uma auditoria operacional, realizada pela equipe da SecexAmbiental do TCU, sobre o Programa Garantia Safra coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A auditoria avaliou o Programa Garantia Safra do MDA, que é um programa destinado a atender agricultores familiares da área da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que perderam safras devido à seca ou à chuva. A fiscalização avaliou uma série de questões sobre o programa por meio de cruzamento de banco de dados, assim como de pesquisas *in loco* nos Estados da Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Minas Gerais.

Apesar de essa auditoria não ter como objetivo principal avaliar potenciais irregularidades na execução do programa, a análise do cumprimento das regras teve bastante importância no relatório. Considerando o estabelecido na Lei 10.420/2002, que cria o Fundo de Garantia Safra, e realizando cruzamento de bancos de dados, o TCU concluiu que 4,55% do total dos agricultores, em 2011/12, e 4,73% do total dos agricultores, em 2012/13, que receberam o benefício poderiam estar potencialmente fora do perfil estipulado para o programa (Brasil, 2014). O TCU também pesquisou a posse de veículos automotores – carros e motos – por beneficiários utilizando o banco de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavan) e apurou que em torno de 18% dos beneficiários seriam proprietários de veículos. Não há vedação na Lei sobre a posse de veículos pelos beneficiários do programa, mas para o TCU a posse de um veículo seria um forte indício de incompatibilidade entre a renda do beneficiário e o perfil requerido pelo Garantia Safra.

Mas a auditoria do Programa Garantia Safra tem um escopo bem mais amplo que a análise de potenciais irregularidades e do potencial prejuízo ao erário. O TCU avalia vários aspectos da política, desde suas principais definições ao orçamento destinado ao programa (e, de fato, utilizado), passando por discussões relativas a culturas agrícolas recomendadas e ou adotadas até as questões relacionadas aos controles e às avaliações regulares do programa que, para o TCU, são inexistentes ou frágeis.

Uma questão central levantada pela equipe do TCU é a indefinição quanto ao caráter do programa: se é um programa de seguro agrícola ou um programa de transferência de renda. Essa indefinição inicial, segundo o TCU, dificulta, inclusive, um acompanhamento/avaliação do programa e a verificação se ele atendeu ou não seus objetivos.

Outra crítica central do relatório se refere ao fato da atuação do MDA se restringir ao pagamento do benefício e não atuar para atender o fundamento complementar da política que seriam as ações para melhorar a convivência dos agricultores com o semiárido. Para o TCU, o fato de o MDA não promover investimento em assistência técnica nos Estados e nem capacitação para estimular a disseminação de tecnologias de convivência com o Semiárido deixa a execução do programa incompleta. Para o TCU, além do MDA atuar para que exista assistência técnica e disseminação de conhecimentos, também deveria haver cobrança de participação dos beneficiários em programações de capacitação.

Os técnicos do TCU também questionam as culturas agrícolas indicadas pelo MDA para os agricultores da região (feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão), pois seriam contrárias ao preconizado por pesquisa da EMBRAPA.

Podemos perceber que, além de apontar uma fragilidade da política, como a inexistência de programas de capacitação para melhorar a convivência dos agricultores com o semiárido, o TCU também propõe soluções, como a sugestão de adotar determinadas culturas agrícolas e a determinação da obrigatoriedade de realização de cursos de capacitação pelos beneficiários.

No final, o Acórdão enfatiza a relevância do programa e faz uma série de recomendações e, em número maior, de determinações ao MDA para que o programa seja aperfeiçoado. Entre as determinações, estão: (1) análise dos casos de beneficiários identificados com indícios de irregularidades; (2) criação de mecanismos para a participação obrigatória dos beneficiários em programas de capacitação; (3) desestímulo para o plantio de culturas não aconselhadas pela “pesquisa agropecuária nacional”; e (4) desenvolvimento de indicadores de desempenho da política.

