

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 020.166/2015-0 **Fiscalização n. 363/2015**

Relator: Augusto Sherman

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 2.028/2015 - Plenário

Objeto da fiscalização: Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)

Ato de designação: Portaria de alteração - Secex-SP 951/2015, de 09/09/2015 (peça 2)

Portaria de alteração - Secex-SP 36/2016, de 27/01/2016 (peça 149)

Período abrangido pela fiscalização: De 01/01/2010 a 31/12/2014

Composição da equipe: Sergio Ricardo Ayres Rocha - matr. 2716-2 (Coordenador)

Helder Wanderley Sasaki Ikeda - matr. 3084-8

Joaquim Quadros Tonhá - matr. 8609-6

Sarah Peixoto Toledo Gondim - matr. 9822-1

Tiago Modesto Carneiro Costa - matr. 6583-8

Vyrgínia da Cruz Rodrigues - matr. 9815-9

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo

Vinculação (ministério): Ministério do Desenvolvimento Agrário

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

Responsável pelo órgão/entidade:

nome: Wellington Diniz Monteiro

cargo: Superintendente

período: A partir de 26/06/2012

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

Resumo

Trata-se de auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Inca em São Paulo (SR/08), no período de 5/10/2015 a 11/11/2015, visando verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

As questões de auditoria que orientaram o trabalho foram as seguintes:

Questão 1 – Se o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, foi amplamente divulgado no município sede do projeto ou na microrregião para possibilitar que qualquer interessado se cadastrasse, de forma a atender aos princípios da publicidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999;

Questão 2 – Se nos procedimentos de seleção e manutenção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, foram observados os critérios de impedimentos definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64, inciso I, do Decreto 59.428/1966, bem como a possibilidade de exercício do contraditório e ampla defesa, conforme previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

Questão 3 – Se nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao PNRA, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, foi observada a ordem de preferência estipulada no art. 19 da Lei 8.629/1993, art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966, bem como se ocorreu a ampla divulgação do resultado do processo seletivo, conforme determinado no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, e a possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa, consoante previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988;

Questão 4 – Se a identificação e respectivas medidas saneadoras para as situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento, incluindo as ações necessárias para desocupação do lote e a convocação de candidatos excedentes, constatadas em trabalhos de supervisão ocupacional realizados pela SR/08, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa - Inca 71/2012 ou 47/2008.

Apurou-se, precipuamente, que a SR/08 não confere ampla publicidade à abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária; que os processos de inscrição são direcionados a famílias acampadas à margem dos imóveis desapropriados (estas famílias, em geral, vinculam-se a algum movimento social); que não existe planejamento formalizado para realização de fiscalizações; e que há deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento. Por fim, constatou-se o descumprimento do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, que determinou às Superintendências Regionais do Inca a divulgação, no *site* da Autarquia, da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo.

Em face das impropriedades apuradas, serão propostas diversas medidas à SR/08, a fim de ser aperfeiçoada a forma de atuação da unidade fiscalizada.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 121.834.022,22. Os benefícios estimados das ações de controle decorrentes da apreciação deste processo estão relacionados com a melhoria da organização administrativa da SR/08, mormente nos processos de seleção e supervisão ocupacional.



Sumário

I. Apresentação	5
II. Introdução	5
II.1. Deliberação que originou o trabalho	5
II.2. Visão geral do objeto	6
Aspectos gerais.....	6
Beneficiários.....	7
Inscrição	8
Seleção e classificação dos candidatos.....	8
Homologação e Contrato de Concessão	9
Supervisão Ocupacional.....	9
Do Contraditório e da Ampla Defesa	10
I. Setores competentes.....	10
II. Riscos enfrentados.....	11
II.3. Objetivo e questões de auditoria.....	12
II.4. Metodologia utilizada	13
II.5. Limitações inerentes à auditoria	13
II.6. Volume de recursos fiscalizados	13
II.7. Benefícios estimados da fiscalização	13
III. Achados de auditoria	13
III.1. Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, <i>caput</i> , 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).	13
III.2. Processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade).	15
III.3. 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, <i>caput</i> e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.	22
III.4. 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.	27
III.5. 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.....	28
III.6. Ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no <i>site</i> da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99.....	31
III.7. 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.	32
III.8. Ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso ou outro instrumento congênere que formalize os direitos e obrigações do beneficiário, contrariando o disposto no art. 18, <i>caput</i> e § 2º, da Lei 8.629/1993.	33
III.9. Ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou Instrução Normativa - 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.	34
III.10. Descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou Instrução Normativa – Incra 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.	36
IV. Análise dos comentários dos gestores.	38
V. Conclusão.	45
VI. Proposta de encaminhamento.	45
APÊNDICE A - Matriz de Achados.	49
APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização.	57
APÊNDICE C - Fotos.	62
APÊNDICE D -	63
ANEXO A -	64

I. Apresentação

1. Trata-se de Relatório de Auditoria de conformidade realizada na Superintendência Regional do Incra em São Paulo (SR/08), visando verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

2. O presente trabalho, também realizado por outras unidades deste TCU (Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR e Secex-TO), observou planejamento padrão elaborado com base no conhecimento especializado da SecexAmbiental no tema “Organização Agrária”. A Secex especializada ficou responsável pela realização de tutoria durante o planejamento dos trabalhos.

3. Inicialmente, cabe comentar que o PRNA possui atividade em todos os Estados da Federação, sendo que a área de assentamento ocupa mais de 10% do território nacional, com mais de 1 milhão de famílias atendidas nos projetos de assentamento e muitas ainda candidatas à condição de beneficiárias, exercendo pressão social para serem incluídas na relação.

4. No estado de São Paulo são 17,5 mil famílias atendidas em 270 projetos de assentamento, abrangendo 346 mil hectares de áreas reformadas (correspondente a 1,4% do território do estado), cujo valor das terras é estimado em R\$ 7,6 bilhões. A adequada formação da Relação de Beneficiários e supervisão ocupacional dos assentamentos é fundamental para o sucesso do programa, pois o beneficiário compromete-se a residir no lote e a explorá-lo direta e pessoalmente.

5. A seleção dos beneficiários do programa se estende durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da supervisão ocupacional. Os procedimentos de seleção e de manutenção dos beneficiários devem atender os critérios estabelecidos nas Leis 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e 8.629/1993, bem como em normativos do Incra.

6. Conforme noticiado pela SecexAmbiental no Relatório de Levantamento TC 007.723/2015-6, observaram-se, em fiscalizações anteriores, entre outras, as seguintes impropriedades relacionadas ao objeto em estudo:

a) os procedimentos para inscrição de famílias candidatas ao programa não são amplamente divulgados;

b) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento consideram eminentemente os candidatos decorrentes de movimentos sociais de trabalhadores sem terra;

c) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação;

d) deficiência nas atividades de fiscalização e supervisão dos projetos de assentamento;

e) ausência de medidas saneadoras para situações irregulares identificadas nos trabalhos de fiscalização, supervisão ocupacional e recadastramento de assentamentos.

7. Assim, considerando a importância do tema e as deficiências observadas em fiscalizações precedentes, este trabalho teve o escopo de verificar a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

8. Em cumprimento ao Acórdão 2.028/2015 - Plenário, realizou-se a auditoria a Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, no período compreendido entre 24/8/2015

e 11/11/2015.

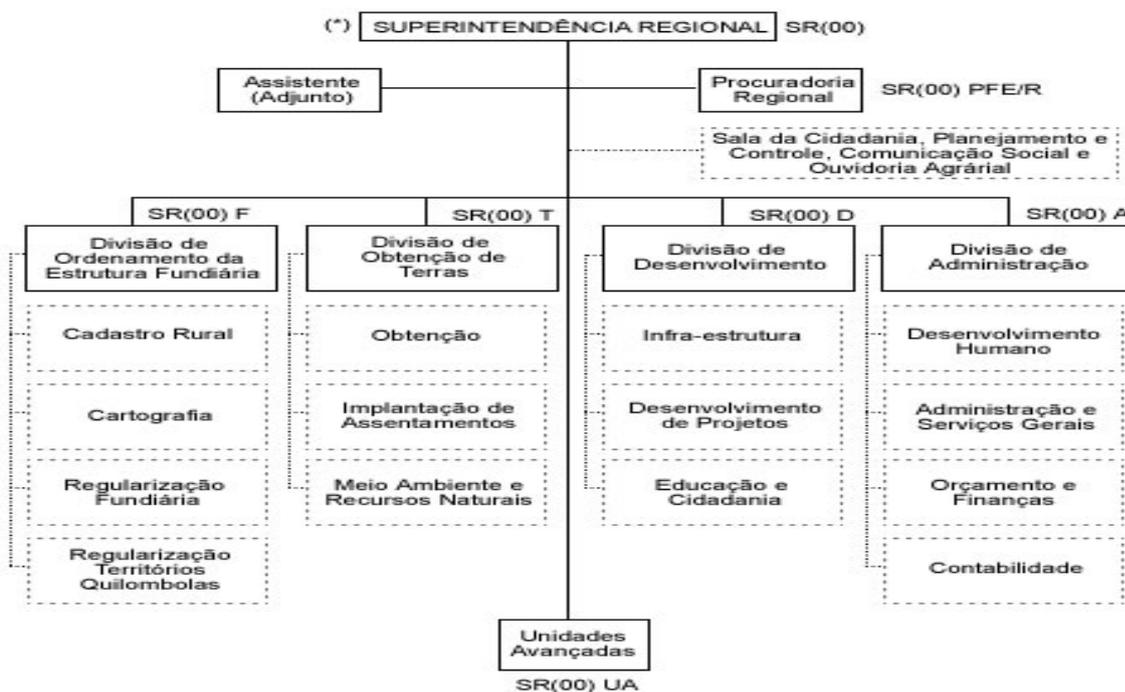
II.2. Visão geral do objeto

Aspectos gerais

9. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) é uma autarquia federal cuja missão é “executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional” (<http://www.incrá.gov.br/sp>). Entre suas finalidades, destaca-se, no art. 1º de seu Regimento Interno (aprovado pela Portaria - MDA 20, de 8/4/2009), a de “ I - promover e executar a reforma agrária, visando a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social”.

10. Criado pelo Decreto-Lei 1.110, de 9 de julho de 1970, o Incra está implantado em todo o território nacional, realizando suas atividades, nos Estados da Federação, por meio das Superintendências Regionais, que são órgãos descentralizados a quem competem a coordenação e a execução, em sua área de atuação, das atividades de planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa. Subordinadas às Superintendências, encontram-se, ainda, as Unidades Avançadas, órgãos descentralizados de caráter transitório. No estado de São Paulo existe uma unidade avançada, localizada em Andradina.

11. Em sintonia com o Regimento Interno do Incra, a Superintendência de São Paulo (SR/08) apresenta o seguinte organograma:



(*) Todas as Superintendências Regionais têm a mesma estrutura básica. A distinção em SR do tipo I, II ou III se dá em função do número de cargos de assessoramento (DAS 102.1) que cada uma dispõe.

Seleção e homologação

12. A primeira atividade do processo de assentamento é a seleção dos candidatos. Esta etapa é realizada simultaneamente à obtenção de terras e aos levantamentos básicos para sua caracterização. A Relação de Beneficiários (RB) do PNRA é o resultado deste processo de seleção.

13. A seleção das famílias para os projetos de assentamento é um processo constituído pelas etapas de inscrição, seleção/classificação e homologação. Os critérios de seleção determinam o grau de prioridade das famílias no âmbito do Programa de Reforma Agrária.



14. Para a formação da RB, devem ser observados os critérios definidos nas Leis 4.504/1964 (Estatuto da Terra) e 8.629/1993 (que dispõe acerca da reforma agrária), bem como em normativos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Incra, mormente na Portaria - MDA 6/2013 e na Norma de Execução - Incra 45/2005.

15. Realizadas a seleção e a classificação dos candidatos, ocorre a homologação dos beneficiários. Nos termos do art. 9º da Norma de Execução - Incra 45/2005, homologação é o “ato formal de aprovação pelo Superintendente Regional dos candidatos(as) selecionados(as) como beneficiários(as) da reforma agrária, com emissão da Relação de Beneficiários(os) – RB ...”.

16. Após a homologação é celebrado o contrato de assentamento ou concessão de uso, que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra e aos créditos disponibilizados pelo Incra.

17. De destacar que a seleção de beneficiários se estende durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, pois ocorrendo disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da Supervisão Ocupacional (SO) dos lotes, haverá outra seleção.

Beneficiários

18. O público alvo do PNRA é basicamente composto das seguintes categorias de trabalhadores: agricultor sem terra; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; e agricultor cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município.

19. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, consoante definido no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, bem como na Norma de Execução - Incra 45/2005:

I - funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

II - o agricultor e agricultora, quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;

III - proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

IV - ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo Incra, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei 8.629/1993, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do Incra;

V - proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VI - portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;

VII - estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VIII - aposentado por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro se estes não forem aposentados por invalidez;

IX - condenado por sentença final definitiva transitada em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários,

mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

20. Em conformidade com as disposições da Norma de Execução - Incra 45/2005, a verificação desses critérios eliminatórios compete às superintendências regionais, que deverão realizá-la no transcorrer do processo seletivo de cada projeto de reforma agrária, utilizando-se das informações declaradas pelos candidatos no formulário de inscrição (formulário azul), bem como de pesquisas aos bancos de dados dos seguintes órgãos governamentais:

I - Nível Federal:

- a) Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR;
- b) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra;
- c) Polinter (Polícia Civil)
- d) Polícia Federal;
- e) Receita Federal;
- f) Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS;
- g) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape;
- h) outra base que vier a contribuir na aplicação dos critérios eliminatórios.

II - Nível Estadual:

- a) Junta Comercial;
- b) Secretária de Segurança Pública;
- c) Secretaria de Administração (Recursos Humanos);
- d) Instituto de Terras;
- e) Prefeitura Municipal;
- f) outra base que vier a contribuir na aplicação dos critérios eliminatórios.

Inscrição

21. Para o cadastramento das famílias utiliza-se formulário específico (Formulário Azul). No formulário, constam campos que visam identificar e aplicar os critérios de elegibilidade. As informações são declaradas pelos interessados, que são identificados pela apresentação obrigatória do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e, consoante disposto no item 9.6.2 do Acórdão 2.609/2012-TCU-Plenário, de algum documento de identificação civil com foto e dotado de fé pública.

22. As informações coletadas são, posteriormente, inseridas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), responsável pelo processamento das informações e triagem. No sistema são produzidas quatro listas: inscritos, eliminados, classificados e aprovados.

Seleção e classificação dos candidatos

23. Nos termos do art. 19 da Lei 8.629/1993 c/c o art. 25 da Lei 4.504/1964, no processo de seleção dos beneficiários da reforma agrária deverá ser observada a seguinte ordem de preferência básica:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;



III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

24. Na ordem de preferência disposta, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

25. Havendo empate na pontuação, poderá ser emitida relação de classificação atendendo aos seguintes parâmetros complementares definidos na NE 45/2005, consoante deliberação prolatada no item 2.6.2 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário:

- a) tamanho da família – TF;
- b) força de trabalho da família – FT;
- c) idade do candidato – IC;
- d) tempo de atividade agrícola – TAA;
- e) moradia no imóvel – MI;
- f) moradia no município – MM;
- g) tempo de residência no imóvel – TR;
- h) renda anual da família – RAF.

Homologação e Contrato de Concessão

26. Procedidas à seleção e à classificação dos candidatos, ocorre a etapa de homologação, que é o ato formal de aprovação pelo Superintendente Regional dos candidatos selecionados como beneficiários da reforma agrária, com emissão da Relação de Beneficiários (RB) contendo os nomes dos beneficiários, dados do projeto de assentamento, data da homologação da seleção e assinaturas do Superintendente Regional e do Chefe da Divisão de Suporte Operacional.

27. Após a homologação da relação de beneficiários, será celebrado o contrato de assentamento ou de concessão de uso que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra e aos créditos disponibilizados pelo Incra. Nesse documento, estarão definidos os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários.

28. Com o objetivo de conferir publicidade ao processo de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, conforme determinado por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, as Superintendências Regionais do Incra deverão publicar no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação.

Supervisão Ocupacional

29. Como destacado, a seleção de candidatos se estende durante todo o processo de desenvolvimento do projeto de reforma agrária. Assim, havendo disponibilidade de vagas para o assentamento, procede-se à nova seleção. Nos termos da Norma de Execução Incra - 45/2005, cabe à autarquia federal proceder à manutenção da Relação de Beneficiários, isto é, assegurar que os beneficiários que ocupam as parcelas dos assentamentos são realmente aqueles constantes da RB.

