

TC 020.166/2015-0

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do Incra em São Paulo

Responsáveis: Raimundo Pires Silva (CPF 022.766.778-64), José Giacomo Baccarin (CPF 019.834.758-82), Wellington Diniz Monteiro (CPF 102.966.608-33), Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (CPF 788.816.508-78), Reinaldo Rodrigues Leite (CPF 040.675.708-99)

Proposta: audiência/oitiva

INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra 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 fez parte de um conjunto de sete auditorias executadas sob a orientação da SecexAmbiental. Além desta unidade, participaram as seguintes: 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), e Secex-TO (TC 023.970/2015-4).

HISTÓRICO

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, esta Secex 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. Para essas irregularidades, propôs-se a realização de audiência dos seguintes agentes: Srs. José Giacomo Baccarin, Raimundo Pires Silva, Reinaldo Rodrigues Leite, Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho e Wellington Diniz Monteiro, conforme matriz de responsabilização (peça 153, p. 57-61).

6. Quanto aos demais achados, adiante relacionados, sugeriu-se, quando da apreciação de mérito do processo, 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 - Incri 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

7. Acolhida a proposta pelas instâncias superiores desta unidade (peças 154 e 155), submeteu-se o feito ao descortino do i. relator, que, por meio do despacho constante à peça 156, teceu diversas considerações, expostas na seção seguinte.

EXAME TÉCNICO

8. Em relação às irregularidades graves, descritas no item 4, precedente, o relator (peça 156), anuiu à proposta de audiência formulada pela equipe. Entretanto, no tocante aos responsáveis indicados no relatório de auditoria (peça 153, p. 19-20, item 65), apresentou algumas observações.

8.1. No tocante ao **processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações**, achado III.2 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 15-22), assinalou que a responsabilidade do Sr. Wellington Diniz, então superintendente do Incri/SP, deveria ser agravada, conforme se verifica do excerto do despacho, abaixo transcrito (peça 156):

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 Incri (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 Incri/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/Incri 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 Incri 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.

8.2. Como visto, o relator entendeu que essa situação deveria 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 Especializada junto ao Inca/SP, sem qualquer motivação.

8.3. Ademais, no que concerne à responsabilidade atribuída ao senhor Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, em face do achado descrito no item 4.a, acima, qual seja: “processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações”, que corresponde ao achado III.2 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 15-22), entendeu que a mesma deveria ser reavaliada. Para o relator, a conduta a ele atribuída, expedição de ofícios, como superintendente substituto, noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos, estaria mais relacionada à ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, achado III.1 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 13-15), do que ao achado III.2 daquele relatório.

8.4. Assim, em face das considerações expendidas pelo relator, opina-se que a audiência a ser dirigida ao Sr. Wellington Diniz Monteiro contemple a situação descrita no item 8.1, acima. Outrossim, propõe-se que a audiência a ser endereçada ao Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho aborde o achado relatado no item III.1 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 13-15), em lugar do proposto inicialmente.

9. Em relação à **ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado** do processo seletivo, achado III.6 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 31-32), alertou que a ocorrência já foi objeto de determinação deste Tribunal às Superintendências Regionais do Inca, por meio do Acórdão 753/2008–TCU-Plenário, de 30/4/2008, para que publicassem 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.

9.1. Desse modo, determinou que a audiência dos responsáveis contemplasse não só a irregularidade em si, mas também o descumprimento de deliberação desta Corte.

9.2. Em face do determinado, opina-se pela audiência de todos os superintendentes do Inca em São Paulo desde a publicação do aludido Acórdão, abaixo relacionados, observando-se o período abrangido pela auditoria, de 1º/1/2010 a 31/12/2014, para que apresentem justificativas quanto à ocorrência, bem como pelo não atendimento à determinação deste TCU, quais sejam:

Nome	CPF	Período a partir de 2010
Raimundo Pires Silva	022.766.778-64	1º/1/2010 a 20/6/2011
José Giacomo Baccarin	019.834.758-82	18/8/2011 a 4/4/2012
Wellington Diniz Monteiro	102.966.608-33	A partir de 26/6/2012

10. Quanto às demais impropriedades, descritas no item 6, acima, o relator teceu diversas considerações.

11. De início, salientou que as medidas determinadas visavam à uniformização dos encaminhamentos nos processos da FOC. Assim, considerou adequado, em exame prévio da matéria, que as irregularidades tratadas no referido item 6, supra, fossem objeto de audiência dos responsáveis, haja vista que parte das ocorrências foi também identificada nas demais superintendências fiscalizadas, recebendo, naqueles processos, proposta de realização de audiência. Orientou, então, que as determinações sugeridas pela equipe desta Secex, no relatório de auditoria

(peça 153), fossem expedidas no momento da apreciação do citado relatório pelo Plenário do Tribunal.