Posteriormente ocorreram dois acórdãos (Acórdão 21/2015-TCU-Plenário e Acórdão 803/2018-TCU-Plenário) relacionados com ações para acompanhar e avaliar se as determinações constantes no Acórdão 451/2014-TCU-Plenário haviam sido cumpridas. O Acórdão 803/2018-TCU-Plenário autorizou a realização de outro monitoramento. Ou seja, o TCU vai produzindo a necessidade de uma atuação e interferência contínua do órgão de controle na política.

Programa Terra Legal: um exemplo de auditoria que não provocou muitas alterações na política

O Acórdão 627/2015-TCU-Plenário é resultado de uma auditoria de conformidade realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SecexAmazonas) sobre a execução do Programa Terra Legal – de responsabilidade do MDA e do INCRA.

O Programa Terra Legal foi lançado em 2009 e tinha como objetivo regularizar as posses de terras públicas não destinadas na Amazônia de até 15 módulos fiscais. A titulação de áreas inferiores a 1 módulo fiscal seria gratuita, e acima de 1 módulo fiscal seria onerosa. Esse programa, portanto, atende a agricultores familiares, mas não somente a estes.

A fiscalização que originou o acórdão ocorreu em todos os Estados da Amazônia Legal e abrangeu as ações de 2009, início do programa, até julho de 2014. Foram utilizadas diversas formas de pesquisa para essa auditoria, como o cruzamento de banco de dados de diferentes órgãos, análise de dados do programa, análise da base de dados do Sistema Terra Legal (SISTERLEG), análise processual *in loco* e entrevistas com gestores. O objetivo era avaliar um conjunto bastante amplo de questões que iam desde critérios de definição de áreas para georreferenciamento e seleção de beneficiários, até questões relativas à definição de preços a serem pagos pelas áreas a serem regularizadas, passando pela existência ou não de vários tipos de controles (contábeis, de acompanhamento de cláusulas resolutivas, de transparência e adequação processual).

A auditoria elencou uma série de achados, tais como:

1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal;
2. A não mitigação dos riscos de concentração fundiária, pois a maioria das regularizações de áreas acima de 4 módulos fiscais estariam justamente acontecendo em áreas de expansão da fronteira agrícola (Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão);
3. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais até 4 módulos fiscais seria irrisório e desproporcional ao valor pago em programa governamental com o mesmo perfil de público-alvo (público da política de assentamentos da reforma agrária);
4. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais acima de 4 módulos fiscais seria desproporcional ao valor de mercado.

No Acórdão é possível ver destacadamente uma preocupação com o uso da política por grupos mais “poderosos” como os possuidores de áreas maiores de 4 módulos fiscais, empresas e grileiros. Essa preocupação já aparece no relatório e é reforçada na deliberação de encaminhamento do ministro relator Weder de Oliveira. São apontados em vários trechos do Acórdão problemas como a possibilidade de reconcentração fundiária, abertura desenfreada da fronteira agrícola e aumento do desmatamento.

A análise do perfil de beneficiários por meio do cruzamento de banco de dados está presente, mas com menos destaque que em outras fiscalizações analisadas neste trabalho. E essa análise é apresentada de forma diversa. O TCU apresenta dois tipos de achados: os beneficiários com irregularidades (11%) e os com indícios de irregularidades (36,86%). Além disso, na proposta de encaminhamento, o ministro-relator Weder de Oliveira considera que são irregularidades “no entender” da equipe de fiscalização. Não é comum, nos acórdãos do TCU, essa externalização sobre a existência de possíveis interpretações divergentes. O argumento apresentado pelo MDA/INCRA sobre a possibilidade de serem problemas do sistema de banco de dados foi aceito pelo órgão de controle que determina mudanças para melhoria do sistema.

O Acórdão, em várias passagens, hierarquiza as irregularidades – também diferente de outros acórdãos onde existe uma homogeneização, um nivelamento de indícios e/ou irregularidades muito diferentes. No Acórdão do Terra Legal várias vezes é mencionado que irregularidades mais graves merecem mais atenção, como no trecho do relatório que sugere determinações ao MDA: “c) padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras” (Brasil, 2015, p. 21).