30. Para tanto, editou-se a Instrução Normativa - Incra 71/2012, que tem como objetivos: estabelecer os procedimentos administrativos para fiscalização das áreas situadas em projetos de assentamento da reforma agrária; identificar e caracterizar as situações irregulares nas áreas situadas em projetos de assentamento da reforma agrária; efetivar a retomada das áreas e parcelas em situação de

irregularidade e promover sua adequada destinação; e estabelecer os requisitos para regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra.

31. As fiscalizações em áreas situadas em projetos de assentamento serão executadas pelo Incra, de ofício, ou sempre que houver denúncia, com emissão de relatório circunstanciado, que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas. As vistorias deverão ser realizadas por servidor da autarquia e/ou de outra instituição pública, cuja atuação junto ao Incra esteja devidamente respaldada em instrumento jurídico próprio.

32. Consoante disposto no citado normativo, consideram-se irregulares, quanto à ocupação e exploração, as áreas em projetos de reforma agrária ocupadas: por beneficiários que infringirem as cláusulas e condições estabelecidas no contrato celebrado com o Incra ou na legislação; e por não beneficiários que ocupem ou/e explorem áreas situadas em projetos de assentamento sem autorização do Incra.

33. Tratando-se de beneficiário que alienou ilegalmente ou abandonou o lote, este será notificado para regularizar a situação sob pena de rescisão do contrato. No caso de ocupação por não beneficiário da reforma agrária, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área.

34. Portanto, caracterizado o não cumprimento dos compromissos assumidos pelos beneficiários ou a detecção de ocupação ilegal por terceiros que não se adequam aos critérios da seleção, será promovida a retomada do lote. Entretanto, esta ação só se efetiva após a realização de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos que assegurem a ampla defesa e a transparência no ato de reversão da posse do lote para o Incra.

35. Em resumo, por intermédio da supervisão ocupacional, são identificados os beneficiários que descumprem a legislação agrária e/ou ambiental, bem como os que estão ocupando de forma irregular terras destinadas aos beneficiários da reforma agrária.

Do Contraditório e da Ampla Defesa

36. Nos termos da Lei 9.784/1999, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

37. Assim, nos processos decorrentes do programa de reforma agrária, o candidato, o assentado e/ou o ocupante em situação irregular têm direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo, no prazo legal, apresentar sua defesa, que deverá ser analisada e julgada pela autoridade competente.

I. Setores competentes

38. Dois processos de trabalho do Incra – seleção dos beneficiários e supervisão dos projetos de assentamento – estão relacionados com o objeto da presente fiscalização. Tais processos de trabalho foram mapeados e validados pelos chefes de divisão da SR/08 (peça 31, p. 44-49).

39. De acordo com o Regimento Interno do Incra, a seleção de beneficiários compete à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. No que diz respeito à supervisão e fiscalização dos projetos de assentamento, compete à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, entre outras atividades, coordenar, supervisionar e normatizar o desenvolvimento dos projetos de assentamento, contemplando as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

40. No âmbito das Superintendências Regionais, compete, em regra, à Divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar, dentre outras, as atividades de cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas retomadas ou vagas em projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização. Tal estrutura, no entanto, não foi replicada no estado de São Paulo. Com efeito, a Ordem de Serviço – SR/08 nº 44, de 14/11/2006 (peça 30, p. 702-710) e suas alterações incumbiram à Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos as atividades de “f) cadastramento, seleção e

assentamento de famílias em projetos criados, em áreas retomadas ou vagas em projeto de assentamento de reforma agrária e colonização; e g) gerenciamento de sistemas de informações referentes a projetos de reforma agrária”. Tal estrutura perdurou até 1º/4/2014, quando se criou grupo de trabalho responsável pela seleção de beneficiários da Reforma Agrária no estado de São Paulo (peça 30, p. 711), subordinando-o à Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos.

41. Já as atividades de vistoria, supervisão da situação ocupacional dos projetos de assentamento e promoção das ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas, à semelhança da organização nacional, são atribuídas à Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

II. Riscos enfrentados

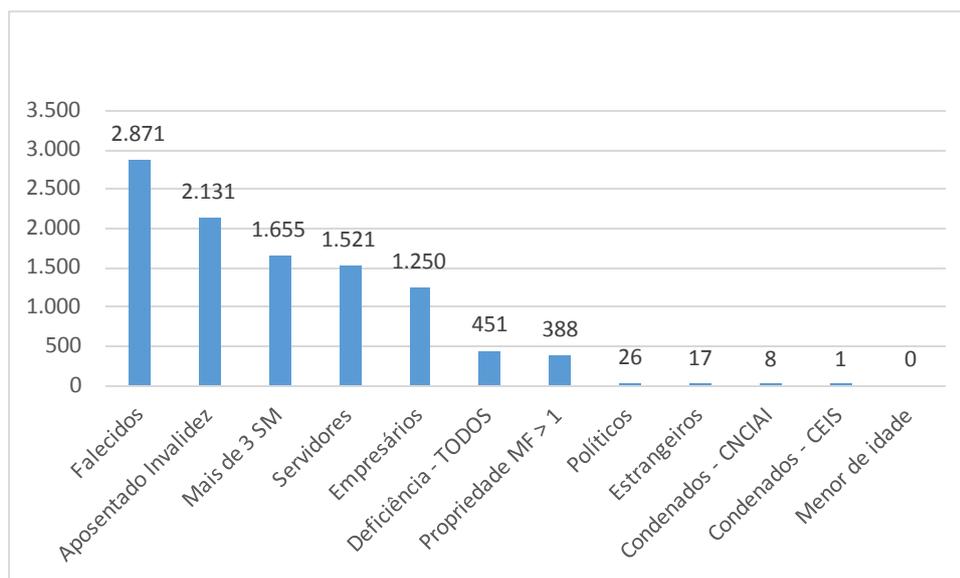
42. Levantamento realizado pela SecexAmbiental apontou os seguintes riscos que podem ser relacionadas ao objeto de estudo:

- a) os procedimentos para inscrição de famílias candidatas ao programa não são amplamente divulgados;
- b) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento consideram eminentemente os candidatos decorrentes dos movimentos sociais de trabalhadores sem Terra;
- c) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação;
- d) os normativos internos do Incra, em especial a Norma de Execução - 45/2005, não garantem transparência quanto às inscrições no programa;
- e) existência de beneficiários impedidos legalmente de fazer parte da PNRA na Relação de Beneficiários do Incra;
- f) alto percentual de abandono e venda de lotes da Reforma Agrária nos Projetos de Assentamento;
- g) deficiência nas atividades de fiscalização e supervisão dos projetos de assentamento;
- h) ausência de medidas saneadoras das situações irregulares identificadas nos trabalhos de fiscalização, supervisão ocupacional e recadastramento de assentamentos.

43. Em relação ao item “b”, cumpre ressaltar que existe determinação deste Tribunal, por meio do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, para que o Incra adequue os normativos internos, especificamente a Norma de Execução - Incra 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos dispostos na Lei 8.629/1993.

44. Cruzamento inicial de dados (sem depuração detalhada para eliminar eventuais inconsistências) realizado pela SecexAmbiental, com o objetivo de identificar possíveis irregularidades nos cadastros dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, revelou a existência de indícios de que grande número de beneficiários não atenderiam aos requisitos do programa. O resultado do cruzamento, para o estado de São Paulo, está demonstrado no gráfico a seguir apresentado, em que se ilustra a quantidade de irregularidades identificadas vs. critérios de elegibilidade não atendidos pelos beneficiários.

Gráfico 1 – Quantidade vs. Tipo Índice de Irregularidade



Fonte: Bases de Dados de Famílias Beneficiárias do Programa de Reforma Agrária.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

45. A presente auditoria teve por objetivo verificar a aderência à legislação aplicável das operações na Relação de Beneficiários e confirmar os indícios de irregularidade.

46. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

Questão 1 – Se o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, foi amplamente divulgado no município sede do projeto ou na microrregião para possibilitar que qualquer interessado se cadastrasse, de forma a atender aos princípios da publicidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999.

Questão 2 – Se nos procedimentos de seleção e manutenção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, foram observados os critérios de impedimentos definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, bem como a possibilidade de exercício do contraditório e ampla defesa, conforme previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

Questão 3 – Se nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao PNRA, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, foi observada a ordem de preferência estipulada no art. 19 da Lei 8.629/1993, art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966, bem como se ocorreu a ampla divulgação do resultado do processo seletivo, conforme determinado no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, e a possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa, consoante previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988.

Questão 4 – Se a identificação e respectivas medidas saneadoras para as situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento, incluindo as ações necessárias para desocupação do lote e a convocação de candidatos excedentes, constatadas em trabalhos de supervisão ocupacional realizados pela SR/08, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa - Inkra 71/2012 ou 47/2008.

II.4. Metodologia utilizada

47. Inicialmente esta unidade definiu, como limite temporal, os projetos de assentamentos (PAs) criados a partir de 2010. Posteriormente, partindo das planilhas de cruzamento de dados apresentadas pela SecexAmbiental, identificou-se, neste período pré-definido, os PAs que apresentavam maior número de indícios de irregularidades, conforme quadro consolidado (peça 146, p. 2). Além disso, durante a fase de planejamento, constatou-se a existência de levantamento realizado pela SR/08, para atender a ACP 0012513-23.2014.403.6100, Justiça Federal, Seção Judiciária do estado de São Paulo – 24ª Vara Federal, em que foram identificados 1.142 lotes irregulares (peça 30, p. 67-147).

48. Com base nestes dados (cruzamento e levantamento de lotes irregulares), quatro projetos foram selecionados para exame, a saber: PA Frei Pedro, localizado em Pereira Barreto/SP; PA Florestan Fernandes, localizado em Mirandópolis/SP; PA União, localizado em Guarani d'Oeste/SP, e PA Luiz Beltrame, localizado em Gália/SP, dos quais, dado o limite de 10 dias fixado para execução dos trabalhos e a distância entre os projetos, apenas os dois primeiros foram visitados, ocasião em que foram realizadas entrevistas e aplicados formulários de observação direta.

49. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

Instrumentos de Coleta de Dados

50. Para que as questões de auditoria fossem satisfatoriamente respondidas, foram adotados os seguintes instrumentos de coleta de dados, relacionados na matriz de planejamento (anexo I):

- a. Entrevistas;
- b. Exame documental.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

51. Não houve impedimento à realização dos trabalhos.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

52. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 121.834.024,00 (peça 146 p. 3).

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

53. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a melhoria da organização administrativa da SR/08, mormente nos processos de seleção e supervisão ocupacional.

III. **Achados de auditoria**

III.1. Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional 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).

54. Tipificação: Falhas/impropriedades

55. Situação encontrada:

55.1. Em entrevistas realizadas com gestores e servidores do Incra (SR/08) que atuam ou atuaram na seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, foi informado que, em regra, não é realizada ampla divulgação da abertura dos processos de seleção (como seria o caso, por exemplo, de publicação

do chamamento público de candidatos no *site* oficial do Inbra e em jornal de grande circulação na região). O procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em encaminhar ofícios a órgãos públicos (geralmente Prefeitura e Câmara Municipal e, eventualmente, Ministério Público), aos movimentos sociais que representam os acampamentos localizados no(s) município(s) em que se localiza o projeto de assentamento (PA), e a entes do terceiro setor, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), convidando-os a indicar representantes para fazerem parte da Comissão de Seleção, o que não é suficiente para o cumprimento do princípio da publicidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999.

55.2. Essas informações foram corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União). Em todos eles, adotou-se esse procedimento para divulgação da abertura do processo de seleção, conforme detalhado a seguir:

a) no processo de seleção do PA Florestan Fernandes, foram encaminhados ofícios à Prefeitura e à Câmara Municipal de Mirandópolis, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ao Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Andradina e Região (Sintraf), ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mirandópolis e Lavínia (STRML) e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Andradina (peça 41, p. 33-43);

b) no processo de seleção do PA Luiz Beltrame, foram encaminhados ofícios às Prefeituras e às Câmaras Municipais de Ubirajara e Gália, ao Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Marília, ao MST e à Comissão Pastoral da Terra (peça 38, p. 78-82 e 84-85);

c) no processo de seleção do PA Frei Pedro, na 1ª seleção, não constam ofícios encaminhados a órgãos públicos ou entidades; na 2ª seleção, foram encaminhados ofícios à Prefeitura e à Câmara Municipal de Pereira Barreto, ao MST e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pereira Barreto (peça 37, p. 28-35); e

d) no processo de seleção do PA União, foram encaminhados ofícios às Prefeituras e às Câmaras Municipais de Guarani d'Oeste e Indiaporã, ao Ministério Público Federal/Procuradoria da República em Jales, ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), à Federação da Agricultura Familiar de São Paulo e à Comissão Pastoral da Terra (peça 34, p. 130-135).

55.3. Embora esse procedimento constitua-se a regra, em entrevista realizada com um servidor que atua na seleção de candidatos (peça 31, p. 1), foi informado que, excepcionalmente, em uma minoria de casos, houve publicação de edital em jornal de circulação regional a fim de divulgar o processo de seleção de candidatos, situação verificada, por exemplo, no processo de seleção do PA Zumbi dos Palmares (peça 31, p. 25-32).

55.4 Diante do exposto, restou evidenciado que, em regra, a SR/08 não realiza ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária. Essa situação encontra-se em desacordo com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como no art. 10 da Portaria MDA 6/2013, razão pela qual se propõe determinação à SR/08 a fim de que passe a adotar procedimentos mais alinhados ao princípio constitucional da publicidade.

56. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) 54190.006273/2011-68/2011 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) 54190.003820/2013-15/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 3) Processo (Autos) 54190.002860/2013-40/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP; 4) Processo (Autos) 54190.001619/2010-51/2010 - Processo da 1ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município

de Pereira Barreto/SP; e 5) Processo (Autos) 54190.002088/2013-66/2013 - Processo da 2ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP.

57. Crêterios: Constituição Federal, art. 37, *caput*; Decreto 4520/2002, art. 5º, parágrafo único, inciso III; e Lei 9784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso V.

58. Evidências:

Peça 31 - Entrevistas com gestores - Elementos comprobatórios/Evidências - Entrevistas com gestores, folhas 1/32.

Peça 34 - Seleção - PA União - Principal - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA União - Principal, folhas 130/135.

Peça 37 - 2ª Seleção - PA Frei Pedro - Elementos comprobatórios/Evidências - 2ª Seleção - PA Frei Pedro, folhas 28/35.

Peça 38 - Seleção - PA Luiz Beltrame - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Luiz Beltrame, folhas 78/82.

Peça 41 - Seleção - PA Florestan Fernandes_3ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_3ª Parte, folhas 33-43.

59. Proposta de encaminhamento: determinar à SR/08, em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999, que, no prazo mínimo de 60 dias de antecedência da seleção de beneficiários do Projeto de Assentamento, além da divulgação em acampamentos, publique o chamamento público no *site* oficial do Incra e também em outros meios de comunicação (a exemplo de jornais, rádio, TV etc.), de forma a possibilitar a ampla divulgação da seleção, ao menos no âmbito do município ou micro região de implantação do Projeto de Assentamento.

III.2. 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).

60. Tipificação: Irregularidade grave

61. Situação encontrada:

61.1. O exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União) evidenciou o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em detrimento de outros cadastros de potenciais interessados.

61.2. No PA Florestan Fernandes, o processo de seleção foi realizado em duas etapas. Na primeira, foram selecionadas 165 famílias e, na segunda, 45, totalizando 210 famílias.

61.3. Na primeira fase, o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas próximo ao imóvel, adotando como ponto de partida duas listas de candidatos, sendo uma encaminhada pelo MST (70 famílias – peça 41, p. 93, e peça 42, p. 1), e a outra, pelo Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar/Sintraf (85 famílias – peça 42, p. 7-27). Após inclusões e substituições de famílias solicitadas por esses movimentos sociais e a inclusão de três empregados do imóvel desapropriado, o Incra chegou a uma relação de candidatos contendo 161 famílias (peça 48, p. 51-61), das quais 70 eram representadas pelo MST e 91, pelo Sintraf. As relações de famílias aprovadas (peça 49, p. 9-43) e classificadas (peça 48, p. 65-89, e peça 49, p. 1-7) e a relação de beneficiários (peça 49, p. 45-65) também contém 161 famílias. Posteriormente, foram incluídos na relação de beneficiários outros três empregados do imóvel desapropriado (peça 50, p. 69-71), bem como um beneficiário transferido de outro PA, totalizando 165 famílias (peça 50, p. 73-91, e peça 51, p. 1-3).

61.4. Na segunda etapa, para o preenchimento das 45 vagas restantes, o Inkra efetuou seleção entre as famílias de outros dois acampamentos (Ernesto Che Guevara e Conquista da Terra) localizados no município de Mirandópolis. A lista das famílias candidatas foi encaminhada pelo MST (peça 42, p. 29-33). Após desistências, o Inkra informou restar 57 candidatos, constantes das relações de famílias aprovadas (peça 51, p. 5-17) e classificadas (peça 51, p. 19-29). As 45 famílias com maior pontuação foram homologadas para integrar a relação de beneficiários, totalizando, ao final, 210 famílias (peça 51, p. 31-35).

