

TC 020.166/2015-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade Jurisdicionada: Superintendência Regional do Inbra em São Paulo.

DESPACHO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Inbra em São Paulo (SR/08), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de 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. A fiscalização faz parte do conjunto de sete auditorias executadas, sob a orientação da SecexAmbiental, pelas seguintes unidades: Secex-AP (TC 023.998/2015-6), Secex-GO (TC 023.920/2015-7), Secex-MS (TC 024.602/2015-9), Secex-RO (TC 024.400/2015-7), Secex-RR (TC 020.170/2015-7), Secex-SP (TC 020.166/2015-0) e Secex-TO (TC 023.970/2015-4).

3. No caso dos presentes autos, com base em cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental e em levantamento efetivado pela SR/08 que identificou lotes irregulares, foram selecionados quatro projetos para exame: PA Frei Pedro (Pereira Barreto/SP), PA Florestan Fernandes (Mirandópolis/SP), PA União (Guarani d'Oeste/SP) e PA Luiz Beltrame (Gália/SP).

4. Dos achados de auditoria, a Secex-SP considerou as seguintes irregularidades graves:

a) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações; e

b) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia.

5. Diante dessas ocorrências, a proposta é de realização de audiência de superintendentes regionais e dos gestores que atuaram nos processos seletivos, Srs. Jose Giacomo Baccarin, Raimundo Pires Silva, Reinaldo Rodrigues Leite, Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho e Wellington Diniz Monteiro, conforme matriz de responsabilização elaborada pela Secex/SP.

6. Quanto às demais impropriedades, a seguir relacionadas, a sugestão é de expedir determinações à SR/08:

a) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária;

b) existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária;

c) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários;

d) procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos na legislação;

e) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações;

f) ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso ou outro instrumento congêneres que formalize os direitos e obrigações do beneficiário;

g) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento; e

h) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Inbra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

7. De fato, as irregularidades descritas no item 4, precedente, constatadas de forma recorrente também nas outras auditorias realizadas, demandam o chamamento dos responsáveis aos autos para apresentação de razões de justificativa, uma vez que contrariam a legislação.

8. O **processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas**, em detrimento de outros potenciais interessados, contraria o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade). As evidências colhidas na auditoria indicam que o Incra priorizou a seleção das famílias que estavam acampadas próximo ao imóvel, adotando lista de candidatos elaborada por movimentos sociais e associações (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – Sintraf e Federação da Agricultura Familiar – FAF).

9. No que se refere aos responsáveis a serem dirigidas as audiências, apresento algumas considerações.

10. No caso do PA União, o relato registrado pela unidade técnica agrava a responsabilidade do Sr. Wellington Diniz Monteiro. É que, ao deliberar sobre vagas remanescentes, representante do Incra (o Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário Marcelo Fernando Terence) alertou que o procedimento sugerido de cada acampamento indicar candidatos seria ilegal, porquanto não amparado pelas normas administrativas então vigentes (peça 34, p. 165). Considerando que a Mesa de Seleção, desprezando o alerta, deu andamento ao processo, o analista sugeriu a suspensão dos trabalhos, e os autos foram encaminhados para a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que sugeriu “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” (peça 34, p. 186).

11. Apesar disso, o então Superintendente Regional, Sr. Wellington Diniz Monteiro, por despacho, acatou a questionada decisão da Mesa de Seleção, encaminhando o processo para homologação das listas propostas em atas dos acampamentos (peça 35, p. 114). Na sequência, pronunciamento da Divisão de Obtenção de Terras ressaltou a determinação proferida nos autos de ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal (0012513-23.2014.403.6100) para que o Incra recadastre todos os candidatos inscritos no PNRA, no Estado de São Paulo, inclusive exigindo que apresentem documento oficial de identidade, com foto, afastando qualquer critério de indicação de entidades privadas ou movimentos sociais (peça 35, p. 117). Diante disso, foi solicitada nova manifestação da Procuradoria Federal, que reiterou o parecer anterior, opinando pela não homologação da aludida lista (peça 35, p. 121-123).

12. De acordo com o relatório, até o término da auditoria, não houve homologação da lista. Nada obstante, essa situação deve constar, expressamente, da audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro, para que apresente razões de justificativa quanto ao andamento dado ao processo, contrariando parecer da Procuradoria, sem qualquer motivação.

13. No que se refere ao Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, foi proposta audiência a respeito do direcionamento a famílias indicadas por movimentos sociais. Contudo, de acordo com a matriz de responsabilização, a conduta a ele atribuída refere-se a expedição de ofícios, como superintendente substituto, noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos, estando, portanto, mais relacionada à ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, adiante tratada.