Mas, se no conteúdo analisado essa auditoria apresenta peculiaridades, a forma como o TCU se posiciona repete o padrão visto em outros acórdãos com o uso intensivo de determinações que pretendem, ao mesmo tempo, interferir na política e fortalecer o papel do órgão de controle. No relatório (Brasil, 2015) é sugerida uma lista de 27 determinações ao MDA, entre elas: (1) estabelecer controles internos através do cruzamento de bancos de dados; (2) alterar normativos para estabelecer vistorias nos imóveis a serem titulados; (3) apurar responsabilidades dos servidores e dos titulados no caso de confirmadas as irregularidades; e (4) rever os valores de terras.

Esse acórdão, ao contrário de outros que contribuíram para a diminuição da intensidade e densidade das políticas analisadas nos anos seguintes, aparentemente não teve tanto impacto na diminuição da política de regularização fundiária, pois o Programa Terra Legal foi o modelo para a ampliação da política de regularização fundiária que passou a ser política prioritária principalmente após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e da Lei 13.465/2017. O fato de esse acórdão analisar uma política que não interessava somente a pequenos posseiros pode tê-lo tornado menos adequado para ser usado como argumento pela coligação política que assumiu o Executivo em 2016 para justificar mudanças nas políticas públicas.

Programa Nacional de Reforma Agrária: o Acórdão da ruptura

O Programa Nacional de Reforma Agrária já vinha num processo de desmonte por default desde o governo Dilma, segundo autores como Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) e Leite,

Castro e Sauer (2018). Em relação à política fundiária, no mandato de Dilma, houve a priorização da titulação de posses no lugar da política de criação de assentamentos, redução de verba para várias ações da política agrária, tentativa de fusão Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Social Desenvolvimento (MDS), e paralisação da recém-criada Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER).

Num contexto de fragilização da política de reforma agrária e do processo de impeachment da presidente Dilma Rouseff, foi realizada a auditoria de conformidade pela Secretaria de Controle Externo (SecexAmbiental), com o auxílio da SecexMS, que resultou no Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. Essa fiscalização procurou verificar a legalidade na concessão de lotes de reforma agrária pelo Instituto Nacional Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O TCU procurou verificar se os beneficiários da política atendiam aos requisitos legais e normativos para se tornarem e permanecerem como beneficiários da reforma agrária. A partir da sua interpretação da legislação, a SecexAmbiental construiu 15 tipos de indícios de irregularidades e, através do cruzamento de vários bancos de dados, procurou verificar o enquadramento dos beneficiários em algum(ns) desses indícios.

O TCU utilizou principalmente as definições do Estatuto da Terra, da Lei Agrária e das normas administrativas do INCRA para construir esses indícios, mas também construiu indícios baseados em princípios gerais como, por exemplo, moralidade.

Após o cruzamento dos bancos de dados, para o TCU existiriam quase 600 mil beneficiários com indícios de irregularidades no Programa Nacional de Reforma Agrária. Devido a este alto número de indícios, a SecexAmbiental solicitou a suspensão cautelar de várias ações da política do INCRA. O acórdão foi publicado em abril de 2016, poucas semanas antes do impeachment da Presidente Dilma Rouseff, e teve ampla repercussão na mídia que destacou tanto o alto número de “irregularidades” apontadas pelo TCU, quanto o fato do TCU ter paralisado a reforma agrária (Amora, 2016).

A medida cautelar adotada no Acórdão paralisou as atividades de seleção e homologação de beneficiários para os Projetos de Assentamento e o acesso às políticas públicas para os assentados com indícios de irregularidades.

Já antes da divulgação do Acórdão, começara um intenso debate entre o TCU e o INCRA, especialmente através da Procuradoria Federal Especializada (PFE), sobre as interpretações das leis e normas adotadas pelo TCU. A principal divergência entre o INCRA e o TCU se referia aos critérios de ingresso na política. Para o INCRA, esses requisitos deveriam ser exigidos dos candidatos para ingressar no programa; para os técnicos do TCU, esses critérios deveriam ser atendidos durante toda a permanência do beneficiário no lote de reforma agrária. Essa interpretação do TCU foi uma das principais responsáveis pelo elevado número de indícios levantados, que foi um dos principais argumentos utilizados para a adoção da medida cautelar que suspendeu várias ações do INCRA. Além

disso, a participação dos movimentos sociais, “atores externos à política” na visão do TCU, também foi bastante questionada.