61.5. Do relato, verifica-se que a quantidade de candidatos inscritos foi ligeiramente superior à quantidade de beneficiários e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada por movimentos sociais (MST e Sintraf). Tais fatos, além de constituírem indício de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.6. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que seis famílias foram impedidas de concorrer no processo seletivo, sob o argumento de que não atendiam os requisitos exigidos pela comunidade de acampados (tais como permanecer no acampamento três dias por semana e assinar o livro de presença de manhã e à tarde, entre outros – peça 45, p. 73) – conforme relatado nas atas da 3ª e 5ª reuniões da Comissão de Seleção (peça 42, p. 59, e peça 43, p. 72).

61.7. No processo de seleção do PA Luiz Beltrame, o Inkra priorizou a seleção das famílias dos acampamentos Luiz Beltrame (62 famílias – peça 38, p. 2-4) e Regional de Gália (16 famílias – peça 38, p. 5). As atas de reunião da Comissão de Seleção registram inclusões e substituições de famílias solicitadas por essas comunidades, mas não consta nos autos nenhuma relação emitida pelo sistema Sipra (candidatos inscritos, famílias eliminadas, famílias aprovadas, famílias classificadas). As relações de beneficiários (peça 30, p. 671-680) foram homologadas em 12/12/2013 (61 famílias), 19/12/2013 (7 famílias), 18/3/2014 (4 famílias) e 26/4/2014 (6 famílias, sendo uma desistente), totalizando 77 famílias.

61.8. Neste PA, verifica-se que a quantidade de candidatos inscritos (78) quase se equipara à de beneficiários (77), formada, em sua grande maioria, por famílias oriundas dos acampamentos Luiz Beltrame e Regional de Gália. Tais fatos caracterizam a pouca divulgação do processo seletivo, bem como o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas, que, na maior parte dos casos, encontravam-se, à época, vinculadas a algum movimento social.

61.9. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que, à semelhança do ocorrido no PA Florestan Fernandes, 13 famílias foram impedidas de concorrer no processo seletivo, sob o argumento de que não teriam participado efetivamente do acampamento – conforme relatado na ata da 1ª reunião da Comissão de Seleção (peça 38, p. 86).

61.10. No PA União, constata-se a existência de duas etapas no processo de seleção. Na primeira, houve a seleção de 59 famílias e, na segunda, ainda em curso, busca-se o preenchimento de 20 vagas.

61.11. Na primeira etapa seletiva, o Inkra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas próximo ao imóvel, adotando como ponto de partida cadastramento de 60 famílias vinculadas à Federação da Agricultura Familiar-FAF (peça 34, p. 104), culminando na formação de lista de candidatos com 69 famílias (peça 34, p. 108-110). Após inclusões, eliminações e substituições de famílias solicitadas por essa entidade; desistências; e eliminações por ausência de documentos, o Inkra apresentou uma lista, não emitida pelo Sipra, de 53 candidatos (peça 34, p. 145-147). Posteriormente, houve eliminação de duas famílias (peça 34, p. 152). Assim, deveriam figurar nas listas de famílias aprovadas, classificadas e homologadas 51 famílias. Contudo, tais listas apresentam 50 famílias, conforme relações extraídas do Sipra (peça 34, p. 153-163), não havendo esclarecimentos quanto ao ocorrido com a outra família, se desistente ou eliminada do processo. No entanto, em 11/12/2013, estas três famílias foram homologadas, como se verifica na Relação de Beneficiários (peça 30, p. 699).

61.12. Posteriormente mais seis famílias foram assentadas, sendo quatro em 21/12/2013 e duas em

29/7/2014, conforme Relação de Beneficiários (peça 30, p. 700-701).

61.13. A segunda etapa, ainda em curso, apresenta situação bastante curiosa, que bem ilustra o achado em debate, como veremos.

61.14. Inicialmente, a Mesa de Seleção deliberou que as vagas remanescentes deveriam ser preenchidas por candidatos provenientes de acampamentos da região do PA União. Desse modo, cada acampamento deveria indicar quatro ou cinco candidatos. Participando da reunião, o representante do Incra alertou que o procedimento seria ilegal, porquanto não amparado pelas normas administrativas então vigentes. Nada obstante este aviso, a Mesa de Seleção deu andamento ao processo, apresentando, na sequência, relação de 20 candidatos escolhidos em assembleias realizadas nos acampamentos, conforme atestam as atas respectivas (peça 34, p. 165-174).

61.15. Diante deste quadro, o servidor do Incra propôs que os trabalhos de seleção fossem suspensos (peça 34, p. 175-176). Na sequência, encaminhou o feito à apreciação da chefia imediata, que solicitou manifestação da Procuradoria Especializada do Incra (peça 34, p. 177). Em resposta, o órgão consultivo assim se posicionou (peça 34, p. 179):

5. A indicação de famílias pelas assembleias dos acampamentos para o preenchimento das vagas remanescentes dos projetos de assentamentos não encontra amparo na normatização que rege a matéria e não pode a Equipe de Seleção elegê-la como tal.

6. Ante o exposto e com lastro na informação desta Procuradoria, ora aprovada, sugiro a não homologação das famílias apontadas para as vagas remanescentes pelo critério de indicação das assembleias dos acampamentos, fugindo ao que determinam os normativos que regem a matéria, devendo, destarte, a Equipe de Seleção proceder nova seleção, segundo os ditames da Norma de Execução SD/Incra n. 45/2005.

61.16. À luz deste parecer, equipe técnica do Incra realizou cadastramento dos acampados às proximidades do PA União, resultando numa relação de 217 interessados em participar do processo seletivo para as vagas remanescentes (peça 35, p. 50-60).

61.17. Nada obstante as manifestações precedentes e o processo de cadastramento realizado pela SR/08, o Sr. Superintendente da Autarquia em São Paulo, por meio de despacho, resolveu acatar a questionada deliberação da Mesa de Seleção, que indicou 20 candidatos às vagas remanescentes, remetendo os autos à Divisão de Obtenção de Terras para que adotasse as medidas necessárias à homologação da lista de 20 indicados pelos acampamentos (peça 35, p. 114). Não se conformando com o decidido, o chefe daquela divisão instou novamente a Procuradoria Federal Especializada a se pronunciar (peça 35, p. 119). Em novo pronunciamento, o órgão jurídico reiterou o parecer anteriormente lavrado, opinando no sentido de que a aludida lista de 20 candidatos não fosse homologada, adotando-se, em seu lugar, a lista de 217 candidatos apresentada ou outra, a ser elaborada (peça 35, p. 121-123).

61.18. Até o término do presente trabalho, não houve homologação de qualquer das listas.

61.19. Do relatado, verifica-se que, na primeira etapa de seleção, a quantidade de candidatos inscritos (53) foi inferior à capacidade do assentamento (79) e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada pela FAF. Tais fatos, à semelhança do ocorrido no PA Florestan Fernandes, além constituírem indícios de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.20. Esse direcionamento é ainda mais explicitado pelo fato de que alguns candidatos foram excluídos do processo seletivo por solicitação da Mesa de Seleção, sob o argumento de que não teriam participado efetivamente do acampamento, conforme demonstram as notificações expedidas aos afastados (peça 34, p. 139-143). Ora, tal critério de exclusão, além de falta de amparo legal, fere o princípio da impessoalidade.

61.21. No PA Frei Pedro, houve dois processos de seleção. No primeiro, foram selecionadas 65 famílias e, no segundo, 19 famílias.

61.22. Na primeira etapa seletiva, o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas em área próxima ao imóvel, adotando como ponto de partida lista de candidatos encaminhada pelo MST (inicialmente 83 famílias), conforme ata de reunião da comissão de seleção realizada em 17/9/2010 (peça 36, p. 33-37). Após desistências e eliminações por não apresentação de documentos, foram aprovadas e classificadas 78 famílias, conforme listas emitidas pelo Sinfra (peça 36, p. 63-79). Posteriormente, foram eliminadas 13 famílias em razão da não moradia, desistência ou decisão da assembleia de acampados, restando, ao final, 65 famílias, como consta da Relação de Beneficiários (peça 36, p. 162-166).

61.23. Na segunda etapa, para o preenchimento de 19 vagas, decorrentes da retomada de lotes por não moradia dos beneficiários contemplados na 1ª seleção e de desistências, houve a inscrição de exatos 19 candidatos, que se encontravam acampados em área próxima à fazenda desapropriada, conforme ata da 2ª Reunião da Comissão de Seleção (peça 37, p. 95).

61.24. Neste PA, constata-se que, na primeira etapa seletiva, a quantidade de candidatos inscritos (78) foi ligeiramente superior à capacidade do assentamento (67) e que a quase totalidade desses candidatos foi indicada pelo MST. Tais fatos, além de constituírem indícios de restrição na divulgação do processo de seleção, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais.

61.25. A influência do MST no processo de seleção também foi corroborada nas entrevistas realizadas com 12 beneficiários deste PA (peça 33). Instados a responder à pergunta 4 do questionário, abaixo transcrita, oito dos entrevistados relataram que tiveram conhecimento do processo de seleção por meio do MST; apenas quatro afirmaram que a ciência se deu por intermédio de terceiros:

4. De que forma o (a) senhor (a) teve conhecimento do processo de seleção de lotes da reforma agrária?

61.26. Diante do exposto, restou evidenciado, nos processos de seleção analisados, que o processo de inscrição foi direcionado a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em desacordo com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013, razão pela qual se propõe audiência dos responsáveis, sem prejuízo de determinação à SR/08 a fim de que passe a adotar procedimentos mais alinhados ao princípio constitucional da impessoalidade.

62. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) 54190.006273/2011-68/2011 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) 54190.003820/2013-15/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 3) Processo (Autos) 54190.002860/2013-40/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP; 4) Processo (Autos) 54190.001619/2010-51/2010 - Processo da 1ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP; e 5) Processo (Autos) 54190.002088/2013-66/2013 - Processo da 2ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP.

63. Crítérios: Constituição Federal, art. 37, *caput*; Norma de Execução 45/2005, Ministério do Desenvolvimento Agrário, art. 8º; Portaria 6/2003, Ministério do Desenvolvimento Agrário, art. 10.

64. Evidências:

Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 671/701.

Peça 33 - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Frei Pedro - Elementos

comprobatórios/Evidências - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Frei Pedro, folhas 1/78.

Peça 34 - Seleção - PA União - Principal - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA União - Principal, folhas 104/179.

Peça 35 - Seleção - PA União - Vol. 1 - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA União - Vol. 1, folhas 50/123.

Peça 36 - 1ª Seleção - PA Frei Pedro - Elementos comprobatórios/Evidências - 1ª Seleção - PA Frei Pedro, folhas 33/166.

Peça 37 - 2ª Seleção - PA Frei Pedro - Elementos comprobatórios/Evidências - 2ª Seleção - PA Frei Pedro, folha 95.

Peça 38 - Seleção - PA Luiz Beltrame - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Luiz Beltrame, folhas 2/86.

Peça 41 - Seleção - PA Florestan Fernandes_3ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_3ª Parte, folha 93.

Peça 42 - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte, folhas 1/33.

Peça 43 - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte, folha 72.

Peça 45 - Seleção - PA Florestan Fernandes_7ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_7ª Parte, folha 73.

Peça 48 - Seleção - PA Florestan Fernandes_10ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_10ª Parte, folhas 51/89.

Peça 49 - Seleção - PA Florestan Fernandes_11ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_11ª Parte, folhas 1/65.

Peça 50 - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte, folhas 69/91.

Peça 51 - Seleção - PA Florestan Fernandes_13ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_13ª Parte, folhas 1/35.

65. Responsáveis:

Nome: José Giacomo Baccarin

CPF: 019.834.758-82 - Cargo: Superintendente (de 18/8/2011 até 4/4/2012)

Conduta: Superintendente à época, expediu os ofícios de convocação para a 1ª, 2ª e 3ª reuniões da Comissão de Seleção (peça 41, p. 33-43 e 63-85; peça 42, p. 35-57).

Nexo de causalidade: a divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações, feriu o princípio da impessoalidade.

Excludentes de ilicitude: não identificadas.

Culpabilidade: é razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação ao processo de inscrição, sem direcioná-lo a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.

Nome: Wellington Diniz Monteiro

CPF: 102.966.608-33 - Cargo: Superintendente (desde 26/6/2012)

Conduta: 1) PA Florestan Fernandes - autorizou a divulgação do resultado e homologação da 1ª etapa (peça 48, p. 49) e autorizou a divulgação do resultado e homologação da 2ª etapa (peça 51, p. 35); 2) PA Frei Pedro - 2ª seleção - assinou ofícios de comunicação da 2ª reunião da Comissão de Seleção em 8/5/2013 (peça 37, p. 78-93) e autorizou a divulgação do resultado e homologação da 2ª etapa em 29/5/2013 9 (peça 37, p. 102); 3) PA União - autorizou a divulgação do resultado e homologação da 1ª etapa em 12/11/2013 (peça 34, p 149); e 4) PA Luiz Beltrame - autorizou a homologação do certame em 6/12/2013 (peça 38, p. 96).

Nexo de causalidade: a divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações, feriu o princípio da impessoalidade.

Excludentes de ilicitude: não identificadas.

Culpabilidade: é razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação aos processos de inscrição, sem direcioná-los a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.

Nome: Jane Mara de Almeida Guilhen

CPF: 063.515.638-52 - Cargo: Chefe de Divisão (de 13/05/2010 até 05/04/2011)

Conduta: na qualidade de Chefe da Divisão de Desenvolvimento, conduziu o processo de seleção do PA Frei Pedro/1ª seleção, conforme Ordem de Serviço SR/08/G/D/nº 78, de 22/7/2010 9 (peça 36, p. 2-3)

Nexo de causalidade: a divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações, feriu o princípio da impessoalidade.

Excludentes de ilicitude: não identificadas

Culpabilidade: é razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de responsável pela condução do processo de seleção, deveria ter dado ampla divulgação do mesmo, sem direcioná-lo a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvida em audiência a fim de avaliar se merece ser apenada com aplicação de multa.

Nome: Raimundo Pires Silva

CPF: 022.766.778-64 - Cargo: Superintendente (de 1º/1/2010 até 20/6/2011)

Conduta: à época de criação do PA, exercia o cargo de Superintendente na Regional do Inkra em São Paulo. Assim, deveria zelar pela regular condução do processo seletivo referente ao PA Frei Pedro.

Nexo de causalidade: a divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.

Excludentes de ilicitude: não identificadas.

Culpabilidade: é razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São

Paulo, deveria ter dado ampla divulgação ao processo de inscrição, sem direcioná-lo a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.

Nome: Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

CPF: 788.816.508-78 - Cargo: Chefe de Divisão (de 1º/1/2010 até 6/11/2014)

Conduta: 1) PA Luiz Beltrame - na condição de Superintendente Substituto, expediu os ofícios de convocação para a 1ª reunião da Comissão de Seleção (peça 38, p. 78-82 e 83-84); 2) PA União - na condição de Superintendente Substituto, assinou, em 2/7/2013, ofícios de comunicação da 1ª Reunião da Comissão de Seleção (peça 34, p. 130-135)

Nexo de causalidade: a divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações, feriu o princípio da impessoalidade.

Excludentes de ilicitude: não identificadas

Culpabilidade: é razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de substituto do dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação aos processos de inscrição, sem direcioná-los a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.

Nome: Reinaldo Rodrigues Leite

CPF: 040.675.708-99 - Cargo: Chefe de Divisão (de 6/4/2011 até 24/1/2014)

Conduta: 1) PA Florestan Fernandes - conduziu o processo de seleção, conforme registrado nas atas da Comissão de Seleção (peça 41, p. 55 e 87, peça 42, p. 59, peça 43, p. 2-4 e 72, peça 47, p. 47, peça 50, p. 9 e 49-51) e relatórios sintéticos do processo de seleção (peça 48, p. 45-47, peça 51, p. 31-33); 2) PA Luiz Beltrame: encaminhou o processo de seleção ao Sipra para providências após a homologação pelo Superintendente (peça 38, p. 97); e 3) PA Frei Pedro - 2ª seleção - conduziu o processo de seleção, conforme atas da Comissão de Seleção – 2ª seleção (peça 37, p. 46 e 95).

Nexo de causalidade: a divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.

Excludentes de ilicitude: não identificadas

Culpabilidade: é razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação aos processos de inscrição, sem direcioná-los a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.