14. Há, nos autos, inclusive, despacho assinado pelo referido responsável, como chefe da divisão de desenvolvimento, por meio do qual solicita a já citada manifestação da Procuradoria Jurídica, questionando o direcionamento (peça 34, p. 181):

“Ora, o que foi decidido não se aparenta como seleção, mas sim, se implementado, será simplesmente a homologação pelo Incra/União de indicação pessoal dos coordenadores de acampamento, fato que ao ver deste signatário contraria o ordenamento jurídico quanto a necessária impessoalidade da administração pública. Mais ainda, no caso presente, a ilegal discricionariedade é de agentes políticos informais, aos quais não pode o Estado se subordinar

ou apoiar no sentido de que estes assumam por seus próprios critérios o papel atribuído ao Estado, e subordinado ao ordenamento jurídico vigente.”

15. Assim, entendo que nova avaliação das responsabilidades deverá ser promovida pela Secex/SP antes da realização das audiências.

16. A **ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado** do processo seletivo já foi objeto de determinação deste Tribunal às Superintendências Regionais do Incra, por meio do Acórdão 753/2008 – Plenário, para que publiquem 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, sem que a entidade tenha adotado providências.

17. Cabe, portanto, realizar a audiência dos responsáveis não só pela irregularidade em si, mas pelo descumprimento de deliberação desta Corte.

18. Quanto aos achados classificados pela Secex/SP apenas como impropriedades, observo que parte das ocorrências foi também identificada nas demais superintendências fiscalizadas, tendo recebido, em outros processos, proposta de realização de audiência dos responsáveis. Cito, como exemplo, a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA, a existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa, a não garantia do cumprimento dos critérios de priorização nos procedimentos de classificação e a ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento.

19. Pondero que tais irregularidades são de fato graves e também impõem o chamamento dos responsáveis aos autos para apresentação de razões de justificativa.

20. A propósito, registro que a gravidade das ocorrências e a constatação de fragilidades sistêmicas na formação da relação de beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos, impeliu a SecexAmbiental a formular representação (TC 000.517/2016-0), com amparo no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU. No âmbito do referido processo, o Tribunal, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, determinou cautelarmente ao Incra a suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária, os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados, de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, além do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural dos beneficiários apontados com indícios de irregularidades. Parte das questões ora tratadas também são objeto de manifestação do Incra naqueles autos.

21. Face o exposto, com vistas à uniformização dos encaminhamentos nos processos da FOC ora em análise, considero, em exame ainda prévio da matéria, que as irregularidades ensejam o exercício do contraditório pelos responsáveis. No que se refere às determinações sugeridas, poderão ser expedidas no momento da apreciação do relatório de auditoria pelo Plenário do Tribunal.

22. A **ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos** ao Programa de Reforma Agrária contraria 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. Nos processos de seleção analisados, com exceção do relativo ao PA Zumbi dos Palmares, em que houve publicação de edital em jornal de circulação regional, a divulgação foi realizada somente por meio de ofícios dirigidos às Prefeituras, Câmaras Municipais, movimentos sociais/associações e, às vezes, ao Ministério Público Federal, o que não cumpre, de forma satisfatória, o Princípio da Publicidade.

23. A **existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária** foi constatada em cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental. Em relação aos quatro assentamentos analisados nos presentes autos, havia indícios de que 128 beneficiários não atenderiam aos requisitos do PNRA. Contudo, segundo a Secex/SP, o exame dos

documentos dos processos de seleção possibilitou a exclusão de grande parte dos indícios inicialmente considerados irregulares, remanescendo apenas 11 beneficiários. Como exemplo, citou os casos: 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.

24. Considerando que a unidade técnica não especificou referidas situações, nem os documentos que ampararam sua análise, entendo que não se possa, de pronto, acatar tal conclusão. É que, de acordo com a metodologia descrita pela SecexAmbiental (TC-000.517/2016-0, peça 24), foram adotadas cautelas para evitar essas distorções no resultado.

25. No que se refere aos servidores públicos, foram considerados irregulares os casos em que o beneficiário “Entrou e permaneceu no trabalho antes da data de homologação, ou seja, não foram considerados irregulares os casos em que o servidor se desvinculou do serviço antes da homologação”.

26. Quanto à percepção de mais de três salários mínimos, “Por medida de prudência, só foram consideradas irregulares as situações em que o beneficiário possuía renda superior ao estabelecido do momento da homologação em diante. Também foi observado se o vínculo empregatício ainda era válido quando foi homologado, ou seja, se o beneficiário não tinha saído do emprego que gera a renda antes de ser contemplado.”