A medida cautelar só foi suspensa em 06/09/2017, através do Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, por meio do qual foi realizada a apreciação do mérito da representação apresentada pela SecexAmbiental. Praticamente ao mesmo tempo, o STF, em 11/09/2017, apreciou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) que solicitava, cautelarmente, a suspensão da eficácia do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. O ministro Alexandre de Moraes acolheu o pedido por considerar que houve uma “intervenção indevida do TCU sobre a condução de política pública de relevante valor social exercida pelo Poder Executivo, demonstrando extravasamento de suas competências constitucionais para o controle financeiro e contábil da administração” (Brasil, 2017c, p.10). Confirmando, dessa forma, a observação de Arantes e Moreira (2019) de que as disputas de fronteira são resolvidas, no final, pelo STF e, em geral, contra as pretensões do órgão que está buscando aumentar suas prerrogativas de atuação.

Mas, apesar da suspensão da medida cautelar, o TCU continuou interferindo na condução da política de reforma agrária através de inúmeras determinações estabelecidas tanto no acórdão de 2016 quanto no de 2017, influenciando a modificação da redação da Lei Agrária através da MP 759/2016, da Lei 13465/2017 e os processos de digitalização em curso no INCRA.

Uma das principais modificações inseridas na Lei Agrária, atendendo a orientações do TCU, foi a necessidade de selecionar os beneficiários da política através de concurso público. Essa modificação procurava enfraquecer os movimentos sociais (Leite; Castro; Sauer, 2018), deslegitimar a luta pela terra através dos acampamentos de trabalhadores rurais sem-terra (Serafim; Castro, 2025), aumentar o controle sobre os assentados e burocratizar o processo de seleção (Hilgert, 2024).

PAA: um exemplo de acórdão que colaborou com o enfraquecimento da política

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído por meio da Lei 10.696, de 02 de julho de 2003, com os objetivos de apoiar a comercialização de alimentos da agricultura familiar e combater a insegurança alimentar.

A aquisição dos alimentos era realizada por meio de dispensa de licitação e coordenada pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e suas superintendências regionais (SUREGs), que repassavam os recursos financeiros para as organizações fornecedoras (cooperativas ou associações de agricultores beneficiários), e coordenavam também a remessa dos produtos às unidades receptoras (escolas, creches etc.) que eram encarregadas de fazer a distribuição final aos beneficiários consumidores. Os recursos eram provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Segundo Grisa *et al.* (2022, p. 30-31), o PAA passou por três fases: de 2003 a 2005 foi a estruturação, de 2006 a 2012 se deu a expansão e a partir de 2013 a redução da política.

Um dos marcos dessa mudança em direção à terceira fase foi a operação Agrofantasma realizada pela Polícia Federal (PF), em setembro de 2013, no Paraná. Sob alegação de desvios, 13 pessoas foram presas a pedido do então juiz Sérgio Moro. Para Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), essas ações ajudaram a criminalizar movimentos sociais através do controle excessivo e da interpretação literal dos contratos de compras públicas, e colaboraram para o enfraquecimento da política. Para Leite *et al.* (2023), a operação Agrofantasma representou um desmonte simbólico e discursivo da política.

Nesse caso, a fiscalização do TCU apresentada neste artigo chegou depois. Na ficha síntese da auditoria de conformidade sobre o PAA do Paraná, o texto informa que o montante de recursos destinados ao programa ultrapassara um milhão, em 2013, mas a sua aplicação fora interrompida após a atuação da PF. Segundo o texto, “Apesar disso, o PAA ainda não tinha sido objeto de fiscalização específica deste Tribunal” (TCU, 2014, p. 01). Após esse momento, foram iniciadas auditorias de conformidade sobre o PAA em diferentes estados, como Minas Gerais, São Paulo, Maranhão, Santa Catarina e Bahia e Sergipe, que resultaram em diferentes acórdãos. A do Paraná, por exemplo, resultou no Acórdão 7.248/2016 – TCU – 1ª Câmara.