66. Proposta de encaminhamento:

66.1. Determinar à SR/08, em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013, que institua e mantenha mecanismos de controle para assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade, abstendo-se de priorizar no processo de inscrição indicações encaminhadas por associações, movimentos sociais etc;

66.2. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992, em audiência, o Sr. Jose Giacomo



Baccarin, à época Superintendente Regional, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos ao Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade);

66.3. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992, em audiência, o Sr. Wellington Diniz Monteiro, Superintendente Regional, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, nos processos de inscrição de candidatos aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes, Frei Pedro e União, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade);

66.4. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992, em audiência, a Sra. Jane Mara de Almeida Guilhen, à época Chefe da Divisão de Desenvolvimento, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos ao Projeto de Assentamento Frei Pedro, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade);

66.5. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992, em audiência, o Sr. Raimundo Pires Silva, à época Superintendente Regional, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos ao Projeto de Assentamento Frei Pedro/1ª seleção, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade);

66.6. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992, em audiência, o Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, Superintendente Substituto, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, nos processos de inscrição de candidatos aos Projetos de Assentamento Luis Beltrame e União, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade);

66.7. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992, em audiência, o Sr. Reinaldo Rodrigues Leite, à época Chefe da Divisão de Desenvolvimento, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, nos processos de inscrição de candidatos aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e Frei Pedro, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade).

III.3. 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.

67. Tipificação: Falhas/impropriedades

68. Situação encontrada:

68.1 O público alvo do PNRA é basicamente composto das seguintes categorias de trabalhadores: agricultor sem terra; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; e agricultor cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município. Além disso, não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, consoante definido no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64, inciso I, do Decreto 59.428/1966, bem como na Norma de Execução - Incri 45/2005:

I - funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

II - o agricultor e agricultora, quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;



III - proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

IV - ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo Incra, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei 8.629/1993, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do Incra;

V - proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VI - portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;

VII - estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VIII - aposentado por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro se estes não forem aposentados por invalidez;

IX - condenado por sentença final definitiva transitada em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

68.2. Posteriormente, a Portaria - MDA 6/2013, dispôs, em seu artigo 3º, § 2º, que não perderia a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passasse a se enquadrar nos incisos I, III e IV, *verbis*:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem:

I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais;

(...)

III - for proprietário rural, ressalvadas as situações constantes nos incisos I e V do art. 6º, desta Portaria;

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

(...)

§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo.

68.3. Com o intuito de verificar a observância desses critérios pelo Incra, a SecexAmbiental realizou cruzamento de dados preliminar (sem depuração detalhada para eliminar eventuais inconsistências). Como resultado daquele trabalho, observou-se a possibilidade de existir um grande número de beneficiários que não atenderiam aos requisitos do programa.

68.4. O aludido cruzamento de dados, nos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União), apontou indícios de beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme os quantitativos expressos na tabela abaixo:



Indício/PA	PA Frei Pedro	PA Florestan Fernandes	PA Luiz Beltrame	PA União	Total
Servidores	10	4	4	10	28
Políticos	0	0	0	1	1
Mais de 3 SM	15	24	8	5	52
Empresários	6	4	1	0	11
Propriedade > 1 MF	1	0	0	0	1
Deficiência física/mental	2	5	0	0	7
Aposentados por invalidez	6	6	4	4	20
Falecidos	2	3	1	2	8
Total	42	46	18	22	128

Quadro 1

68.5. Partindo deste levantamento inicial, procedeu-se ao exame dos documentos dos processos de seleção desses PAs, bem como dos processos individuais dos beneficiários identificados no aludido cruzamento. Num primeiro momento, o exame possibilitou a exclusão dos indícios em relação a alguns beneficiários. É o caso, por exemplo: a) daqueles identificados como servidores públicos, mas que encerraram o vínculo com a Administração Pública anteriormente à homologação das respectivas Relações de Beneficiários; b) de beneficiários cujo período em que foi apurada a percepção de mais de três salários mínimos é anterior à seleção; e c) de famílias em que apenas um dos dois titulares era falecido, aposentado por invalidez ou portador de deficiência física ou mental.

68.6. Após este exame preliminar, remanesceram indícios de beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme os quantitativos expressos na tabela abaixo:

Indício/PA	PA Frei Pedro	PA Florestan Fernandes	PA Luiz Beltrame	PA União	Total
Servidores	1	0	0	0	1
Políticos	0	0	0	0	0
Mais de 3 SM	0	1	0	0	1
Empresários	1	4	0	0	5
Propriedade MF > 1	1	0	0	0	1
Deficiência física/mental	0	3	0	0	3
Aposentados por invalidez	0	0	0	0	0
Falecidos	0	0	0	0	0
Total	3	8	0	0	11

Quadro 2

68.7. Tais indícios referem-se aos seguintes beneficiários:

a) PA Frei Pedro: Ivo José Caetano (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial), Helena Pereira dos Santos (proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural) e Gabriela Ferreira Cardamone (funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal); e

b) PA Florestan Fernandes: Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin (renda familiar proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais); Adriana Felix da Silva, Edilaine da Silva Batista Carvalho, Maria Claudia Ferreira e Nataly Cristina Dias Cyrillo (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial); Aparecida de Souza Teixeira, Jocimar dos Santos Correia e Valdivino Inácio Batista (portador de deficiência física ou



mental).

68.8. De início, cumpre destacar que, objetivando verificar a observância aos critérios legais, a SR/08 solicita aos candidatos, antes da fase de homologação das famílias, a apresentação dos seguintes documentos: certidões criminais das justiças estadual e federal, da Receita Federal do Brasil (RFB), da Previdência Social e cópia da carteira de trabalho, conforme afirmado pela Divisão de Desenvolvimento (peça 30, p. 21-22). Eventualmente, quando há suspeita de falsa declaração ou necessidade da confirmação de dados, diligenciam-se outros órgãos públicos para esclarecimento da situação posta, como demonstra o expediente encaminhado à Receita Federal do Brasil/RFB (peça 31, p. 34-38).

68.9. Malgrado tais medidas, não se conseguiu afastar do processo de seleção postulantes que não atendiam aos requisitos do programa, mormente proprietários de estabelecimento comercial, como demonstrado, sinteticamente, no quadro acima e relatado nos parágrafos seguintes.

68.10. No tocante aos proprietários de estabelecimento comercial, o documento exigido pela SR/08, para verificação deste critério, é a certidão emitida pela Receita Federal do Brasil (RFB). Constatou-se que, em alguns casos, essa certidão deixou de registrar a condição de proprietário ou sócio-administrador com relação ao beneficiário, seja porque a certidão não continha o campo reservado à informação relativa a CNPJ (como no caso de Edilaine da Silva Batista Carvalho – peça 54, p. 33), seja porque a certidão atestava não terem sido recuperadas informações relevantes para a análise fiscal relativamente a CNPJ (como no caso de Maria Claudia Ferreira – peça 52, p. 1). Ora tal sistemática revelou-se, nesses casos, falha, pois a aludida certidão não identificou a ocorrência em tela. Por sua vez, com relação a Adriana Felix da Silva, a certidão emitida pela RFB indicou a existência de CNPJ sob sua responsabilidade (peça 52, p. 15) e, nos casos de Nataly Cristina Dias Cyrillo e Ivo José Caetano, não constam nos autos as certidões emitidas pela RFB.

68.11. A esse respeito, verificou-se, em consultas à Jucesp e à Receita Federal (peça 144, p. 1-9), que os beneficiários Adriana Felix da Silva, Edilaine da Silva Batista Carvalho, Nataly Cristina Dias Cyrillo e Ivo José Caetano eram proprietários, e Maria Claudia Ferreira era sócia-administradora, de estabelecimento comercial à época da seleção.

68.12. No que concerne aos beneficiários Aparecida de Souza Teixeira, Jocimar dos Santos Correia e Valdivino Inácio Batista, apontados no cruzamento de dados preliminar da SecexAmbiental como portadores de deficiência física ou mental, a documentação existente nos autos (peça 53, p. 1-56, peça 54, p. 59-81, e peça 70, p. 1-13) foi insuficiente para confirmar ou elidir esses indícios, mormente porque a Norma de Execução - Incri 45/2005 faz referência à deficiência cuja incapacidade impossibilite totalmente para o trabalho agrícola. O mesmo ocorreu com relação ao casal Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin, para o qual foi apontado indício de renda familiar mensal superior a três salários mínimos à época da seleção, cabendo ressaltar que, nesse caso, diversos documentos exigidos pela SR/08 (peça 54, p. 50) não constam nos autos (peça 54, p. 46-58).

68.13. No que tange a servidor público, restou como indício de irregularidade a Sra. Gabriela Ferreira Cardamone. A beneficiária foi homologada em 11/12/2010 (peça 30, p. 538), sendo nomeada Agente Comunitária de Saúde da Prefeitura Municipal de Pereira Barreto/SP posteriormente, em 18/6/2013 (peça 144, p. 10-11). Logo, não houve irregularidade na fase de seleção.

68.14. Com relação a proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural, o cruzamento inicial de dados realizado pela SecexAmbiental revelou uma única ocorrência: Helena Pereira dos Santos. Na ocasião, o relatório do cruzamento de dados ressaltou que a base de dados utilizada para cruzamento das informações (Sistema Nacional de Cadastro Rural/SNCR), apesar de registrar a titularidade da terra, não conseguia demonstrar o momento de aquisição do imóvel, nem precisar se o titular ainda permanecia proprietário. Solicitou-se a servidor do Incri que consultasse o aludido sistema. A pesquisa não retornou resultados para o CPF digitado (peça 144, p. 12). Tais restrições impedem opinar conclusivamente sobre o indício.



68.15. Cabe destacar que os lotes dos beneficiários Ivo José Caetano, Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin, Adriana Felix da Silva e Valdivino Inácio Batista encontram-se irregularmente ocupados.

68.16. Verifica-se, portanto, que grande parte dos indícios revelados no cruzamento inicial não se confirmou, sinalizando que os procedimentos adotados pela SR/08 conseguem afastar, na maior parte dos casos, os inelegíveis. Contudo, no que pertine a proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, os documentos exigidos dos candidatos não foram suficientes para caracterizar tal condição, como demonstrado nos itens 68.10 e 68.11. Em vista dessas situações, cabe determinação à SR/08 no sentido do aprimoramento dos controles, bem como do saneamento das situações eventualmente irregulares.

69. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/S; e 3) Processo (Autos) diversos/2010 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP.

70. Critérios: Constituição Federal, art. 5º, inciso LV; Lei 4504/1964, art. 25, § 3º; art. 25, *caput*; Lei 8629/1993, art. 20; Norma de Execução – Incra 45/2005, Ministério do Desenvolvimento Agrário, cláusula/art. 6º, § 1º.

71. Evidências:

Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 21/538.

Peça 31 - Entrevistas com gestores - Elementos comprobatórios/Evidências - Entrevistas com gestores, folhas 34/38.

Peça 52 - Seleção - PA Florestan Fernandes_14ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_14ª Parte, folhas 1/15.

Peça 53 - Seleção - PA Florestan Fernandes_15ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_15ª Parte, folhas 1/56.

Peça 54 - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Diversos - Elementos comprobatórios/Evidências - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Diversos, folhas 33/81.

Peça 70 - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Lote 082 - Elementos comprobatórios/Evidências - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Lote 082, folhas 1/13.

72. Proposta de encaminhamento:

72.1. Determinar à SR/08 que institua e mantenha controles a fim de impedir acesso de pessoas ao Programa Nacional de Reforma Agrária que não preencham os requisitos dispostos nos art. 20 da Lei 8.629/1993 e art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, tais como a execução dos cruzamentos de dados previstos na Norma de Execução Incra 45/2005 e a exigência de documentos adicionais em caso de suspeita de declarações falsas.

72.2. Determinar à SR/08 que proceda à apuração dos casos de beneficiários, abaixo relacionados, que apresentam ou apresentaram indícios de irregularidades e, caso não se justifiquem ou cujas alegações não sejam acatadas, realize as medidas cabíveis para a desocupação dos lotes, nas situações em que as irregularidades forem comprovadas, consoante o rito disposto na Instrução Normativa - Incra 71/2012:



a) PA Frei Pedro: Ivo José Caetano (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial), e Gabriela Ferreira Cardamone (funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal) ; e

b) PA Florestan Fernandes: Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin (renda familiar proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais); Adriana Felix da Silva, Edilaine da Silva Batista Carvalho, Maria Cláudia Ferreira e Nataly Cristina Dias Cyrillo (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial); Aparecida de Souza Teixeira, Jocimar dos Santos Correia e Valdivino Inácio Batista (portador de deficiência física ou mental).

III.4. 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.

73. Tipificação: Falhas/impropriedades

74. Situação encontrada:

74.1. Em entrevistas realizadas com gestores e servidores do Incra (SR/08) que atuam ou atuaram na seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, foi informado que, em regra, não é realizada ampla divulgação da lista de cadastrados informando a situação (eliminado, classificado, aprovado) de cada um (como seria o caso, por exemplo, de publicação dessas informações no *site* oficial do Incra e em jornal de grande circulação na região). Somente é publicado no *site* oficial do Incra o resultado final do processo de seleção, a saber, a Relação de Beneficiários, após homologada pelo Superintendente Regional.

74.2. No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/08 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

74.3. Essas informações foram parcialmente corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União). Em apenas um deles há evidências de ter sido adotado esse procedimento para divulgar a situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados, conforme detalhado a seguir:

a) no processo de seleção do PA Florestan Fernandes, as atas de reunião indicam que essas informações foram parcialmente divulgadas aos membros da Comissão de Seleção na 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 7ª reuniões dessa comissão (primeira etapa – peça 42, p. 59, peça 43, p. 2-4, peça 47, peça 50, p. 9) e na 7ª e 8ª reuniões dessa comissão (segunda etapa – peça 50, p. 9 e 49-51);

b) nos processos de seleção dos PAs Luiz Beltrame, União e Frei Pedro, não há qualquer evidência documental de que essas informações tenham sido divulgadas.

74.4. Vale assinalar ainda que, no processo relativo ao PA Florestan Fernandes, consta relatório de famílias eliminadas, o qual relaciona um único candidato eliminado e registra o respectivo motivo de eliminação (possuir antecedentes criminais), tendo sido juntada Certidão de Distribuições Criminais – Fórum de Mirandópolis atestando cinco distribuições relativas a esse candidato (peça 43, p. 6-7). Todavia, com base nas peças constantes nesse processo de seleção, verifica-se que a mencionada eliminação somente foi comunicada aos representantes dos movimentos sociais, conforme a ata da 4ª reunião da Comissão de Seleção (peça 43, p. 2-4), não constando qualquer indício de que teria sido apresentada defesa por parte desse candidato. A não apresentação de defesa pode ter decorrido de eventual falta de ciência da sua eliminação.



75. A sistemática atualmente adotada pela SR/08 de divulgação restrita da situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados nos processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999. Malgrado a gravidade da ocorrência, não se vislumbrou, nos PAs fiscalizados, prejuízos aos participantes do PNRA, pois como visto no Achado III.2, o número de famílias inscritas, nos PAs fiscalizados, era muito próximo ao de beneficiários. Assim, como medida corretiva, propõe-se determinação à SR/08 no sentido de que conferir maior publicidade a essas informações, divulgando-as também no *site* oficial do Incra.

76. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) 54190.006273/2011-68/2011 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) 54190.003820/2013-15/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 3) Processo (Autos) 54190.002860/2013-40/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP; 4); Processo (Autos) 54190.001619/2010-51/2010 - Processo da 1ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP; e 5) Processo (Autos) 54190.002088/2013-66/2013 - Processo da 2ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP.

77. Crítérios: Constituição Federal, art. 5º, inciso LV; e Lei 9784/1999, art. 2º

78. Evidências:

Peça 43 - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte, folhas 2/7.

Peça 42 - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte, folha 59.

Peça 47 - Seleção - PA Florestan Fernandes_9ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_9ª Parte, folha 47.

Peça 50 - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte, folhas 9/51.

79. Proposta de encaminhamento:

79.1. Determinar à SR/08 que, nos futuros projetos de assentamento, publique, no *site* oficial do Incra, a lista de inscritos, com a correspondente classificação, pontuação e situação (eliminado, classificado, aprovado) e assegure suas atualizações contínuas como forma de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

III.5. 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.

80. Tipificação: Falhas/impropriedades

81. Situação encontrada:

81.1. Verificou-se que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária.



81.2. De acordo com o art. 19 da Lei 8.629/1993 e o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966, na classificação das famílias candidatas ao programa deve ser observada a seguinte ordem preferencial:

I – ao proprietário do imóvel desapropriado;

II – aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

VII - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas; e

VIII - aos trabalhadores sem terra que desejem se radicar na exploração da terra.

81.3. Na ordem de preferência exposta, como critério de desempate, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

81.4. No entanto, dando ensejo a possibilidades que contrariem a legislação, a sistemática de classificação do sistema Sinfra, que segue os parâmetros estabelecidos no Anexo II da Norma de Execução - Inca 45/2005 (peça 145, p. 50-58), pontua os candidatos de acordo com os seguintes critérios:

I - Básico (máximo 60 pontos)

a) proprietário do imóvel desapropriado (60 pontos);

b) trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, fôreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos);

c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, fôreiro que trabalhe em outro imóvel (48 pontos);

d) trabalhador rural sem terra (48 pontos);

e) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família (48 pontos);

II - Complementar (máximo 24 pontos)

a) tamanho da família (0,7 a 7 pontos);

b) força de trabalho da família (0,9 a 9 pontos);

c) idade do candidato (0,4 a 4 pontos);

d) tempo de atividade agrícola (0 a 4 pontos).

III - Suplementar (máximo 16 pontos)

a) morada no município (0 a 3 pontos);

b) morada no imóvel desapropriado (0 a 5 pontos);



c) tempo de residência no imóvel (0 a 2 pontos);

d) renda mensal família (0,5 a 5 pontos);

e) associativismo (0 a 1 ponto).

81.5. Dessa sistemática adotada no sistema Sipra, verifica-se as seguintes impropriedades:

a) quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Por exemplo: caso um trabalhador do imóvel desapropriado (54 pontos) obtenha 2 pontos nos critérios complementares e suplementares, alcançará como pontuação final 56 pontos, podendo assim ser ultrapassado na pontuação final por um trabalhador de outro imóvel (48 pontos) que obtenha 9 pontos nos outros critérios, alcançando ao final 57 pontos. Ou seja, a prioridade legal não resta assegurada;

b) nada obstante a legislação estabelecer ordem de prioridade de acordo com o enquadramento do candidato, no sistema são pontuados com a mesma pontuação (48 pontos) os seguintes candidatos: i) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel; ii) trabalhador rural sem terra; e iii) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

c) o critério de desempate previsto na legislação, tamanho da família, deveria ter prioridade em relação aos demais critérios complementares e suplementares estabelecidos em normativos infra legais que regem a matéria.

81.6. Ademais, verificaram-se as seguintes impropriedades nos procedimentos de classificação, que podem ensejar descumprimento dos critérios previstos na legislação:

a) ausência ou insuficiência de conferência dos dados informados pelos candidatos na ficha de inscrição referentes aos critérios de priorização. Ou seja, como os dados para classificação dos candidatos são declarados na inscrição, caso não seja realizada uma conferência, um candidato que informa dados errôneos poderá ter classificação melhor do que a correta;

b) eventuais ajustes na lista de beneficiários gerada pelo sistema Sipra, conforme previsto no art. 10 da NE Inkra 45/2005, podem alterar a classificação e preterir candidatos com preferências legais. Conforme identificado no mapa de processos, tais ajustes geralmente acontecem em reunião de campo que ocorre antes da homologação dos beneficiários pelo superintendente.

81.7. Destarte, conclui-se que os procedimentos de classificação dos candidatos ao Programa de Reforma Agrária não garantem o cumprimento dos critérios legais de priorização.

81.8. Por fim, cumpre ressaltar que existe determinação deste Tribunal, item 2.6 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, para que o Inkra promova a adequação dos normativos internos, especificamente a NE 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos previstos na Lei 8.629/1993.

81.9. Diante do exposto, considerando que o presente achado decorre precipuamente de inadequações do sistema Sipra e de normativos internos do Inkra, em especial a NE 45/2005, propõe-se determinação com vistas a assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade e os critérios classificatórios estabelecidos no art. 25 da Lei 4.504/64 e art. 19 da Lei 8.629/1993.

82. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) 54190.006273/2011-68/2011 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) 54190.003820/2013-15/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 4) Processo (Autos) 54190.002860/2013-40/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP; 4) Processo (Autos) 54190.001619/2010-51/2010 -



Processo da 1ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP; e 5) Processo (Autos) 54190.002088/2013-66/2013 - Processo da 2ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP.

83. Crítérios: Constituição Federal, art. 37, *caput*; Decreto 59428/1966, art. 65; Lei 4504/1964, art. 25; Lei 8629/1993, art. 19.

84. Evidências:

Peça 145 - Atos Normativos - Elementos comprobatórios/Evidências - Atos Normativos, folhas 50/58.

85. Proposta de encaminhamento:

85.1. Determinar à SR/08, em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988, que institua e mantenha mecanismos de controle para assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade e os critérios classificatórios estabelecidos no art. 25 da Lei 4.504/1964 e art. 19 da Lei 8.629/1993.

III.6. 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.

86. Tipificação: Irregularidade grave

87. Situação encontrada:

87.1. Por meio do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, de 30/4/2008, este Tribunal determinou às Superintendências Regionais do Incra:

2.8. que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no *caput* do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (...);

87.2. Como relatado no Achado III.4, verificou-se que, em regra, a divulgação da lista de classificados ocorre apenas em reunião realizada com os candidatos a futuros assentados. Em que pese a determinação formulada no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, não foi encontrada no site da Autarquia a publicação da ordem de classificação de inscritos após a homologação do resultado do processo seletivo, fato corroborado nas entrevistas realizadas com chefes de divisão da SR/08.

87.3. A ausência dessa publicação no site do Incra dificulta a fiscalização por parte das entidades envolvidas, dos órgãos de controle do Governo Federal e da própria sociedade civil, prejudicando a identificação de impropriedades no processo de seleção, tais como o descumprimento do princípio da impessoalidade no acesso a essa política pública. Embora a Norma de Execução - Incra 45/2005 seja omissa quanto à regulamentação da publicação dos nomes dos candidatos selecionados para ingressar no processo de Reforma Agrária, já existe determinação específica por parte deste TCU, como acima relatado. A determinação desta Corte de Contas almeja dar cumprimento ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, no que concerne aos princípios da impessoalidade e da publicidade na seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

87.4. Assim, visando aprimorar a transparência da Política de Reforma Agrária e ante o descumprimento da decisão citada, cabe ouvir o responsável em audiência e reiterar a determinação acima transcrita à SR/08, nos termos a seguir expostos.

88. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) 54190.006273/2011-68/2011 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento



Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) 54190.003820/2013-15/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 3) Processo (Autos) 54190.002860/2013-40/2013 - Processo de seleção de famílias para o Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP; e 4) Processo (Autos) 54190.002088/2013-66/2013 - Processo da 2ª seleção de famílias para o Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP.

89. Crítérios: Acórdão 753/2008, item 2.8, Tribunal de Contas da União, Plenário; Constituição Federal, art. 37, *caput*; Lei 8629/1993, art. 19; Lei 9784/1999, art. 2º, § único, inciso V.

90. Evidências:

Peça 42 - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte, folha 59.

Peça 47 - Seleção - PA Florestan Fernandes_9ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_9ª Parte, folha 47.

Peça 50 - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte, folhas 9/51.

Peça 43 - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte, folhas 2/71.

91. Responsável:

Nome: Wellington Diniz Monteiro

CPF: 102.966.608-33 - Cargo: Superintendente (desde 26/6/2012)

Conduta: Descumprir determinação do TCU.

Nexo de causalidade: O não atendimento à decisão do TCU no sentido de dar divulgação ampla ao processo de inscrição de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária fere o princípio da publicidade e dificulta o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos eliminados.

Excludentes de ilicitude: não identificadas

Culpabilidade: É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria cumprir decisão deste TCU. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.

92. Proposta de encaminhamento:

92.1. Determinar à SR/08 que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de classificação no âmbito do Programa da Reforma Agrária, em obediência ao disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal/1988, publique no sítio da Autarquia na internet a ordem de classificação dos inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo, com a respectiva ordem de classificação e pontuação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993.

92.2. Ouvir, com fundamento no art. 43 Lei 8.443/1992 e art. 268, inciso VII, Regimento Interno/TCU, em audiência, o Sr. Wellington Diniz Monteiro, Superintendente do Incra em São Paulo, para que apresente razões de justificativa para o descumprimento do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

III.7. Ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no



art. 5º da Instrução Normativa - Inkra 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.

93. Tipificação: Falhas/impropriedades

94. Situação encontrada:

94.1. Durante o trabalho de auditoria, verificou-se inexistir planejamento formalizado para a realização de fiscalizações no âmbito da SR/08.

94.2. Tal situação pode ser comprovada mediante a resposta oferecida pelo Sr. Superintendente que, instado, por meio do Ofício de Requisição 3-363/2015 (peça 30, p. 32-33), de 25/9/2015, a apresentar à equipe de auditoria planejamento de supervisão ocupacional da Superintendência e metodologia utilizada, como previsto no art. 5º da Instrução Normativa - Inkra 71/2012, limitou-se a responder que os prestadores de serviços de Assistência Técnica (ATER) “no seu trabalho cotidiano identificam e relatam a situação de irregularidade constatada”. Demais disso, sustentou que, “considerando ainda o atendimento a demandas institucionais, bem como o atendimento a cotas, são designadas as ações e situações a serem verificadas pelos servidores disponíveis em suas regiões designadas” (peça 30, p. 34-35).

94.3. Da resposta, pode-se concluir que as fiscalizações realizadas pela SR/08 decorrem de comunicações de terceiros. Assim, as irregularidades – tais como não moradia e ocupação irregular – ou são relatadas pelas prestadoras de serviços de assistência técnica ou são denunciadas por órgãos públicos, entes do terceiro setor (movimentos sociais) ou pelos próprios assentados. Não há fiscalizações de iniciativa própria da SR/08, decorrentes de um planejamento formalizado.

95. Crítérios: Acórdão 557/2004, item 9.2.12, Tribunal de Contas da União, Plenário; Acórdão 753/2008, item 2.19, Tribunal de Contas da União, Plenário; Instrução Normativa 71/2012, Inkra, art. 5º

96. Evidências:

Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 32/35.

97. Proposta de encaminhamento:

97.1. Determinar à SR/08 que formalize planejamento de supervisão ocupacional nos PAs de sua circunscrição para assegurar que os trabalhos de acompanhamento e fiscalização em áreas de reforma agrária sejam constantes e rotineiros, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa - Inkra 71/2012 e do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, atentando para que esse planejamento seja revisado periodicamente.

III.8. Ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso ou outro instrumento congênere que formalize os direitos e obrigações do beneficiário, contrariando o disposto no art. 18, caput e § 2º, da Lei 8.629/1993.

98. Tipificação: Falhas/impropriedades

99. Situação encontrada:

99.1. Verificou-se que os processos analisados de beneficiários não envolvidos em situação de ocupação irregular ou não moradia estão devidamente instruídos com Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou outro instrumento congênere que formaliza os direitos e obrigações dos beneficiários. Como ressalva, aponta-se o fato de que, em alguns processos de beneficiários do PA Luiz Beltrame (por exemplo, nos processos 54190.004094/2013-58 e 54190.004043/2013-26, referentes a Ronie Aparecido Thomaz e Marcio José dos Santos, respectivamente – peça 102, p. 5-6 e 11-12), faltou colher as assinaturas dos beneficiários nos respectivos CCUs, embora neles já conste a assinatura do Superintendente Regional do Inkra. Assim, tratando-se de ocorrência pontual, cabe determinar à SR/08



que proceda à devida correção.

100. Objetos nos quais o achado foi constatado: Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP.

101. Critérios: Lei 8629/1993, art. 18, § 2º

102. Evidências:

Peça 102 - Beneficiário - PA Luiz Beltrame - Diversos - Elementos comprobatórios/Evidências - Beneficiário - PA Luiz Beltrame - Diversos, folhas 5/12.

103. Proposta de encaminhamento:

103.1. Determinar à SR/08 que, no prazo de 30 dias, com base no art. 18, § 2º, da Lei 8.629/1993, colha, nos contratos de concessão de uso, as assinaturas dos beneficiários assentados no PA Luiz Beltrame, saneando, assim, a situação encontrada.

III.9. Ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou Instrução Normativa - 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.

104. Tipificação: Falhas/impropriedades

105. Situação encontrada:

105.1. Como reportado no Achado III.7, a SR/08 não possui planejamento formalizado para realização de fiscalizações, inexistindo, assim, supervisão ocupacional de iniciativa própria nos assentamentos que estão na sua área de atuação.

105.2. O conhecimento das situações irregulares decorre dos relatórios elaborados pelos prestadores de serviços de ATER ou de denúncias formuladas por órgãos públicos, entidades do terceiro setor ou pelos assentados. Nestas situações, em que o Incra é provocado a agir, é que se procede à fiscalização das áreas. Portanto, atualmente, no âmbito da SR/08, as fiscalizações visam atender exclusivamente demandas externas.

105.3. Cabe destacar que as irregularidades noticiadas, mormente pelos prestadores de serviços de ATER, são tratadas com bastante morosidade. Tal quadro contribui para que, no estado de São Paulo, existam aproximadamente 1.142 áreas irregulares, como apurado em levantamento realizado pela própria SR/08 (peça 30, p. 42-47), visando atender à determinação judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública 0012513-23.2014.403.6100, que tramita na Justiça Federal – Seção Judiciária do Estado de São Paulo – 24ª Vara Cível (peça 30, p. 48-66).

105.4. Acerca da aludida ação, cabe destacar que o Ministério Público Federal ajuizou-a em face da União e do Incra por entender que a atual formação e manutenção do cadastro de candidatos à reforma agrária descumpra a legislação pertinente, eis que, segundo o MPF, o Incra, no estado de São Paulo, estaria cedendo a imposições de movimentos sociais, e adotando, em consequência, “critérios de seleção apartados da legalidade, da impessoalidade e da transparência”.

105.5. Após apreciar os fundamentos fáticos e jurídicos apresentados pelo *Parquet*, o juízo competente determinou ao Incra:

- a) obrigação de fazer, consistente em elaborar, no prazo de máximo de 180 (cento e oitenta) dias, o recadastramento de todos os atuais assentados, identificando-se os lotes/parcelas irregularmente ocupadas em todo o Estado de São Paulo, especificando onde e quando se deu a ocupação; por quem e de quem; por qual modo o ocupante a recebeu; se recebeu alguma verba pública, qual, quanto foi e

se a restituiu; se há procedimento administrativo de retomada da parcela, qual fase e se houve notificação para desocupar amigavelmente;

b) obrigação de fazer, consistente em executar, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, o recadastramento de todos os candidatos interessados atualmente inscritos no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, no Estado de São Paulo, inclusive exigindo que apresentem documento oficial de identidade, com foto (e não somente o CPF), devidamente catalogados por município ou microrregião, e por assentamento, fazendo constar a respectiva classificação, quesito por quesito, de acordo com o que determinam o artigo 25 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), artigo 19 da Lei nº 8.629/93, artigos 6º, 7º e 8º da Portaria nº 06/2013, do MDA e Anexo II - Sistemática de Classificação - da Norma de Execução n 45/2005, afastando qualquer critério de indicação de entidades privadas ou chamados "movimentos sociais", especificando, ainda, se o candidato está ou não inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;

c) obrigação de fazer, consistente em publicar e manter atualizadas, no sítio eletrônico (homepage oficial) do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as informações colhidas em razão do atendimento aos pedidos constantes dos itens "a" e "b", acima (no prazo máximo ali estipulado), bem como o rol, relativamente ao Estado de São Paulo, dos nomes de todos os assentados, todos os candidatos inscritos e classificados e também dos desclassificados e respectivas justificativas, adotando-se a cautela de omitir na publicação os números dos documentos e dados qualificativos, por questões de segurança e privacidade, que somente deverão ser fornecidos mediante requerimento formal e motivado de eventual interessado, e também decisão administrativa motivada (observado o que dispõem os artigos 10 a 22 e 31, da Lei nº 12.527/2011);

d) obrigação de fazer, consistente em publicar, e doravante manter atualizadas, no sítio eletrônico (homepage oficial) do INCRA e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, informações/relação contendo todo e qualquer beneficiário contemplado no Estado de São Paulo, com o recebimento de título de domínio e/ou de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária com a respectiva ordem de preferência e classificação definida pela Lei 8.629/1993, arts. 6º, 7º e 8º da Portaria nº 06/2013 do MDA e Anexo II - Sistemática de Classificação - da Norma de Execução nº 45/2005.

105.6. Diante destas determinações, a SR/08, procedeu, em relação ao item "a", ao levantamento dos dados a partir de informações prestadas pelas empresas de ATER acerca de possíveis irregularidades nos lotes de assentamentos de beneficiários do Incra no estado de São Paulo, chegando ao seguinte quadro explicativo:

- Lotes a serem vistoriados e notificados – 793;
- Lotes em processo de análise na divisão de desenvolvimento – 216;
- Lotes encaminhados para reintegração de posse e outras ações judiciais – 39;
- Lotes com necessidade de novas informações "in loco" – 5;
- Lotes regularizados no primeiro semestre de 2015 – 89.