27. Do mesmo modo, em relação aos falecidos, aposentados e portador de deficiência, só foram considerados irregulares os casos que havia apenas um titular na situação (falecido, aposentado ou portador de deficiência) ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição.

28. Por óbvio que o resultado do cruzamento pode, em situações específicas, não representar a realidade. No entanto, ressalto que foram utilizados critérios legais e normas de execução do próprio Inera, bem assim bases confiáveis de dados e informações em comparação com o Sipra, tomando-se o cuidado de efetuar depuração dos dados em alguns casos, e de levar em consideração os problemas de *data quality* reportados no referido relatório, estando a metodologia detalhada e explícita.

29. Diante disso, pondero que a análise das irregularidades que conclua por afastar os indícios apontados pela SecexAmbiental deve evidenciar as ocorrências e a documentação comprobatória, até para que se possa eventualmente aprimorar o cruzamento realizado.

30. A unidade técnica entendeu, ainda, regular o caso de uma beneficiária que foi nomeada agente comunitária de saúde após a homologação. Discordo de tal entendimento. O art. 3º, § 2º, da Portaria MDA 6/2013 não foi considerado como critério para a obtenção do indício, uma vez que contraria a legislação, definindo exceção não prevista em lei. De acordo com o referido dispositivo, não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I (for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais), III (for proprietário rural) e IV (for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade) daquele artigo. Conforme registrado pela SecexAmbiental, “A Portaria MDA 6/2013 contraria o próprio espírito do PNRA definido na legislação, já que, uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público”.

31. A esse respeito, por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, esta Corte fixou o prazo de quinze dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria (subitem 9.7).

32. Ademais, observo que o cruzamento relativo ao Estado de São Paulo identificou 9.103 beneficiários com indícios de irregularidades (peça 151) e o exame documental promovido pela unidade técnica abrangeu apenas 128 casos nos quatro processos de seleção analisados na auditoria, o que representa 1,4%. Assim, não creio que se possa concluir, de pronto, “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”, como entendeu a Secex/SP.

33. O **descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa** no processo de seleção de beneficiários refere-se, em especial, à impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999. O procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar a situação (eliminado, classificado, aprovado) 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 esses encontros.

34. Apesar de considerar que a sistemática adotada enseja prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, bem assim que é grave a ocorrência, a Secex/SP não vislumbrou, nos PAs fiscalizados, prejuízos aos participantes do PNRA, pois o número de famílias inscritas era muito próximo ao de beneficiários.

35. Discordo desse entendimento. A quantidade de candidatos inscritos ligeiramente superior à quantidade de beneficiários foi, inclusive, apontada como indício de restrição na divulgação e do direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais. Ora, considerar que não houve prejuízo aos interessados em decorrência de outra irregularidade constatada não me parece adequado.

36. Os **procedimentos de classificação adotados 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. O que se verificou é que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do PNRA.

37. O Tribunal já determinou ao Incra, por meio do item 2.6 do Acórdão 753/2008 – Plenário, a adequação dos normativos internos, especificamente a NE 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos previstos na Lei 8.629/1993.

38. Embora a irregularidade decorra, em parte, de inadequações do sistema, a Secex/SP registrou impropriedades nos procedimentos de classificação adotados pela SR/08. Trata-se da ausência ou insuficiência de conferência dos dados informados pelos candidatos, na ficha de inscrição, referentes aos critérios de priorização; bem como de ajustes, na lista de beneficiários gerada pelo sistema Sipra, promovidos geralmente em reunião de campo que ocorre antes da homologação dos beneficiários, o que pode alterar a classificação e preterir candidatos com preferências legais.

39. A **ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações** contraria o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação. As fiscalizações realizadas pela SR/08 originam-se de relatos das prestadoras de serviços de assistência técnica ou de denúncia de órgãos públicos, movimentos sociais ou dos próprios assentados, inexistindo fiscalização de iniciativa própria da SR/08, decorrentes de um planejamento formalizado. A falha é causa, ainda, de outros achados de auditoria adiante expostos.

40. A **ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares** em projetos de assentamento descumpra o previsto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20. Nas fiscalizações, além de atenderem exclusivamente demandas externas, as irregularidades são tratadas com bastante morosidade, o que contribui para a significativa quantidade de situações irregulares em projetos de assentamento. Levantamento realizado pela própria SR/08, visando atender à determinação judicial proferida nos autos da referida Ação Civil

Pública 0012513-23.2014.403.6100, apontou a existência de aproximadamente 1.142 áreas irregulares, o que corresponde a 10,7% do universo de 10.654 famílias assentadas.