O Acórdão 646/2017-TCU-Plenário, realizado pela SecexAmbiental, é uma auditoria operacional, onde são compilados os dados das diferentes fiscalizações estaduais sobre a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) do PAA. O TCU realizou cruzamento de dados, consulta à legislação e fez entrevistas durante as fiscalizações.

Entre os principais achados da auditoria se destacam novamente os indícios de irregularidade associados aos beneficiários levantados por meio de cruzamento de banco de dados. Segundo levantamento do TCU, 9,68% dos beneficiários apresentariam indícios de que não estariam cumprindo requisitos estabelecidos na legislação. Os indícios considerados pelo TCU foram: falecidos, proprietários de imóvel rural com área superior a quatro módulos fiscais, DAPs inexistentes ou não ativas, local de Cédula de Produto Rural (CPR) diferente do local da residência, possuidores de ocupação em período integral em outro Estado da Federação que não o da operação. Para o TCU,

A principal causa para a situação encontrada é a fragilidade dos documentos e comprovações exigidos para a aprovação dos projetos do PAA/CDS. A exigência de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e demais formulários de cadastro utilizados como comprovantes para enquadramento são declaratórios e não há conferências adicionais, fiscalizações *in loco* ou procedimentos de cruzamento de dados com outras bases governamentais para verificação do perfil dos beneficiários (Brasil, 2017a, p. 5).

Além desses indícios de irregularidades, o TCU também elaborou uma lista do que ele considera “situações de risco relacionadas ao perfil dos beneficiários”. Nesse rol de situações, o TCU

elencou titulares de mandatos eletivos, detentores de emprego/cargo público, empresários do ramo não agrícola, beneficiários que não possuem vínculo com imóvel rural no SNCR. Esse levantamento também foi realizado por meio do cruzamento de banco de dados. Algumas dessas “situações” são indícios de irregularidades em outras auditorias, pois fazem parte das vedações em outras políticas, como é o caso de titular de mandato eletivo ou de detentor de emprego público condições vedadas para o ingresso na política de reforma agrária. O TCU parece entender que situações que englobam vedações em uma política indicam que, em outras políticas, essas situações poderiam ser de risco para potenciais irregularidades, mesmo que não estejam inscritas nas normas. Além disso, o TCU tem acesso – ao contrário dos órgãos fiscalizados – aos bancos de dados, o que pode tornar rotineira a aplicação dessa metodologia para o órgão de controle.

Além do perfil dos beneficiários, o TCU encontrou outras situações avaliadas como problemáticas pelo órgão de controle, tais como:

1. O maior repasse de recursos para a agricultura familiar mais organizada poderia ampliar as diferenças regionais, em vez de diminuí-las.
2. Para o TCU, há incompatibilidade entre a oferta e a demanda de produtos transacionados no PAA. Considerando os parâmetros de consumo médios apurados na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE para estimar a demanda por alimentos, o TCU afirma existir bastante distorção entre o que é entregue pelo PAA e o que seria demandado segundo a pesquisa.
3. A comercialização de produtos processados – como pães, por exemplo – não atenderia aos objetivos do programa, visto que a maior parte dos insumos não seria proveniente da agricultura familiar.

Nesse acórdão, estão presentes várias disputas interpretativas, especificamente na parte do relatório em que o TCU relata e responde às observações feitas pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (SESAN/MDSA) e pela CONAB sobre os resultados das auditorias.

Uma das principais disputas é sobre a necessidade de controle adicional sobre os beneficiários que o TCU pretende determinar. Para a SESAN e para CONAB, como o documento que atesta a qualificação dos agricultores é a DAP, emitida por outro órgão, SEAD, e tem normativos próprios, não caberia à CONAB a checagem de controles adicionais

Outra discordância se refere à definição de produtos da agricultura familiar. Para o TCU, bolos e pães, por exemplo, mesmo quando produzidos pela mão de obra familiar, não atenderiam aos objetivos do programa por usarem muitos insumos não produzidos pelos agricultores. Essa percepção bastante restritiva sobre agricultura familiar é característica de outros acórdãos do TCU, como o

Acórdão 775/2016-TCU-Plenário. A SESAN, em sua resposta, enfatiza o caráter de pluriatividade da agricultura familiar. Para a SESAN:

42. Depreende-se disto que, desde que atendidos os critérios "de mão de obra e gestão do negócio rural, dispostos na Lei nº 11.326/2006, uma família pode praticar a produção de pães, doces, e outros produtos não importando a proveniência de seus insumos. Assim também é reconhecido o artesanato, o turismo rural, e outros produtos e serviços, que complementem sua renda e incentivem a produção diversificada (Brasil, 2017a, p. 25).

Há, na resposta da SESAN, destaque para explicações sobre o cooperativismo, pois há também interpretações divergentes entre o TCU e os operadores da política.

Apesar desses e de outros questionamentos por parte da SESAN e da CONAB, os técnicos do TCU mantiveram integralmente todas as suas sugestões de recomendações e determinações. O relatório foi acolhido pelo ministro-relator e o Acórdão traz um leque amplo de determinações. Por fim, o Acórdão decide determinar à CONAB que: (1) estabeleça controles internos adicionais nos processos do PAA/CDS; (2) concilie a demanda das entidades receptoras e as características do público por elas atendido com a oferta de produtos dos beneficiários fornecedores do PAA/CDS; e (3) determine ao Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA) que regule a aquisição de produtos beneficiados, processados e industrializados.

O acórdão apresenta também várias recomendações à CONAB, ao MDS e ao GGPAA. Tanto as determinações quanto as recomendações se orientam para o aumento dos controles/fiscalizações sobre os beneficiários ou os produtos a serem transacionados. Esse é um padrão presente em outros acórdãos analisados independentemente do tipo de auditoria. O TCU reforça a importância do "aumento de controle" e, dessa forma, reforça a sua importância como órgão máximo de controle financeiro. Além disso, a partir das determinações de um acórdão, o TCU terá sempre motivo para fiscalizar as políticas públicas, pois poderá avaliar se as determinações foram cumpridas.

De acordo com Grisa *et al.* (2022), depois de 2013, o PAA foi diminuindo de intensidade e densidade. Os autores citam vários fatores que explicam essa situação, entre eles, o desmantelamento simbólico iniciado com a operação Agrofantasma, com as acusações de fraudes na política que não foram comprovadas posteriormente. O TCU, no caso do PAA, entrou depois no caso. No entanto, reforçou o discurso sobre os problemas no perfil dos beneficiários e nos produtos transacionados no programa. E, finalmente, o programa foi revogado pela Medida Provisória 1.061/2021, convertida na Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos acórdãos acima permitiu perceber várias semelhanças entre eles e algumas particularidades.

Os acórdãos analisados se referem a alguns programas que têm como objeto a agricultura familiar – no caso do Programa Terra Legal, não exclusivamente – e são coordenados por diferentes órgãos como MDA (posteriormente SEAD), INCRA e CONAB. Os acórdãos são resultados de auditorias de diferentes tipos, mas em regra foram coordenados pela SecexAmbiental – com exceção do Acórdão do Programa Terra Legal, coordenado pela SecexAmazonas.

Em comum, percebemos em todos os acórdãos a tentativa de o TCU ampliar suas possibilidades de atuação e, dessa forma, buscar proeminência e valorização institucional como já apontava a literatura sobre os órgãos de controle, principalmente a teoria do pluralismo institucional desenvolvida por Arantes e Moreira (2019). No entanto, tanto as formas quanto a intensidade com que o TCU busca aumentar suas prerrogativas variam nos acórdãos estudados. No acórdão sobre a política de reforma agrária fica mais flagrante a busca por proeminência.

A adoção de determinações, como já destacado por vários estudiosos, como Sundfeld *et al.* (2017), é predominante nos acórdãos. Com isso, o TCU busca se afirmar num papel próximo ao Judiciário, cujas decisões devem ser cumpridas, e tenta interferir no desenho das políticas públicas.