12. Na sequência, tratou de cada um dos achados reportados no item 6, supra.

13. No que atine à **ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos** ao Programa de Reforma Agrária, que 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, achado III.1 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 13-15), assinalou que, à exceção do processo 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, não se cumprindo, assim, de forma satisfatória, o Princípio da Publicidade, implicando a necessidade de ouvir-se, em audiência, os responsáveis.

13.1. Análise - A responsabilidade pela ocorrência deve recair sobre os superintendentes regionais e seus substitutos a quem competia divulgar os projetos. Assim, em atenção ao determinado, opina-se pela audiência dos seguintes agentes:

a) José Giacomo Baccarin - no processo de seleção do PA Florestan Fernandes, na condição de Superintendente Regional do Inca - SP, subscreveu os ofícios encaminhados 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 Assalariados e Pequenos Produtores Rurais de Mirandópolis e Lavínia (STRML) e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Andradina (peça 41, p. 33-43); e

b) Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho - no processo de seleção do PA Luiz Beltrame, na condição de Superintendente Regional Substituto, subscreveu os ofícios encaminhados 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); no processo de seleção do PA Frei Pedro, na 2ª seleção, subscreveu os ofícios encaminhados 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 no processo de seleção do PA União, subscreveu os ofícios encaminhados às Prefeituras e às Câmaras Municipais de Guarani d'Oeste e Indaiaporã, 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).

14. Quanto à **existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária**, achado III.3 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 22-27), assinalou que o achado foi constatado em cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, sendo que, em relação aos quatro assentamentos analisados nos presentes autos, havia indícios de que 128 beneficiários não atenderiam aos requisitos do PNRA.

14.1 Dissentindo das conclusões da equipe, o relator ponderou que a sistemática adotada pela SecexAmbiental, no cruzamento de dados, utilizou critérios legais e normas de execução do próprio Inca, 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*.

14.2. Outrossim, considerou irregular o caso de uma beneficiária que foi nomeada agente comunitária de saúde após a homologação. Para o relator, 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. Destacou que “a esse respeito, por meio do Acórdão 775/2016-TCU-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)”.

14.3. Desse modo, determinou a realização de audiências dos responsáveis, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa sobre a “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”.

14.4. Análise – Como destacado no relatório de auditoria (peça 153, p. 22-26, item 68), do cruzamento de dados elaborado pela SecexAmbiental, extraíram-se beneficiários assentados nos PAs Frei Pedro, Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e União, que apresentaram indícios irregularidades, quais sejam:

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

14.5. Anota-se que este quadro sintético corresponde à relação de beneficiários com indícios de irregularidades constante da peça 157.

14.6. Partindo desta relação de beneficiários irregulares (peça 157), a equipe procedeu ao exame dos respectivos processos de seleção. Da análise, remanesceram apenas onze ocorrências, como destacado no relatório de auditoria, item 68.6 (peça 153, p. 24). As demais, foram, após exame do processo respectivo, consideradas regulares pela equipe, a título de exemplo, citam-se os seguintes casos:

- Selma da Silva Mendonça Encarnação (PA Frei Pedro) – segundo cruzamento de dados efetuado pela SecexAmbiental, a irregularidade decorria do fato da beneficiária ser servidora pública. Contudo, no processo de seleção da beneficiária, consta o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS (peça 158, p. 67-72, emitido pelo INSS), registrando que esse vínculo já havia sido encerrado à época;

- Antônio Correia Porto (PA União) - segundo cruzamento de dados efetuado pela SecexAmbiental, a irregularidade decorria do fato de o beneficiário ser falecido. Durante a auditoria, a equipe verificou que, em 4/11/2014, a titular do lote, Senhora Cleuza de Lourdes Dias Porto, requereu ao Incra a exclusão do aludido senhor, em virtude do falecimento do beneficiário,

conforme certidão de óbito constante do processo (peça 158, p. 61). No entanto, até aquele instante, o Incra não havia adotado as providências administrativas para a retirada do nome do falecido dos cadastros do Incra, razão pela qual seu nome figurava indevidamente naquela base de dados;

- Creusa Maria Batista Januário (PA Florestan Fernandes) – segundo cruzamento de dados efetuado pela SecexAmbiental, a irregularidade decorria do fato de a beneficiária ser servidora pública (ocupação: cozinheiro geral). Contudo, no processo de seleção da beneficiária, consta o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS emitido pelo INSS (peça 158, p. 65), registrando que esse vínculo já havia sido encerrado à época;

- Marcia Soares (PA Luiz Beltrame) – segundo cruzamento de dados efetuado pela SecexAmbiental, a irregularidade decorria do fato de a beneficiária ser servidora pública (ocupação: varredor de rua). Contudo, no processo de seleção da beneficiária, consta o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS emitido pelo INSS (peça 158, p. 66), registrando que esse vínculo já havia sido encerrado à época.

14.7. Repita-se que todas as situações com indícios de irregularidades apontadas no quadro acima foram verificadas no curso da auditoria. No entanto, o i. relator ponderou que para afastar os indícios apontados pela SecexAmbiental, além de evidenciar-se as ocorrências, seria necessário reunir a documentação comprobatória, “para que se possa eventualmente aprimorar o cruzamento realizado”. Por este motivo, determinou a audiência dos responsáveis.

14.8. A responsabilidade pela ocorrência deve ser atribuída aos superintendentes regionais e aos chefes da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento a quem competia, a teor do disposto no art. 5, “a.f” da Ordem de Serviço – Incra/SR08 44/2006 o “cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados, em áreas retomadas ou vagas em projeto de assentamento de reforma agrária e colonização”.

14.9. Os processos de seleção dos PAs Frei Pedro (peça 36, p. 1), Florestan Fernandes (peça 39, p.1), União (peça 34, p. 1) e Luiz Beltrame (peça 38, p. 1) iniciaram-se em setembro/2010, novembro/2011, junho/2013 e julho/2013 e julho, respectivamente. Nestes períodos, os seguintes gestores, que devem ser responsabilizados pela ocorrência, ocupavam os cargos de superintendente e chefe de divisão na unidade fiscalizada. Assim, propõe-se que os seguintes responsáveis sejam chamados a se manifestar acerca da ocorrência:

Nome	Cargo	Período a partir de 2010
Raimundo Pires Silva	Superintendente	1º/1/2010 a 20/6/2011
José Giacomo Baccarin	Superintendente	18/08/2011 a 4/4/2012
Wellington Diniz Monteiro	Superintendente	26/6/2012 até 31/12/2014
Reinaldo Rodrigues Leite	Chefe de Divisão	6/4/2011 a 24/1/2014

15. No tocante ao **descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa** no processo de seleção de beneficiários, que se refere, 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, achado III.4 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 27-28), o relator entendeu que a ocorrência impõe prejuízos aos interessados, assim determinou que se ouvisse, em audiência, os responsáveis.

15.1. Análise - Como destacado no Relatório de Auditoria, o procedimento usualmente adotado pela SR/08 consiste apenas em comunicar as informações relativas à seleção aos membros da Comissão para que as repassem, em reunião, aos candidatos. No entanto, nos processos de

seleção dos PAs Luiz Beltrame, União e Frei Pedro, não se constatou qualquer evidência documental de que essas informações tenham sido divulgadas aos candidatos.

15.2. A responsabilidade pela ocorrência deve recair sobre os superintendentes, que, em última instância, homologam o procedimento, bem como sobre os chefes da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento a quem competia, a teor do disposto no art. 5, “a.f” da Ordem de Serviço – Incra/SR08 44/2006 o “cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados, em áreas retomadas ou vagas em projeto de assentamento de reforma agrária e colonização”.

15.3. Os processos de seleção dos PAs Frei Pedro (peça 36, p. 1), União (peça 34, p. 1) e Luiz Beltrame (peça 38, p. 1) iniciaram-se em setembro/2010, junho/2013 e julho/2013, respectivamente. Nestes períodos, os seguintes gestores, que devem ser responsabilizados pela ocorrência, ocupavam os cargos de superintendente e chefe de divisão na unidade fiscalizada:

Nome	Cargo	Período
Raimundo Pires Silva	Superintendente	1º/1/2010 a 20/6/2011
Wellington Diniz Monteiro	Superintendente	A partir de 26/6/2012
Reinaldo Rodrigues Leite	Chefe de Divisão	6/4/2011 a 24/1/2014
Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho	Chefe de Divisão	3/2/2014 até 6/11/2014

16. No que concerne aos **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, achado III.5 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 28-31), a equipe de auditoria constatou que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do PNRA.

16.1. Sobre o tema, o relator alertou para o fato de o Tribunal já haver determinado ao Incra, por meio do item 2.6 do Acórdão TCU-Plenário-753, de 30/4/2008, a adequação dos normativos internos, especificamente a Norma de Execução - Incra 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos previstos na Lei 8.629/1993. Ressaltou que, embora a irregularidade decorra, em parte, de inadequações do sistema, esta Secex registrou impropriedades nos procedimentos de classificação adotados pela SR/08, quais sejam: a 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, situação que ensejaria a audiência dos responsáveis.

16.2. Análise - Diante destas considerações e em se tratando de descumprimento de determinação, cuja responsabilidade recai sobre os superintendentes regionais, opina-se que os titulares destes cargos, observando-se o período abrangido pela auditoria, de 1º/1/2010 a 31/12/2014, sejam ouvidos, em audiência, para que apresentem justificativas quanto à ocorrência, quais sejam:

Nome	CPF	Período a partir de 2010
Raimundo Pires Silva	022.766.778-64	1º/1/2010 a 20/6/2011

José Giacomo Baccarin	019.834.758-82	18/08/2011 a 4/4/2012
Wellington Diniz Monteiro	102.966.608-33	a partir de 26/6/2012

17. No que respeita à **ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações**, achado III.7 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 32-33), contrariando o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71, de 17/5/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação, o relator ressaltou que a falha seria causa de outros achados de auditoria, quais sejam: “ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, descumprindo o previsto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20” e “descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008”. Assim, para o relator, cabe a audiência dos responsáveis pela impropriedade.

17.1. Como destacado no relatório de auditoria, durante a gestão do senhor Wellington Diniz, verificou-se inexistir planejamento formalizado para a realização de fiscalizações no âmbito da SR/08. Constatou-se que os trabalhos de fiscalização realizados pela unidade decorrem de comunicações de terceiros, de forma que 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.

17.2. Desse modo, em face das observações expendidas pelo relator, impõe-se a audiência do então superintendente do Incra em São Paulo, Sr. Wellington Diniz Monteiro.

18. No tocante ao **descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008**, Achado III.10 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 36-38), o relator, com base nas informações consignadas no relatório de fiscalização, acentuou que a inação ou a demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes contribui para a ocorrência das irregularidades, uma vez que frustra a expectativa de controle. Assim, entende que devem ser ouvidos os responsáveis pela ocorrência.

18.1. Consoante reportado no item 111.5 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 37), o exame dos relatórios produzidos pela prestadora de serviços de assistência técnica e extensão rural (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.

18.2. A responsabilidade pela ocorrência deve ser atribuída ao superintendente regional, bem como ao chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento a quem competia, a teor do disposto no art. 5, “b.g” da Ordem de Serviço – Incra/SR08 44/2006 (peça 30, p. 705) “realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas”.

18.3. Desse modo, opina-se que os responsáveis, abaixo indicados, sejam ouvidos em audiência:

Nome	CPF	Período a partir de 2010
Wellington Diniz Monteiro	102.966.608-33	A partir de 26/6/2012
Reinaldo Rodrigues Leite	040.675.708-99	6/4/2011 a 24/1/2014
Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho	788.816.508-78	3/2/2014 até 6/11/2014

19. No referente à **ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento**, que descumpra o previsto na Instrução Normativa - Incra 71/2012, como também na Lei 4.504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20, Achado III.9 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 34-36), o relator destacou anotações da equipe de auditoria no sentido de que as fiscalizações realizadas pelo Incra/SP atendiam exclusivamente demandas externas. Além disto, assinalou que as irregularidades eram tratadas com bastante morosidade, contribuindo 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. Desse modo, determinou a audiência dos responsáveis.

19.1. A responsabilidade pela ocorrência deve ser atribuída ao superintendente regional, bem como ao chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento a quem competia, a teor do disposto no art. 5, “b.g” da Ordem de Serviço – Incra/SR08 44/2006 (peça 30, p. 705) “realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas”.

19.2. Desse modo, opina-se que os responsáveis, abaixo indicados, sejam ouvidos em audiência:

Nome	CPF	Período a partir de 2010
Wellington Diniz Monteiro	102.966.608-33	A partir de 26/6/2012
Reinaldo Rodrigues Leite	040.675.708-99	6/4/2011 a 24/1/2014
Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho	788.816.508-78	3/2/2014 até 6/11/2014

20. Em relação à **ausência e/ou deficiência na formalização de Contrato de Concessão de Uso (CCU)**, achado III.8 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 33-34), o relator, anuindo ao proposto pela equipe de auditoria, entendeu que, neste caso, seria dispensável a audiência dos responsáveis, bastando expedir-se, no momento oportuno, determinação para saneamento da falha.

21. A par destas considerações, o relator chamou atenção para outra ocorrência não abordada pela equipe de auditoria e não identificada nos demais processos de fiscalização da FOC. Trata-se do fato de a divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ser 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). Nestes expedientes, haveria convite para a indicação de representantes para fazerem parte da Comissão de Seleção dos assentamentos.

21.1. Contudo, segundo o relator:

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 arripio da legislação, conforme trechos a seguir transcritos:

(...)

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

21.2. À luz destas observações, impõe-se a oitiva da unidade fiscalizada.

CONCLUSÃO

22. Tendo em conta as ponderações do i. relator, que, com vistas a uniformizar as propostas de encaminhamento da FOC, entendeu pela necessidade de ouvir-se, em audiência, os responsáveis, opina-se pela realização da formalidade na forma abaixo indicada. Ademais, cabe a oitiva da Superintendência Regional do Incra/SP acerca das irregularidades, como consignado no despacho do relator (peça 156), bem como sobre a ocorrência reportada no item 21, supra.

23. A par destas medidas, devem ser observadas as determinações constantes dos itens 56.4.e 56.5 do despacho (peça 156).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.

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

I – realização de audiência, com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992, para que os responsáveis, abaixo indicados, apresentem razões de justificativa quanto às seguintes ocorrências:

a) Achado III.2 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 15-22, item 8 deste relatório)

Responsável: José Giacomo Baccarin

Ocorrência:

- em relação ao Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, 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.

Responsável: Raimundo Pires Silva

Ocorrência:

- em relação ao Projeto de Assentamento Frei Pedro, 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 consequente 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.

Responsável: Reinaldo Rodrigues Leite

Ocorrência:

- em relação aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes e Frei Pedro, 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 consequente 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.

Responsável: Wellington Diniz Monteiro

Ocorrências:

- em relação aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes, Frei Pedro e União, 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 consequente 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.
- 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.

b) Achado III.6 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 31-32, item 9 deste Relatório)

Responsável: Jose Giacomo Baccarin

Ocorrência:

- 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.

Responsável: Raimundo Pires Silva

Ocorrência:

- 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.

Responsável: Wellington Diniz Monteiro

Ocorrência:

- 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) Achado III.1 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 13-15, item 13 deste Relatório)

Responsável: Jose Giacomo Baccarin

Ocorrência:

- 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).

Responsável: Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

Ocorrência:

- 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).

d) Achado III.3 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 22-27, item 14 deste Relatório)

Responsável: Raimundo Pires Silva

Ocorrência:

- em relação ao PA Frei Pedro, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), 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;

Responsáveis: José Giacomo Baccarin e Reinaldo Rodrigues Leite

Ocorrência:

- em relação ao PA Florestan Fernandes, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), 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;

Responsáveis: Wellington Diniz Monteiro e Reinaldo Rodrigues Leite

Ocorrência:

- em relação aos PAs União e Luiz Beltrame, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), 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) Achado III.4 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 27-28), item 15 deste Relatório)

Responsáveis: Raimundo Pires Silva e Reinaldo Rodrigues Leite

Ocorrência:

- descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo ao PA União, 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;

Responsáveis: Wellington Diniz Monteiro, Reinaldo Rodrigues Leite e Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

Ocorrência:

- descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs Frei Pedro e Luiz Beltrame, 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) Achado III.5 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 28-31, item 16 deste Relatório)

Responsável: Jose Giacomo Baccarin

Ocorrência:

- 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.

Responsável: Raimundo Pires Silva

Ocorrência:

- 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

Responsável: Wellington Diniz Monteiro

Ocorrência:

- 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) Achado III.7 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 32-33 item 17 deste Relatório)

Responsável: Wellington Diniz Monteiro

Ocorrência:

- 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) Achado III.10 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 36-38, item 18 deste Relatório)

Responsável: Wellington Diniz Monteiro

Ocorrência:

- 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.

Responsável: Reinaldo Rodrigues Leite

Ocorrência:

- 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.

Responsável: Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

Ocorrência:

- 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.

i) Achado III.9 do Relatório de Auditoria (peça 153, p. 34-36, item 19 deste Relatório)

Responsável: Wellington Diniz Monteiro

Ocorrência:

- descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução

Normativa - Inca 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária.

Responsável: Reinaldo Rodrigues Leite

Ocorrência:

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

Responsável: Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

Ocorrência:

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

II - oitava da Superintendência Regional do Inca no Estado de São Paulo, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre as seguintes irregularidades:

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 consequente 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 Inca, 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 (peça 151), 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 - Inca 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 Instrução Normativa- 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) 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.

Secex/SP, 2ª Diretoria, 30 de novembro de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Sérgio Ricardo Ayres Rocha

AUFC – Mat. 2716-2