41. Também relacionado aos casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos, está o **descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008**. Identificada ocupação ou exploração por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deve ser imediatamente notificado para desocupar a área. Já no caso de abandono de parcela pelo beneficiário, este deve ser notificado para retornar ao lote. Todavia, relatórios produzidos pela Cooperativa de Trabalho de Assessoria Técnica e Extensão Rural – Coater revelou mais de 70 situações de não moradia por parte do beneficiário ou ocupação irregular do lote do beneficiário por terceiros nos assentamentos analisados na auditoria, sem que o Incra tenha adotado, tempestivamente, medidas corretivas. Como apontado pela unidade técnica, a inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes contribui para a ocorrência das irregularidades, uma vez que frustra a expectativa de controle.

42. Apenas em relação a uma irregularidade apontada, entendo que pode ser dispensada a inclusão nas audiências a serem promovidas.

43. Trata-se da **ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso (CCU)** ou outro instrumento congêneres que formalize os direitos e obrigações do beneficiário. De acordo com a Secex/SP, os processos analisados de beneficiários não envolvidos em situação de ocupação irregular ou não moradia estão devidamente instruídos com contrato ou outro instrumento. Identificou-se somente ocorrências pontuais em que faltava colher a assinatura dos beneficiários nos respectivos CCUs, embora já conste a assinatura do Superintendente Regional do Incra.

44. Nesse caso, conforme proposto pela unidade técnica, entendo suficiente expedir, no momento oportuno, determinação para saneamento da falha.

45. Destaco, ainda, uma situação não abordada pela unidade técnica e não identificada nos demais processos. Como visto, a divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos é realizada por meio de ofícios dirigidos à Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, movimentos sociais e entes do terceiro setor, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Nesses expedientes, há convite para a indicação de representantes para fazerem parte da Comissão de Seleção dos assentamentos.

46. O art. 8º da NE Incra 45/2005 prevê a constituição de equipe de seleção, a quem cabe a responsabilidade da execução do processo seletivo de cada Projeto de Assentamento até a aprovação de relatório conclusivo. O Anexo I do referido normativo, que apresenta o modelo da ordem de serviço a ser utilizada para criar o grupo de trabalho, prevê a indicação do coordenador e a designação de servidores. O § 2º do art. 8º dispõe que os integrantes das equipes de seleção devem acompanhar a definição das famílias para ocuparem as vagas no assentamento e “Deve-se fazer mediante participação dos candidatos(as) inscritos, das entidades representantes dos mesmos, podendo contar também com a participação das entidades municipais, estaduais envolvidas no processo de implantação do assentamento.”

47. Infiro que, em princípio, embora haja a previsão para participar do processo de acompanhamento da definição das famílias para ocuparem as vagas, não há previsão para que aqueles representantes integrem efetivamente a equipe de seleção, o que acaba por influenciar de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária.

48. As atas das reuniões das Comissões de Seleção evidenciam a forma de atuação desses representantes, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros interessados, ao arrepio da legislação, conforme trechos a seguir transcritos:

- “foi decidida a eliminação das seguintes famílias por não terem participado efetivamente do acampamento” (peça 38, p. 86);

- “A Mesa de seleção, por três votos a zero, também aceitou a exclusão, por motivo de separação, dos seguintes cônjuges que constam no cadastro realizado no mês de março de 2013” (peça 38, p. 86);

- “informou que por decisão da Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo o processo de seleção contemplará rigorosamente a Norma de Execução 45, e todas as famílias acampadas no Município de Mirandópolis/SP poderão participar do processo de Seleção (...) Sra. Janaina, representante do MST pede a palavra e assim como o Sr. Renier, também não concordando com o procedimento adotado. Sr. Adelson do SINTRAF também não concorda (...) Sr. Joaquim Justino do SINTRAF (...) informa que não concorda com tal procedimento adotado nesta comissão de seleção e que ao término da reunião ira ao imóvel para realizar assembleia com as famílias e que se for preciso irá proibir o acesso de qualquer pessoa, inclusive dos técnicos do INCRA (...) Encerrando a reunião houve solicitação por parte do MST, SINTRAF e SER para que a mesma seja sobrestada até que os mesmos após reunirem as famílias acampadas, também se reúnam com o Sr. Superintendente Regional” (peça 41, p. 55);