105.7. Constata-se, assim, que a reunião dos trabalhos realizados pelos prestadores de serviços de ATER identificou 1.142 beneficiários com indícios de irregularidades num universo de 10.654 famílias assentadas – conforme informado no Memo/Incr/SR(08)D/No. 472/15, datado de 13/8/2015 (peça 30, p. 68-71), o que corresponde a 10,7%, sinalizando a ausência ou insuficiência de supervisão ocupacional por parte da entidade federal.

105.8. Destaca-se que esta estimativa pode estar subestimada. Com efeito, verifica-se, a título de exemplo, que a lista apresentada (Relação dos Projetos de Assentamentos e seus Respective Lotes com Situações Irregulares e Levantadas Preliminarmente, peça 30, p. 147) não relatou qualquer irregularidade no PA União (peça 30, p. 72-147). Todavia, a equipe de auditoria verificou a existência de 21 beneficiários do PA União com indícios de irregularidades – os quais não foram incluídos no relatório

preliminar apresentado pela SR/08 à Justiça Federal, conforme consta do “Quadro Demonstrativo de situações Irregulares Apontadas pela ATERs” (peça 146, p. 4).

105.9. Este quadro, caracterizado pela ausência de fiscalizações de iniciativa própria, morosidade na ação e significativa quantidade de irregularidades em lotes da reforma agrária, indica a existência de falhas na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, o que deve ser corrigido. Neste sentido, propõe-se que seja expedida determinação nos termos a seguir sugeridos. Ressalta-se que será proposto, neste instante, a realização de supervisão ocupacional nos PAs fiscalizados e, no achado seguinte, nos demais PAs apontados no levantamento da SR/08 (item 115.1).

106. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 3) Processo (Autos) diversos/2010 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP; 4) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP.

107. Crêterios: Instrução Normativa - 71/2012, Incra, art. 1º a 21; Lei 4504/1964, art. 25; Lei 8629/1993, art. 20

108. Evidências:

Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 42/147.

109. Proposta de encaminhamento:

109.1. Determinar à SR/08 que proceda à fiscalização ocupacional nos PAs União, Frei Pedro, Florestan Fernandes e Luiz Beltrame, identificando as situações irregulares, mormente não moradia e ocupação indevida, e adotando as providências administrativas pertinentes para saneamento das mesmas, em observância ao contido na Instrução Normativa - Incra 71/2012.

III.10. Descumprimento dos procedimentos previstos na a Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

110. Tipificação: Falhas/impropriedades

111. Situação encontrada:

111.1. O Incra instituiu em 2003 o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), com o objetivo de assessorar técnica, social e ambientalmente as famílias assentadas nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou instituídos por essa autarquia.

111.2. Os serviços de ATES encontram-se disciplinados na Norma de Execução/Incra/DD nº 71, de 12 de maio de 2008, que estabeleceu os critérios e procedimentos técnicos e administrativos relativos ao Programa, descrevendo os princípios, as diretrizes básicas e os conceitos a ele pertinentes, a estrutura e competência dos serviços, bem como algumas regras para sua contratação. Nesse mesmo ano, foi aprovado o Manual de ATES, por meio da Norma de Execução/Incra/DD nº 78, de 31 de outubro de 2008.

111.3. Atualmente, no estado de São Paulo, três instituições prestam serviços de assistência técnica e extensão rural aos assentados, a saber: Instituto BioSistêmico (IBS), Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e Cooperativa de Trabalho de Assessoria Técnica e Extensão Rural (Coater). Relativamente aos quatro projetos de assentamento examinados na presente auditoria, a Coater é responsável pelos serviços prestados na região de Andradina, onde se localizam os PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes e União; já o IBS assiste a região de Promissão, onde se situa o PA Luiz Beltrame.



111.4. Por meio das visitas técnicas periódicas, os prestadores de serviços de assistência técnica identificam situações irregulares, informando-as, em relatório técnico, ao Incra para que a autarquia adote as providências pertinentes. Esta atividade constitui-se na principal fonte de comunicação de irregularidades.

111.5. O exame dos relatórios produzidos pela Coater (peças 55-101; 103-143) revelou mais de 70 situações (“Quadro Demonstrativo de situações Irregulares Apontadas pela ATERs”, peça 146, p. 4-8) de não moradia por parte do beneficiário ou ocupação irregular do lote do beneficiário por terceiros nos PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes e União (os relatórios do IBS não registram a ocorrência de tais situações no PA Luiz Beltrame), sem que o Incra tenha adotado, tempestivamente, medidas corretivas.

111.6. Vale assinalar que o art. 6º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 estabelece: “Identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento, por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área no prazo de 15 (quinze) dias” (Grifamos).

111.7. E o art. 10 da referida Instrução Normativa dispõe que “no caso de abandono de parcela pelo beneficiário, este deverá ser notificado para retornar à área, quando possível, e apresentar defesa, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de rescisão do contrato ou invalidação do título”.

111.8. Também pode ser constatada falta de fiscalização por parte do Incra a partir de entrevistas realizadas com beneficiários e ocupantes irregulares (peças 32-33), que, em sua maioria, afirmaram que a autarquia pouco visita os projetos.

111.9. Esta inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes certamente contribui para a ocorrência das irregularidades, uma vez que se frustra a expectativa de controle. Por vezes, as empresas de ATER identificam a irregularidade, reportam-na e, na sequência, enviam o processo ao Incra. Como transcorre razoável lapso entre a identificação da impropriedade e a manifestação do servidor competente, devolve-se o processo à origem para realização de nova vistoria, o que atrasa ainda mais o rito processual. Como exemplo, cita-se o despacho constante da peça 132, p. 14.

111.10. A par disso, do ponto de vista econômico, pode haver vantagem financeira aos ocupantes irregulares. De um lado, asseguram moradia e exploram a terra, auferindo renda; de outro, investem recursos em construções e benfeitorias, que não são indenizadas em caso de retomada do lote. Ora, como a autarquia não adota, tempestivamente, medidas administrativas cabíveis para retomada dos lotes, a relação custo/benefício reduz-se a longo do tempo, podendo compensar os riscos da ocupação irregular.

111.11. Desse modo, cabe expedir determinação à SR/08 para que adote as medidas corretivas.

112. Objetos nos quais o achado foi constatado: 1) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, localizado no município de Mirandópolis/SP; 2) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Luiz Beltrame, localizado nos municípios de Gália/SP e Ubirajara/SP; 3) Processo (Autos) diversos/2010 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento Frei Pedro, localizado no município de Pereira Barreto/SP; e 4) Processo (Autos) diversos/2013 - Processos de beneficiários do Projeto de Assentamento União, localizado no município de Guarani d'Oeste/SP.113.

113. Crítérios: Instrução Normativa 71/2012, Incra, art. 1º a 21; e Lei 9784/1999, art. 2º, § único, inciso XII

114. Evidências:

Peça 32 - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Florestan Fernandes - Elementos comprobatórios/Evidências - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Florestan Fernandes.

Peça 33 - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Frei Pedro - Elementos comprobatórios/Evidências - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Frei Pedro.



Peças 55-101; 103-143 – Beneficiários dos PAs Florestan Fernandes, Frei Pedro e União.

115. Proposta de encaminhamento:

115.1. Determinar à SR/08 que, em obediência ao art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9.784/1999, identifique as situações irregulares ocupacionais apontadas nos relatórios das prestadoras de serviços de ATER no estado de São Paulo, dando-lhes tratamento previsto na Instrução Normativa - Incra 71/2012, procedendo-se, se for o caso, à abertura de processo específico.

115.2. Determinar à SR/08 que, em obediência ao art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9.784/1999, institua e mantenha controles para assegurar que haja tratamento das irregularidades ocupacionais constatadas por qualquer meio nos PAs de sua circunscrição, nos termos da Instrução Normativa Incra - 71/2012, inclusive com imediata abertura de processo específico.

IV. Análise dos comentários dos gestores

116. Em cumprimento às Normas de Auditoria do TCU, a versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada aos gestores do Incra/SP para apresentação de comentários, a seguir sumariados e analisados.

117. Em atenção ao expediente o Sr. Superintendente destacou que o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tem como um dos objetivos a pacificação de conflitos pela posse de terras. Na sequência, ao historiar a execução do aludido programa no âmbito do estado de São Paulo, ressaltou que, em processos seletivos realizados no final dos anos 90, que tomaram por base normativos vigentes à época, houve muitas contendas.

117.1. Neste cenário, visando dirimir as desavenças, o Incra editou a Norma de Execução nº 45/2005, o que, segundo alega, possibilitou a priorização de famílias que se encontravam em condição de insegurança social, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo único, da referida norma, **verbis**:

Art. 2º.....

Parágrafo único. A política de Reforma Agrária poderá priorizar a seleção de famílias identificadas, por coleta de informações, nas condições precárias de habitação ou moradia, saúde, insuficiência de renda, falta de acesso à educação, ou através de outro indicador social, tais como, aspectos demográficos, trabalho e rendimento, educação e condições de vida, obedecendo rigorosamente às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

117.2. Prosseguiu o gestor afirmando que “a moradia em precários e insalubres barracos de lona preta, à beira de estradas poeirentas, sem saneamento, água potável, transporte, energia elétrica e muitas vezes sem nenhuma condição de trabalho”, caracterizaria a condição de insegurança social, tornando, assim, possível a priorização de famílias acampadas à margem das áreas desapropriadas.

117.3. Frisou que, diante desta situação concreta, não poderia o servidor ou mesmo o dirigente do Incra/SP deixar de aplicar a norma em tela. Assim, a partir da vigência da Norma de Execução - Incra 45/2005, todos os processos seletivos deram prioridade às famílias que se encontravam acampadas em frente ou próximas ao imóvel desapropriado. Ressaltou inexistir qualquer concessão a movimentos sociais - que tão somente organizavam os trabalhadores rurais. Houve, insiste, priorização a acampados, em virtude da condição de insegurança social em que se situavam.

118. Análise - como destacado no item 61, o exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União) evidenciou o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em detrimento de outros cadastros de potenciais interessados.

118.1. A norma legal que cria o Programa Nacional de Reforma Agrária (Lei 4.504/1964) estabelece:

Art. 2º É assegurada a **todos** a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua

função social, na forma prevista nesta Lei. (Grifei)

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;

II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;

IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

§ 1º Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída.

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais.

118.2. A Lei 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece:

Art. 17. O assentamento de trabalhadores rurais deverá ser realizado em terras economicamente úteis, de preferência na região por eles habitada, observado o seguinte:

IV - integrarão a clientela de trabalhadores rurais para fins de assentamento em projetos de reforma agrária somente aqueles que satisfizerem os requisitos fixados para seleção e classificação, bem como as exigências contidas nos arts. 19, incisos I a V e seu parágrafo único, e 20 desta Lei;

Art. 19. O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

118.3. Por sua vez, a Portaria MDA 6/2013, que dispõe sobre os parâmetros a serem observados no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da

reforma agrária, prevê que:

Art. 6º - A outorga dos títulos de concessão de uso ou de domínio será feita observando a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada prioridade para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - a quem trabalhe no imóvel desapropriado como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário;

III - ao ex-proprietário de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - a quem trabalhe como posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário, em outro imóvel;

V - ao agricultor cuja propriedade seja, comprovadamente, insuficiente para o sustento próprio e o de sua família; e

VI - ao trabalhador rural sem terra que não se enquadre nas hipóteses mencionadas nos incisos anteriores.

Parágrafo único - Respeitada a ordem de preferência de que trata o *caput* terá prioridade o candidato que estiver inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único.

Art. 7º - Observado o disposto no artigo 6º, serão selecionados os candidatos que obtiverem maior pontuação calculada na forma definida pelo Incra, observados os seguintes critérios de priorização por família:

I - com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo;

II - de nacionalidade brasileira;

III - mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada;

IV - que residir há mais tempo no município de localização do projeto de assentamento; e

V - chefiada por mulher.

§ 1º - Considera-se a família chefiada por mulher quando, independentemente do estado civil, esta for responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes.

§ 2º - Em caso de empate, terá preferência o candidato de maior idade.

§ 3º - Nos assentamentos com vinte lotes ou mais, havendo demanda, deverão ser reservadas até 5% (cinco por cento) das suas parcelas para o assentamento de jovens trabalhadores rurais solteiros, com idade não superior a 29 (vinte e nove) anos, residentes ou oriundos no meio rural, e que nele desejem permanecer ou a ele retornar.

118.4. Verifica-se que os diplomas legais acima transcritos estabelecem, em linhas gerais, a possibilidade de qualquer interessado se inscrever como candidato ao programa, de forma a se submeter às condições nele previstas. Em nenhum momento, estes dispositivos abrem a possibilidade de que, para fazer jus a um lote da reforma agrária, o interessado tenha de filiar-se ou participar de algum movimento social ou estar previamente acampado nas proximidades do imóvel rural adquirido ou a ser adquirido pelo Incra.

118.5. Assim, a permissão contida no art. 2º, parágrafo único, da Norma de Execução - Incra 45/2005, não encontra suporte legal. Trata-se de inovação no mundo jurídico, que, como é cediço, não pode ser veiculada por este instrumento. Ademais, a seleção de candidato restrita aos acampados à margem dos imóveis desapropriados fere o princípio constitucional da impessoalidade.

119. Desse modo, opina-se pelo não acolhimento dos esclarecimentos apresentados.

120. A servidora Jane Mara de Almeida Guilhen, em relação ao proposto no item 66.4

(ocorrência tratada nos itens 60 a 66), esclareceu que o processo de seleção de famílias do Projeto de Assentamento Frei Pedro foi conduzido pelo então superintendente, Sr. Raimundo Pires Silva, que teria delegado competência a terceiros, para abertura, tramitação, convocação de lideranças de movimento social, realização de mesa de seleção. Assim, alegou que nunca manuseou, analisou, emitiu parecer ou assinou qualquer documento do processo. Destacou que o aludido processo permaneceu na unidade avançada de Andradina por aproximadamente 22 meses, conforme atesta o espelho da tramitação (peça 148, p. 15-16). Asseverou que, quando o processo foi remetido à sede do Incra em São Paulo, local em que se encontrava lotada, não mais exercia a função de chefe de divisão. Afirmou que, embora nomeada por ordem de serviço para coordenar a comissão de seleção, não participou do processo, que, em tudo, foi conduzido pelo então Superintendente Regional.

120.1 Aduziu, à semelhança do argumento apresentado pelo Sr. Superintendente, que o procedimento encontrava amparo no art. 2º da Norma de Execução - Incra 45/2005, acima transcrito.

121. Análise - compulsando o processo relativo a 1ª seleção do PA Frei Pedro (peça 36), é possível verificar que, de fato, a servidora não praticou nenhum ato na fase de seleção, não podendo, assim, ser responsabilizada pelas decisões então tomadas. Desse modo, opino pelo acatamento dos esclarecimentos prestados, em consequência, foi excluída a audiência proposta no item 66.4.

122. O servidor Reinaldo Rodrigues Leite apresentou comentários em relação ao proposto no item 117.8 (ocorrência tratada nos itens 60 a 66). No tocante aos processos de seleção de famílias para assentamento nos PAs Florestan Fernandes e Frei Pedro, argumentou que o procedimento de priorizar as famílias acampadas reivindicantes seguia orientação do Superintendente Regional e estava amparado pelo disposto no art. 2º, parágrafo único, da Norma de Execução Incra 45/2005. E, com relação à seleção de famílias do PA Luiz Beltrame, esclareceu que não participou da condução desse processo e que a sua única manifestação consistiu no encaminhamento dos autos ao gestor do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) para a adoção das providências determinadas em despacho do Superintendente Regional.

122.1. Análise - cabe observar que, conforme anteriormente relatado, a permissão contida no art. 2º, parágrafo único, da Norma de Execução - Incra 45/2005, não encontra suporte legal e que a seleção de candidatos restrita aos acampados à margem dos imóveis desapropriados fere o princípio constitucional da impessoalidade. Ademais, a orientação do Superintendente Regional, por si só, não tem o condão de conferir regularidade ao procedimento em tela, mormente em face da sua desconformidade com a Lei e com a Constituição Federal. Por esses motivos, não se vislumbra óbice à proposta de audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite com relação aos processos de seleção de famílias para assentamento nos PAs Florestan Fernandes e Frei Pedro.

122.2. Por outro lado, com relação à seleção de famílias do PA Luiz Beltrame, os elementos presentes naquele processo indicam que, de fato, a única manifestação do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite consistiu no encaminhamento daqueles autos ao gestor do Sipra (peça 38, p. 97) para cumprimento do despacho do Superintendente Regional que autorizou a homologação das famílias selecionadas (peça 38, p. 96). Diante desses elementos, foi excluída a referência ao processo de seleção de famílias do PA Luiz Beltrame na proposta de audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite.

123. Após a remessa do relatório preliminar da presente auditoria aos gestores, a SecexAmbiental elaborou relatório acerca do cruzamento de dados para o estado de São Paulo, encaminhando-o aos dirigentes do Incra para manifestação (peça 151).

123.1. Em resposta, o Superintendente Regional do Incra em São Paulo, por meio do Of./Incra/SR(08)GAB-D/Nº 348 (peça 150), de 21/1/2016, prestou os esclarecimentos abaixo resumidos.

123.2. Inicialmente, esclarece que, no processo de seleção de famílias, o Incra orienta-se pelas informações prestadas pelos candidatos na fase de cadastramento, bem como pelas certidões e

documentos entregues pelos interessados. Afirma tratar-se de um procedimento demorado e sujeito a erros, em face da quantidade de documentos apresentados e da falta de pessoal para exame destes documentos (o trabalho é realizado por um único servidor).

123.3. Quanto às impropriedades apontadas no cruzamento de dados tece as seguintes considerações.

Indício 1: Indevidamente contemplados mais de uma vez no PNRA

123.4. Sustenta que o Sipro não permite que a mesma pessoa seja homologada mais de uma vez, pois ao digitar um CPF de um postulante, o sistema informaria se a pessoa já está cadastrada como candidato ou se já foi beneficiária do PNRA.

123.5. Ao verificar os CPFs constantes na planilha “01-Concessão a pessoas já contempladas no PNRA”, constatou que os beneficiários foram transferidos com anuência do Incra e da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), fato que não indicaria, a princípio, qualquer irregularidade. Alega tratar-se de um problema existente no Sipro, que duplica o CPF do beneficiário, registrando-o no PA de origem e no de destino.

Indício 2: Não atendem o requisito de idade mínima ou máxima exigidos, respectivamente 18 e 60 anos.

123.6. Afirma ser impossível a concessão de um lote da reforma agrária a menores de idade, pois o Sipro impede a homologação de beneficiário nesta condição. O candidato somente seria homologado se comprovasse emancipação, o que seria verificado por meio de exame documental. Uma vez comprovada a emancipação, seria preenchido um campo específico no Sipro, possibilitando, então, a homologação do candidato. Sustenta que a lista apresentada enquadrava-se nesta situação.

123.7. No tocante a maiores de 60 anos, asseve que a pessoa sexagenária é considerada, atualmente, produtiva. Ademais as disposições insertas na Constituição Federal e no estatuto do idoso impedem a exclusão deste grupo de pessoas ao PNRA. A par disto, relata ocorrências relacionadas a erros de digitação e inconsistências do Sipro.

Indício 3: Proprietários de imóvel rural com área superior a um módulo rural

123.8. Afirma que, atualmente, não há condições técnicas para cruzar a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) com o Sipro, o que impediria aferir o critério em discussão. Assim, reconhece a necessidade de aperfeiçoamento do procedimento.

Indício 4: Detentores de emprego/cargo público:

123.9. Em linhas gerais, discorda do fato de a equipe de auditoria não ter considerado a Portaria -MDA 6/2013, como critério para a obtenção do indício em comento, por supostamente contrariar o art. 20 da Lei 8.629/1993 c/c art. 25, § 3º da Lei 4.504/1964.

123.10. Para o Incra/SP, o art. 3º, § 2º, da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 3º da Lei 11.326/2006, abaixo transcritos, não obrigam que o beneficiário, após a homologação, aufera renda exclusivamente da atividade rural:

Art. 3º, § 2º, da Portaria - MDA nº 6/2013:

Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem:

I - for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais.

(...)

§ 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo”.

Art. 3º da Lei 11.326/2006:



Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I – não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II – utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III – tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV – dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

123.11. Assim, entende que retornar um assentado da reforma agrária à condição de “sem terra” pelo fato de ingressar no serviço público, em momento posterior a sua homologação, ou impedi-lo de tomar posse, afigura-se uma tentativa de mantê-lo com nível baixo de renda, não permitindo que progrida por seus próprios méritos.

Indício 5: Empresários

123.12. Assere que o indício apontado deve ser examinado caso a caso, por não ser incomum o fato de o beneficiário já ter sido empresário, estar com a empresa inativa, mas não ter providenciado o encerramento da empresa.

Indício 6: Estrangeiros não naturalizados

123.13. Informa que esse dado é obtido por ocasião do cadastramento do candidato. Frisa que o Sipro não permite a homologação de estrangeiros. Nos 18 casos apontados pelo relatório da SecexAmb, apurou-se que 11 dizem respeito à regularização fundiária, 4 são beneficiários de Projetos de Assentamento Estaduais (que permitem a homologação de estrangeiros) e 3 restaram pendentes de verificação. Nesta última situação, ressalva poder tratar-se de erro de digitação ou falsidade ideológica.

Indício 7: Aposentados por invalidez

123.14. Para o Incra/SP, nem toda invalidez pode ser considerada incapacitante. Por este motivo, no momento da seleção de famílias, exige-se do candidato atestado médico que declare a capacidade para o trabalho rural. Caso a invalidez ocorra após a homologação, em havendo força de trabalho familiar e encontrando-se o lote produtivo, não se considera irregularidade. Ressalta que o Incra não poderia excluir de seus programas, após a homologação, beneficiários com necessidades especiais, pois tal atitude afrontaria o art. 4º, § 1º, da Lei 13.146/2015, *verbis*:

“Art. 4º - Toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá nenhuma espécie de discriminação.

§ 1º Considera-se discriminação em razão da deficiência toda forma de distinção, restrição ou exclusão, por ação ou omissão, que tenha o propósito ou o efeito de prejudicar, impedir ou anular o reconhecimento ou o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais de pessoa com deficiência, incluindo a recusa de adaptações razoáveis e de fornecimento de tecnologias assistidas.

Indício 8: Maus antecedentes

123.15. Alega que, embora a Lei 4.504/1964 refira-se a maus antecedentes, deve-se resguardar o direito dos pretendentes a lote da reforma agrária, em face das disposições contidas no art. 5º, inciso LVII, da Constituição Federal, que diz respeito ao princípio da presunção da inocência. Ademais, lembra que se o beneficiário for excluído do PNRA, quando apresentar maus antecedentes, punir-se-á toda a família, desrespeitando, assim, o princípio constitucional da intranscendência da pena (art. 5º, XLV, da CF/1988). Afirma que dos 21 casos identificados no relatório, 18 ocorreram após a homologação; 2 se referem a assentamentos estaduais e 1 aparenta ser irregular.



Indício 9: Titulares de mandatos eletivos

123.16. Argumenta que a maior parte dos casos é de vereadores, sendo que a maioria elegeu-se após a homologação.

Indício 10: Falecidos

123.17. Alega que considerar, na supervisão ocupacional, a morte do beneficiário uma irregularidade seria penalizar a família que permanece residindo no lote. Afirma que o Incra adota o procedimento de transferir o lote preferencialmente para os filhos do beneficiário, desde que comprovada a residência dos mesmos no local. Entende que a deficiência reside na falta de normativos sobre a sucessão de lotes, especialmente considerando a idade avançada dos assentamentos no estado de São Paulo.

Indício 11: Renda superior a 3 e 20 salários mínimos

123.18. Sustenta que, por força do art. 7º da Portaria - MDA 6/2013, a renda deixou de ser pré-requisito para tornar-se beneficiário, sendo, hoje em dia, tão-somente um critério para definir prioridades:

Art. 7º Observado o disposto no artigo 6º, serão selecionados os candidatos que obtiverem maior pontuação calculada na forma definida pelo INCRA, observados os seguintes critérios de priorização por família:

I - com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo;

Indício 12: Portador de deficiência física ou mental

123.19. Ao avaliar os casos apresentados no relatório, esclarece que a maioria se refere à deficiência adquirida após a homologação. Nas situações em que a deficiência já existia antes da homologação, frisa ser preciso verificar caso a caso, a fim de identificar a existência de laudo médico, indicando a possibilidade do trabalho agrícola.

Indício 13: Local da terra diferente do local da residência

123.20. Alega tratar-se de irregularidade de difícil comprovação, pois o técnico de campo não tem condições de verificar diariamente a presença do beneficiário no lote.

Indício 14: Sinais exteriores de riqueza - proprietário de veículos de alto valor

123.21 Embora reconheça que a propriedade de veículos de alto valor possa ser considerada um indício de irregularidade, argumenta tratar-se de critério de difícil avaliação, mormente por que, no meio rural, a posse e a utilização de veículos de carga é bastante comum. Nesta linha, exemplifica que, no caso de famílias beneficiárias que comercializam sua produção, o veículo pode ter sido adquirido ou financiado com recursos do Pronaf.

Indício 15: Problemas de *Data Quality*

123.22. Informa que muitos dos problemas apontados no relatório já foram identificados e informados ao Incra sede, exceto quanto aos titulares do mesmo sexo. Neste caso, seria preciso verificar se se trata de união homoafetiva, fato que não impede o acesso aos lotes da reforma agrária.

Indício 16: Beneficiário atendido pela assistência técnica que não faz parte da RB

123.23. Esclarece que a Lei 12.188/2010 não permite a oferta, pelo Incra, de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) a pessoas que não sejam beneficiárias do PNRA. No entanto, alerta que o critério de beneficiário é o da unidade familiar, ou seja, é permitido a qualquer pessoa da família receber e atestar os serviços prestados. Como o Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural (Siater) permite a inserção de outras pessoas e o Sipra somente reconhece os titulares-beneficiários, gera-se esta desconformidade. Reconhece que tal sistemática dificulta a fiscalização dos contratos de ATER, mas, entende que, enquanto não se promovem mudanças nos aludidos sistemas, não há como considerar

irregulares tais tipos de atendimento.

123.24. Com relação a pessoas residentes em um determinado PA, que atestaram a prestação de serviços técnicos em outro assentamento, noticia que não se conseguiu comprovar a impropriedade, mas afirma que tal ocorrência pode decorrer do fato destes beneficiários terem participado de cursos ou dias de campo realizados em PAs diferentes da sua origem. Eventos desta natureza teriam o escopo de promover a troca de experiências entre os assentados.

123.25. Em suma, os esclarecimentos apresentados reconhecem a utilidade do cruzamento de dados, como meio de garantir segurança e agilidade no processo seletivo de famílias; apontam deficiências nos sistemas informatizados do Incra e carência de pessoal; e sinalizam a verificação dos casos apurados no cruzamento.

123.26. Cumpre registrar que a SecexAmbiental ofereceu representação (TC 000.517/2016-0), com pedido de liminar, em virtude do elevado número de possíveis irregularidades apuradas no cruzamento de dados em nível nacional.

V. Conclusão

124. Em relação às questões de auditoria, constatou-se, em assentamentos criados pela SR/08 a partir de 2010, em síntese, que:

a) o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária não é amplamente divulgado no município sede do projeto ou na microrregião para possibilitar que qualquer interessado se cadastre, de forma a atender aos princípios da publicidade e da impessoalidade (questão 1, achados III.1 e III.2);

b) nos procedimentos de seleção e manutenção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, não foram observados os critérios de impedimentos definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966 (questão 2, achado III.3);

c) nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao PNRA, não foi observada a ordem de preferência estipulada no art. 19 da Lei 8.629/1993, art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (questão 3, achado III.5);

d) inexistente planejamento formalizado para realização de fiscalizações (questão 4, achado III.7);

e) há deficiência na identificação de situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento e morosidade na adoção das providências cabíveis (questão 4, achado III.9).

VI. Proposta de encaminhamento

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

125.1. Responsável: Jose Giacomo Baccarin

125.2. Audiência, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos ao Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade).

125.3. Responsável: Raimundo Pires Silva

125.4. Audiência, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos ao Projeto de Assentamento Frei Pedro, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade).



- 125.5. Responsável: Reinaldo Rodrigues Leite
- 125.6. Audiência, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes e Frei Pedro, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade).
- 125.7. Responsável: Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho
- 125.8. Audiência, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos aos Projetos de Assentamento Luis Beltrame e União, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade).
- 125.9. Responsável: Wellington Diniz Monteiro
- 125.10. Audiência, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, para que apresente razões de justificativa quanto ao direcionamento, no processo de inscrição de candidatos aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes, Frei Pedro e União, a famílias indicadas por movimentos sociais, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade).
- 125.11. Audiência, com fundamento nos arts. 43 da Lei 8.443/1992 e 268, inciso VII do Regimento Interno/TCU, para que apresente razões de justificativa para o descumprimento do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.
- 125.12. Responsável: Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo
- 125.13. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08, em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999, que, no prazo mínimo de 60 dias de antecedência da seleção de beneficiários do Projeto de Assentamento, além da divulgação em acampamentos, publique o chamamento público no *site* oficial do Incra e também em outros meios de comunicação (a exemplo de jornais, rádio, TV etc.), de forma a possibilitar a ampla divulgação da seleção, ao menos no âmbito do município ou micro região de implantação do Projeto de Assentamento.
- 125.14. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que formalize planejamento de supervisão ocupacional nos PAs de sua circunscrição para assegurar que os trabalhos de acompanhamento e fiscalização em áreas de reforma agrária sejam constantes e rotineiros, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 e do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, atentando para que esse planejamento seja revisado periodicamente.
- 125.15. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que proceda à fiscalização ocupacional nos PAs União, Frei Pedro, Florestan Fernandes e Luiz Beltrame, identificando as situações irregulares, mormente não moradia e ocupação indevida, e adotando as providências administrativas pertinentes para saneamento das mesmas, em observância ao contido na Instrução Normativa - Incra 71/2012.
- 125.16. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que, em obediência ao art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9.784/1999, identifique as situações irregulares ocupacionais apontadas nos relatórios das prestadoras de serviços de ATER no estado de São Paulo, dando-lhes tratamento previsto na Instrução Normativa - Incra 71/2012, procedendo-se, se for o caso, à abertura de processo específico.
- 125.17. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08, em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA - 6/2013, que institua e mantenha mecanismos de controle para assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade, abstendo-se de priorizar no



processo de inscrição indicações encaminhadas por associações, movimentos sociais etc.

125.18. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que, nos futuros projetos de assentamento, publique, no *site* oficial do Incra, a lista de inscritos, com a correspondente classificação, pontuação e situação (eliminado, classificado, aprovado) e assegure suas atualizações contínuas como forma de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

125.19. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que institua e mantenha controles a fim de impedir acesso de pessoas ao Programa Nacional de Reforma Agrária que não preencham os requisitos dispostos nos art. 20 da Lei 8.629/1993 e art. 25, *caput* e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, tais como a execução dos cruzamentos de dados previstos na Norma de Execução - Incra 45/2005 e a exigência de documentos adicionais em caso de suspeita de declarações falsas.

125.20. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que proceda à apuração dos casos de beneficiários, abaixo relacionados, que apresentam ou apresentaram indícios de irregularidades e, caso não se justifiquem ou cujas alegações não sejam acatadas, realize as medidas cabíveis para a desocupação dos lotes, nas situações em que as irregularidades forem comprovadas, consoante o rito disposto na Instrução Normativa - Incra 71/2012:

a) PA Frei Pedro: Ivo José Caetano (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial), e Gabriela Ferreira Cardamone (funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal); e (

b) PA Florestan Fernandes: Nataly Cristina Dias Cyrillo/Luciano Pelin (renda familiar proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais); Adriana Felix da Silva, Edilaine da Silva Batista Carvalho, Maria Claudia Ferreira e Nataly Cristina Dias Cyrillo (proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial); Aparecida de Souza Teixeira, Jocimar dos Santos Correia e Valdivino Inácio Batista (portador de deficiência física ou mental).

125.21. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de classificação no âmbito do Programa da Reforma Agrária, em obediência ao disposto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal/1988, publique no sítio da Autarquia na internet a ordem de classificação dos inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo, com a respectiva ordem de classificação e pontuação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993.

125.22. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que, em obediência ao art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9.784/1999, institua e mantenha controles para assegurar que haja tratamento das irregularidades ocupacionais constatadas por qualquer meio nos PAs de sua circunscrição, nos termos da Instrução Normativa - Incra 71/2012, inclusive com imediata abertura de processo específico.

125.23. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08, em cumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988, que, institua e mantenha mecanismos de controle para assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade e os critérios classificatórios estabelecidos no art. 25 da Lei 4.504/1964 e art. 19 da Lei 8.629/1993.

125.24. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que, no prazo de 30 dias, com base no art. 18, § 2º, da Lei 8.629/1993, colha, nos contratos de concessão de uso, as assinaturas dos beneficiários assentados no PA Luiz Beltrame, saneando, assim, a situação encontrada.

125.25. Determinar, quando do exame de mérito, à SR/08 que, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, encaminhe ao Tribunal, na conformidade do art. 243 do seu Regimento Interno; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010 e Portaria Segece x 27/2009, no prazo de até 90 dias da ciência, plano de

ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações dos itens 125.14, 125.15, 125.17, 125.19, 125.20, 125.22 e 125.23, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas.

Secex-SP, 4 de fevereiro de 2016.

(assinado eletronicamente)

Sergio Ricardo Ayres Rocha

AUFC - Mat. 2716-2

Coordenador

(assinado eletronicamente)

Helder Wanderley Sasaki Ikeda

AUFC - Mat. 3084-8

Membro

(assinado eletronicamente)

Joaquim Quadros Tonhá

AUFC - Mat. 8609-6

Membro

(assinado eletronicamente)

Sarah Peixoto Toledo Gondim

AUFC - Mat. 9822-1

Membro

(assinado eletronicamente)

Tiago Modesto Carneiro Costa

AUFC - Mat. 6583-8

Membro

(assinado eletronicamente)

Vyrgínia da Cruz Rodrigues

TEFC - Mat. 9815-9

Membro


APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
F/I - Ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional 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).	Constatou-se que, em regra, não é realizada ampla divulgação da abertura dos processos de seleção. O procedimento usualmente adotado pelo Incra (SR/08) consiste apenas em encaminhar ofícios a órgãos públicos (geralmente Prefeitura e Câmara Municipal e, eventualmente, Ministério Público), aos movimentos sociais que representam os acampamentos localizados no(s) município(s) em que se localiza o projeto de assentamento (PA), e antes do terceiro setor, convidando-os a indicar representantes para fazer parte da Comissão de Seleção.	Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Florestan Fernandes Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de seleção - PA União Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto 4520/2002, art. 5º, § único, inciso III Lei 9784/1999, art. 2º, § único, inciso v	Peça 31 - Entrevistas com gestores, folhas 1/32 Peça 34 - Seleção - PA União - Principal, folhas 130/135 Peça 37 - 2ª Seleção - PA Frei Pedro, folhas 28/35 Peça 38 - Seleção - PA Luiz Beltrame, folhas 78/82 Peça 41 - Seleção - PA Florestan Fernandes_3ª Parte, folhas 33/43	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)
IG - 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	O exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização (PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União) evidenciou o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em detrimento de outros	Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Florestan Fernandes Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de seleção	Constituição Federal, art. 37, caput Norma de Execução 45/2005, Ministério do Desenvolvimento Agrário,	Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 671/701 Peça 33 - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Frei	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo) Audiência de Responsável (Sinezio Luiz de Paiva Sapucahy Filho) Audiência de Responsável



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
(Princípio da impessoalidade).	<p>cadastros de potenciais interessados.</p> <p>Observou-se que, em regra, a quantidade de candidatos inscritos foi ligeiramente superior à quantidade de beneficiários e que a quase totalidade dos candidatos foi indicada por algum movimento social. Ademais, constatou-se forte influência dos movimentos sociais nos processos de inscrição, a ponto de vedar a inscrição de candidatos.</p>	<p>- PA União</p> <p>Processo (Autos) - Processo de seleção</p> <p>- PA Frei Pedro</p> <p>Processo (Autos) - Processo de seleção</p> <p>- PA Frei Pedro</p>	<p>cláusula/art. 8º</p> <p>Portaria 6/2003, Ministério do Desenvolvimento Agrário, art. 10</p>	<p>Pedro, fo lhas 1/78</p> <p>Peça 34 - Seleção - PA União - Principal, fo lhas 104/179</p> <p>Peça 35 - Seleção - PA União - Vol. 1, fo lhas 50/123</p> <p>Peça 36 - 1ª Seleção - PA Frei Pedro, fo lhas 33/166</p> <p>Peça 37 - 2ª Seleção - PA Frei Pedro, fo lha 95</p> <p>Peça 38 - Seleção - PA Luiz Beltrame, fo lhas 2/86</p> <p>Peça 41 - Seleção - PA Florestan Fernandes_3ª Parte, fo lha 93</p> <p>Peça 42 - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte, fo lhas 1/33</p> <p>Peça 43 - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte, fo lha 72</p> <p>Peça 45 - Seleção</p>		<p>(Jose Giacomo Baccarin)</p> <p>Audiência de Responsável (Wellington Diniz Monteiro)</p> <p>Audiência de Responsável (Reinaldo Rodrigues Leite)</p> <p>Audiência de Responsável (Raimundo Pires Silva)</p>



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
				- PA Florestan Fernandes_7ª Parte, folha 73 Peça 48 - Seleção - PA Florestan Fernandes_10ª Parte, folhas 51/89 Peça 49 - Seleção - PA Florestan Fernandes_11ª Parte, folhas 1/65 Peça 50 - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte, folhas 69/91 Peça 51 - Seleção - PA Florestan Fernandes_13ª Parte, folhas 1/35		
IG - 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.	Índícios de dez beneficiários que não atendiam aos requisitos do Programa de Reforma Agrária à época do processo de seleção no âmbito da SR/08: a) 6 proprietários, cotistas ou acionistas de estabelecimento comercial ou industrial; b) 1 beneficiários com renda superior a 3 salários mínimos (classe A do IBGE); c) 3 beneficiários que possuam deficiência física ou	Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Florestan Fernandes Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Frei Pedro	Constituição Federal, art. 5º, inciso LV Lei 4504/1964, art. 25, § 3º; art. 25, caput Lei 8629/1993, art. 20 Norma de Execução - Incra 45/2005,	Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 21/538 Peça 31 - Entrevistas com gestores, folhas 34/38 Peça 52 - Seleção - PA Florestan Fernandes_14ª Parte, folhas 1/15	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo) Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
	<p>mental.</p> <p>Indícios de 1 beneficiário que não atendia aos requisitos do Programa de Reforma Agrária após a entrada no programa no âmbito da SR/08: 1 servidor público municipal.</p>		<p>Ministério do Desenvolvimento Agrário, cláusula/art. 6º, § 1º</p>	<p>Peça 53 - Seleção - PA Florestan Fernandes_15ª Parte, folhas 1/56</p> <p>Peça 54 - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Diversos, folhas 33/81</p> <p>Peça 70 - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Lote 082, folhas 1/13</p>		
<p>F/I - 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.</p>	<p>Verificou-se que, em regra, não é realizada ampla divulgação da lista de cadastrados informando a situação (eliminado, aprovado, classificado) de cada um.</p> <p>Somente é publicado no site oficial do Incra o resultado final, a saber, a Relação de Beneficiários, após homologada pelo Superintendente Regional.</p> <p>No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pelo Incra (SR/08) consiste apenas em divulgar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos.</p>	<p>Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Florestan Fernandes</p> <p>Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Luiz Beltrame</p> <p>Processo (Autos) - Processo de seleção - PA União</p> <p>Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro</p> <p>Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro</p>	<p>Constituição Federal, art. 5º, inciso LV</p> <p>Lei 9784/1999, art. 2º</p>	<p>Peça 43 - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte, folhas 2/7</p> <p>Peça 42 - Seleção - PA Florestan Fernandes_4ª Parte, folha 59</p> <p>Peça 47 - Seleção - PA Florestan Fernandes_9ª Parte, folha 47</p> <p>Peça 50 - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte, folhas 9/51</p>	<p>Não identificadas.</p>	<p>Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)</p>



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
F/I - 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.	A sistemática de classificação do sistema Sipra - que segue os parâmetros estabelecidos no Anexo II da Norma de Execução - Incri 45/2005, atribuindo pontuações para critérios básicos (máximo 60 pontos), complementares (máximo 24 pontos) e suplementares (máximo 16 pontos) para obter a pontuação final do candidato - não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária. Ademais, verificaram-se outras impropriedades nos procedimentos de classificação que podem ensejar descumprimento dos critérios previstos na legislação, a saber: a) ausência ou insuficiência de conferência dos dados informados pelos candidatos na ficha de inscrição referentes aos critérios de priorização; b) eventuais ajustes na lista de beneficiários gerada pelo sistema Sipra, conforme previsto no art. 10 da NE Incri 45/2005, podem alterar a classificação e preterir candidatos com preferências legais.	Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Florestan - PA Florestan Femandes Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de seleção - PA União Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto 59428/1966, art. 65 Lei 4504/1964, art. 25 Lei 8629/1993, art. 19	Peça 145 - Atos Normativos, folhas 50/58	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incri no Estado de São Paulo)
IG - Ausência da ordem de classificação de	Em regra, nos processos de seleção de famílias para Projetos	Processo (Autos) - Processo de seleção	Acórdão 753/2008, item	Peça 42 - Seleção - PA Florestan	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
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.	de Assentamento, a divulgação da lista de classificados ocorre apenas em reunião realizada com os candidatos a futuros assentados. Assim, em que pese a determinação formulada no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, não foi encontrada no site do Incra a publicação da ordem de classificação de inscritos após a homologação do resultado do processo seletivo.	- PA Florestan Fernandes Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de seleção - PA União Processo (Autos) - Processo de seleção - PA Frei Pedro	2.8, Tribunal de Contas da União, Plenário Constituição Federal, art. 37, caput Lei 8629/1993, art. 19 Lei 9784/1999, art. 2º, § único, inciso v	Fernandes_4ª Parte, folha 59 Peça 47 - Seleção - PA Florestan Fernandes_9ª Parte, folha 47 Peça 50 - Seleção - PA Florestan Fernandes_12ª Parte, folhas 9/51 Peça 43 - Seleção - PA Florestan Fernandes_5ª Parte, folhas 2/71		(Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo) Audiência de Responsável (Wellington Diniz Monteiro)
F/I - 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.	Na prática, as fiscalizações realizadas pela SR/08 decorrem de comunicações de terceiros. Assim, as irregularidades, tais como não moradia e ocupação irregular, ou são relatadas pelas prestadoras de serviços de assistência técnica ou são denunciadas por órgãos públicos, antes do terceiro setor (movimentos sociais) ou pelos próprios assentados. Não há fiscalizações de iniciativa própria da SR/08, decorrentes de um planejamento formalizado.	Planejamento - Planejamento	Acórdão 557/2004, item 9.2.12, Tribunal de Contas da União, Plenário Acórdão 753/2008, item 2.19, Tribunal de Contas da União, Plenário Instrução Normativa 71/2012, Incra, art. 5º	Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 32/35	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)
F/I - Ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso ou outro instrumento	Em regra, os processos de beneficiários não envolvidos em situação de ocupação irregular ou não moradia estão devidamente instruídos com Contrato de	Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Luiz Beltrame	Lei 8629/1993, art. 18, § 2º	Peça 102 - Beneficiário - PA Luiz Beltrame - Diversos, folhas 5/12	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
congênera que formalize os direitos e obrigações do beneficiário, contrariando o disposto no art. 18, caput e § 2º, da Lei 8.629/1993.	Concessão de Uso (CCU) ou outro instrumento congênera que formaliza os direitos e obrigações dos beneficiários. Todavia, verificou-se que, em alguns processos de beneficiários do PA Luiz Beltrame, faltou colher as assinaturas dos beneficiários nos respectivos CCUs, embora neles já conste a assinatura do Superintendente Regional do Incra.					
F/I - 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.	A SR/08 não possui planejamento formalizado para realização de fiscalizações, inexistindo, assim, supervisão ocupacional de iniciativa própria nos assentamentos que estão na sua área de atuação. O conhecimento das situações irregulares decorre dos relatórios elaborados pelos prestadores de serviços de ATER ou de denúncias formuladas por órgãos públicos, entidades do terceiro setor ou pelos assentados. Nestas situações, em que o Incra é instigado a agir, é que se procede à fiscalização das áreas. As irregularidades noticiadas, mormente pelos prestadores de serviços de ATER, são tratadas com bastante morosidade. Tal quadro contribui para que, no estado de São Paulo, existam	Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Florestan Fernandes Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Frei Pedro Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA União	Instrução Normativa 71/2012, Incra, art. 1º a 21 Lei 4504/1964, art. 25 Lei 8629/1993, art. 20	Peça 30 - Ofícios e requisições - 2ª parte, folhas 42/147	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	ENCAMINHAMENTO
	aproximadamente 1.142 áreas irregulares, como apurado em levantamento realizado pela própria SR/08.					
F/I - Descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.	Por meio das visitas técnicas periódicas, os prestadores de serviços de ATER identificam situações irregulares, informando-as, em relatório técnico, ao Incra para que a autarquia adote as providências pertinentes. Esta atividade constitui-se na principal fonte de comunicação de irregularidades. O exame dos relatórios produzidos pelos prestadores de serviços de ATER nos PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, União e Luiz Beltrame revelou numerosos relatos de ocupação irregular do lote ou não moradia, sem que o Incra tenha adotado, tempestivamente, medidas corretivas.	Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Florestan Fernandes Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Luiz Beltrame Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA Frei Pedro Processo (Autos) - Processo de beneficiário - PA União	Instrução Normativa 71/2012, Incra, art. 1º a 21 Lei 9784/1999, art. 2º, § único, inciso XII	Peça 32 - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Florestan Fernandes Peça 33 - Entrevistas e Roteiros de Observação Direta - PA Frei Pedro Peça 55 - Beneficiário - PA Florestan Fernandes - Lote 009	Não identificadas.	Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo) Determinação a Órgão/Entidade (Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo)


APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
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).	Jose Giacomo Baccharin	de 18/08/2011 até 04/04/2012	Superintendente à época, expediu os ofícios de convocação para a 1ª, 2ª e 3ª reuniões da Comissão de Seleção (peça 41, p. 33-43 e 63-85; peça 42, p. 35-57).	A divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.	É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação ao processo de inscrição, sem direcioná-lo a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.
	Wellington Diniz Monteiro	desde 26/06/2012	I. PA Florestan Fernandes - autorizou a divulgação do resultado e homologação da 1ª etapa (peça 48, p. 49); e autorizou a divulgação do resultado e homologação da 2ª	A divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.	É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação aos processos de inscrição, sem


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			etapa (peça 51, p. 35). II. PA Frei Pedro - 2ª seleção - assinou ofícios de comunicação da 2ª reunião da Comissão de Seleção em 8/5/2013 (peça 37, p. 78-93); autorizou a divulgação do resultado e homologação da 2ª etapa em 29/5/2013 (peça 37, p. 102). III. PA União - autorizou a divulgação do resultado e homologação da 1ª etapa em 12/11/2013 (peça 34, p. 149).		direcioná-los a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.
	Raimundo Pires Silva	de 01/01/2010 até 20/06/2011	Exercia o cargo de Superintendente na Regional do Incra em São Paulo. Assim, deveria zelar pela regular condução do processo seletivo referente ao PA Frei Pedro.	A divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.	É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação ao processo de inscrição, sem direcioná-lo a


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
					movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.
	Sinezio Luiz de Paiva Sapucahy Filho	de 01/01/2010 até 06/11/2014	I - PA Luiz Beltrame - na condição de Superintendente Substituto, expediu os ofícios de convocação para a 1ª reunião da Comissão de Seleção (peça 38, p. 78-82 e 83-84); IV. PA União - na condição de Superintendente Substituto, assinou, em 2/7/2013, ofícios de comunicação da 1ª Reunião da Comissão de Seleção (peça 34, p. 130-135)	A divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.	É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de substituto do dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação aos processos de inscrição, sem direcioná-los a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.
	Reinaldo Rodrigues Leite	de 06/04/2011 até 24/01/2014	I. PA Florestan Fernandes - conduziu o processo de seleção, conforme	A divulgação restrita do processo de inscrição, direcionada a movimentos sociais ou associações feriu o princípio da impessoalidade.	É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir



ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
			<p>registrado nas atas da Comissão de Seleção (peça 41, p. 55 e 87, peça 42, p. 59, peça 43, p. 2-4 e 72, peça 47, p. 47, peça 50, p. 9 e 49-51) e relatórios sintéticos do processo de seleção (peça 48, p. 45-47, peça 51, p. 31-33).</p> <p>II. PA Frei Pedro - 2ª seleção - conduziu o processo de seleção, conforme atas da Comissão de Seleção <input type="checkbox"/> 2ª seleção (peça 37, p. 46 e 95).</p>		<p>conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria ter dado ampla divulgação aos processos de inscrição, sem direcioná-los a movimentos sociais ou entidades específicos. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com aplicação de multa.</p>
<p>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.</p>	Wellington Diniz Monteiro	desde 26/06/2012	Descumprir determinação do TCU.	<p>O não atendimento à decisão do TCU no sentido de dar divulgação ampla ao processo de inscrição de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária fere o princípio da publicidade e dificulta o exercício do contraditório e da ampla defesa por parte dos eliminados.</p>	<p>É razoável afirmar a consciência do ato por parte do responsável, bem como exigir conduta diversa, pois, na condição de dirigente máximo do órgão em São Paulo, deveria cumprir decisão deste TCU. Assim, sua conduta é reprovável, motivo por que dever ser ouvido em audiência a fim de avaliar se merece ser apenado com</p>

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo no Estado de São Paulo

ACHADO	RESPONSÁVEL(IS)	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)	CULPABILIDADE
					aplicação de multa.



APÊNDICE C - Fotos

Não existem dados cadastrados no apêndice de fotos.



APÊNDICE D -



ANEXO A -