As interpretações muito literais e, em alguns casos, polêmicas do TCU foram motivos de disputa com os órgãos responsáveis pelas políticas, como, por exemplo, nas disputas interpretativas sobre a definição de produtos da agricultura familiar no acórdão sobre o PAA ou sobre os critérios de ingresso/permanência na política de reforma agrária. Para apoiar as suas interpretações e decisões bastante controversas, vimos o TCU recorrendo a pesquisas institucionais no caso do IBGE e da EMBRAPA. No entanto, o órgão de controle utiliza as pesquisas que foram feitas com outros objetivos para a avaliação de políticas públicas, sem fazer um questionamento desse uso. Essas pesquisas são mais utilizadas para respaldar a decisão do órgão de controle do que para serem um meio de ajudar a compreender melhor a realidade da política avaliada. No acórdão sobre a Reforma Agrária, o uso de notícias da mídia como prova das “irregularidades” foi intenso. Ao mesmo tempo, o Acórdão serviu de material para várias notícias sobre a corrupção no Executivo no período.

Um ponto central nos acórdãos é a fiscalização sobre os beneficiários das políticas. A partir das legislações e das normas que definem os requisitos para ingresso nas políticas, o TCU realiza cruzamento de bancos de dados para gerar listas de beneficiários com indícios de irregularidades. Algumas fiscalizações incluem indícios que não estão na legislação das políticas, mas que o TCU considera situações potencialmente favoráveis à ocorrência de irregularidades. O TCU amplia, assim, para além do estabelecido nas normas, o rol de irregularidades potenciais que podem ser associadas

aos beneficiários. Além do levantamento sobre os indícios de irregularidades, é comum nos acórdãos a determinação para a criação de mais formas de controle sobre os beneficiários. O TCU, além de fiscalizar os beneficiários, acaba determinando que os órgãos responsáveis pelas políticas priorizem as ações de controle sobre o público da política. O controle sobre o beneficiário das políticas pode ser visto como o encaixe institucional pelo qual o TCU tenta afirmar sua atuação em relação às políticas para a agricultura familiar.

Além de analisar o perfil dos beneficiários, o TCU questiona bastante a participação dos movimentos sociais nas decisões das políticas. Isso ficou evidente no acórdão da reforma agrária e já tinha ocorrido em relação ao PRONAT (Porto, 2021) e ao PRONERA (Félix, 2015).

Como lembram Leite *et al.* (2023; p. 387), o desmantelamento das políticas sociais e suas estruturas de participação – especialmente a partir do governo Bolsonaro – foi um objetivo a ser alcançado e o governo recorreu, inclusive, a artifícios retóricos que passaram pela própria desqualificação prática e discursiva, tanto dos grupos beneficiários, como do corpo técnico-burocrático envolvido na formulação e implementação de programas e ações governamentais. As irregularidades associadas aos beneficiários pelo TCU puderam ser acionadas para justificar modificações nas políticas. E as políticas de reforma agrária e do PAA incorporaram reorientações para um maior controle sobre a política ou os beneficiários.

Mas se é possível ver em todos os acórdãos uma tentativa de o TCU interferir nas políticas através de múltiplas determinações, o “sucesso dessa tentativa”, ou seja, a adoção das orientações do órgão de controle pelos órgãos executores ou as paralisações das políticas após a atuação do TCU são variadas. Se, por exemplo, o acórdão da reforma agrária produziu muitos resultados do ponto de vista da orientação do TCU e foi uma peça-chave no desmonte da política de reforma agrária, o mesmo não ocorreu com o acórdão do Terra Legal que, apesar dos vários problemas apontados na auditoria do TCU, passou a ser a principal política fundiária no Governo Temer. De fato, o TCU paralisou algumas políticas e produziu investigações que podem ser – e foram – utilizadas como “argumento técnico” para justificar paralisações e mudanças nas rotas das políticas e das legislações que a nova coligação no poder pretendia implantar.

Esse trabalho apresentou algumas informações e análises sobre a atuação do TCU em relação a algumas políticas da agricultura familiar num espaço de tempo delimitado. Para um aprofundamento do tema, um acompanhamento por um tempo maior da atuação do TCU pode produzir outras contribuições. A ampliação do número de políticas estudadas, bem como a incorporação da atuação de outros órgãos como o Ministério Público, pode favorecer um entendimento mais amplo sobre mudanças nas políticas de agricultura familiar influenciadas pela atuação de órgãos diversos do Estado.

REFERÊNCIAS

AMORA, Dimmi. TCU identifica políticos e mortos entre beneficiários e manda parar a reforma agrária. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 abr. 2016. Poder, p.1. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1758172-tcu-identifica-politicos-e-mortos-entre-beneficiarios-e-manda-parar-reforma-agraria.shtml>. Acesso em: 14 mai. 2024.

ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública – Revista da CESOP*, v.25, n.1, p. 97-135, jan.-abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201925197>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 451/2014. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 26/2/2014. (Garantia Safra). *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 fev. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 627/2015. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Sessão de 25/3/2015. (Terra Legal). *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 mar. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 775/2016. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 06/04/2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, 06 abr. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 646/2017. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 5/4/2017. (PAA) *Diário Oficial da União*, Brasília, 05 abr. 2017a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1976/2017. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 06/09/2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, 08 set. 2017b.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. *Medida Cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 478 Distrito Federal*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 11 de setembro de 2017c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, Rio de Janeiro, v. 16, p. 215-257, Jan -Mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.48143/RDAI.16.fgc>.

FELIX, Nelson M. O PRONERA: uma política pública diante do TCU. In: MARTINS, Maria de Fátima Almeida; RODRIGUES, Sônia da Silva (orgs.). *PRONERA: experiências de gestão de uma política pública*. São Paulo: Compacta e Gráfica Editora, 2015.

FONSECA, Tiago do Nascimento. *Custos e interesses: o viés político de instituições anticorrupção independentes*. São Paulo, 2021. 192f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20082021-122741/publico/2021_ThiagoDoNascimentoFonseca_VCorr.pdf. Acesso em: 25/01/2023

GRISA, Cátia et al. *A Desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar*: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações [livro eletrônico]. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Heirich Böll, 2022.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, v. 20, n. 9, p. 795-805, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.771092>.

HILGERT, Nadia Andrea. Quem pode ser beneficiário da reforma agrária? Uma análise da atuação do Tribunal de Contas da União. 2024. 284f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://rima.ufrj.br/jspui/handle/20.500.14407/20124>. Acesso em: 10/07/2025

LEITE, Acácio; CASTRO, Luiz; SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da Terra no estado mínimo de Temer. *OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 247-274, 2018. DOI: [10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41316](https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41316).

LEITE, Sergio; SABOURIN, Eric. Introdução à Seção temática: Entre continuidades e descontinuidades das políticas públicas para a agricultura brasileira. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p.509-516, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-1>.

LEITE, Sérgio et al. Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11959>. Acesso em: 07/12/2025

PORTO, José Renato Sant’Anna. Gestores e burocracias nas políticas públicas da agricultura familiar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p.574-596, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-4>.

ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. São Paulo, 2016. 358f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.2.2017.tde-08022017-165131>.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n.1, p. 1-25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/irpp.799>.

SERAFIM, Lizandra; CASTRO, Penna Camila. Repertório de interação socioestatal e desmantelamento de políticas públicas de reforma urbana e reforma agrária no Brasil. (2016-2022) *Lua Nova*, São Paulo, 124, e124040ls, 2025. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-040ls/124>.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27- 45, jan./fev. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150933>.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades de contratos. *Revista Direito GV*, v.13, n.3, p. 866-890, set-dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201734>.

TRIBUNAL DE CONTAS UNIÃO (TCU). Auditoria de conformidade do programa de aquisição de alimentos – Paraná. *TCU*, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-de-conformidade-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-parana.htm>. Acesso em: 06 mar. 2023.