- “iniciou a reunião explicando sobre o posicionamento da Superintendência do INCRA quanto à participação do número de famílias e a distribuição entre os Movimentos Sociais, sendo 70 famílias representadas pelo MST e 85 famílias representadas pelo SINTRAF” (peça 41, p. 87);

- “o MST solicitou a substituição de duas famílias, (...) informa ainda que por questões internas provavelmente mais cinco famílias serão substituídas do processo” (peça 42, p. 59);

49. Assim, pertinente ouvir a Superintendência Regional acerca da questão.

50. No que se refere à responsabilização, também com vistas a garantir a uniformidade entre os processos desta FOC, ressaltar orientações a serem observadas pela unidade técnica na identificação dos responsáveis, além das considerações expostas nos itens 9 a 15 precedentes.

51. Como visto, parte das irregularidades constatadas referem-se ao não cumprimento de determinações desta Corte dirigidas ao Incra. Nesse caso, entendo que deverão ser chamados em audiência todos os superintendentes que ocuparam o cargo desde a expedição do acórdão do TCU.

52. Quanto às demais irregularidades, a audiência deverá ser dirigida ao superintendente e/ou ao chefe de Divisão de Obtenção e Equipes de Seleção no exercício dos cargos no momento da ocorrência identificada, conforme processos analisados, levando-se em conta as competências de cada um.

53. Considerando os indícios de que as falhas permaneçam, pondero ainda pela promoção da oitiva da Superintendência Regional, para se manifestar sobre os achados apontados na fiscalização.

54. Por fim, ressaltar que, após a conclusão da auditoria, entrou em vigor o Decreto 8.738, de 3 de maio de 2016, que regulamenta a Lei 8.629/1993 e a Lei 13.001/2014, para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. A Secex/MS já ofereceu nova representação (TC.017.742/2016-1), tratando da incompatibilidade de dispositivos da IN Incra 71/2012 (art. 14) e do Decreto 8.738/2016 (§§1º e 2º do art. 19 e arts. 22 e 23), com a Lei 8.629/1993 (art. 19). A unidade técnica deve, portanto, ficar atenta, às disposições do recente normativo, ao analisar as razões de justificativa apresentadas, sem olvidar da legislação vigente no período das irregularidades, bem como dos questionamentos acerca da incompatibilidade de dispositivos dos normativos com a lei.

55. Diante das graves irregularidades constatadas pela fiscalização no âmbito da Superintendência Regional, entendo que cópia do presente despacho deve, de pronto, ser encaminhada à Presidência do Incra, à Casa Civil e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, em relação aos quais autorizo, desde já, o fornecimento de cópia do processo, caso formalmente solicitada.

56. Destarte, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 157 e 250, incisos IV e V, do RI/TCU, determino a Secex/SP que:

56.1. promova, preliminarmente, nova identificação dos responsáveis, levando em conta as considerações e orientações expostas no presente despacho;

56.2. realize as audiências dos responsáveis, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa sobre as seguintes irregularidades registradas no Relatório de Auditoria constante da peça 153 destes autos:

a) 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), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993;

c) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

d) existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal, em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66;

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

f) adoção de procedimentos de classificação que 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;

g) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação;

h) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20;

i) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária;

j) encaminhamento dado ao processo do PA União para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação (direcionada especificamente ao Sr. Wellington Diniz Monteiro);

56.3. promova a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre:

a) as irregularidades elencadas no item 56.2;

b) a inclusão de representantes da Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, movimentos sociais e entes do terceiro setor na Comissão de Seleção dos assentamentos, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária,



determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos ao arripio da legislação, em desacordo com o Anexo I da NE Incra 45/2005;

56.4. encaminhe aos responsáveis e à Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo cópia do relatório de auditoria, bem como do presente despacho, a fim de subsidiar suas manifestações;

56.5. encaminhe cópia do presente despacho à Presidência do Incra, à Casa Civil e à Procuradoria da República no Estado de São Paulo, ficando, desde já, autorizado o fornecimento de cópia do processo, caso formalmente solicitada;

56.6. ao analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, atente para as regras dispostas no Decreto 8.738/2016, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, sem olvidar da legislação vigente no período das irregularidades, bem como dos questionamentos acerca da incompatibilidade de dispositivos da IN Incra 71/2012 e do Decreto 8.738/2016, com a Lei 8.629/1993.

À Secex/SP, com orientação no sentido de que o retorno dos autos a este Relator se faça via Ministério Público, a quem, desde já, solicito pronunciamento.

Brasília, 15 de agosto de 2016.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator