

TC 001.526/2017-0

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA/Casa Civil

Representante: SecexAmbiental

Representado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/Casa Civil

Proposta: análise das audiências. Mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo apartado do TC 000.517/2016-0, para análise em separado das audiências, no âmbito da representação interposta pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente - SecexAmbiental a respeito de indícios de irregularidades ocorridas no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, relacionadas à concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA em todo o País.

HISTÓRICO

2. A representação de que trata o presente processo teve origem a partir de vários trabalhos do Tribunal de Contas da União realizados nos últimos 20 anos, julgados por meio dos seguintes Acórdãos: 750/1998; 391/2004; 557/2004; 753/2008; 609/2011; 60/2011; 356/2011; 356/2012; 2609/2012; 1259/2013; e 4503/2016; todos do Plenário.

3. Essas decisões e os trabalhos que as originaram registram um histórico de irregularidades identificadas nos processos de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes da reforma agrária e têm seus principais pontos destacados no anexo I desta instrução. Além disso ao longo desses exercícios, as unidades técnicas do TCU realizaram diversas reuniões com o Incra com o intuito de esclarecer o conteúdo das referidas decisões e acompanhar sua implementação. Apesar dessas decisões reiteradas do TCU e dos esforços empreendidos por seu corpo técnico, as medidas tomadas pelo governo federal para sanar as irregularidades apontadas foram insuficientes até o momento.

4. Levantamento realizado pelo TCU em 2015, no âmbito do TC 007.723/2015-6, julgado pelo Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário, apontou diversos riscos e fragilidades na constituição da relação de beneficiários da reforma agrária no Incra. Baseado nisso, em seu item 9.1, o referido Acórdão resolveu:

autorizar a realização de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sob orientação da Secex Ambiental, na modalidade “Relatórios Individualizados” no tema “Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”, pelas seguintes Secretarias: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO.

5. Os trabalhos decorrentes do Acórdão 2028/2015-TCU-Plenário foram iniciados ainda em 2015, sob orientação da SecexAmbiental e demonstraram fragilidades sistêmicas na formação da Relação de Beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos e no médio prazo, a exemplo de auditorias anteriores no DF e Entorno (TC 028.947/2011-8) e no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1).

6. Após efetuar cruzamento de dados (peça 12 do TC 000.517/2016-0), a SecexAmbiental detectou a existência de 479.695 casos de beneficiários da Reforma Agrária com indícios de irregularidades, número revisado para cima, 581.130 casos (peça 24 do TC 000.517/2016-0).

7. Nesse sentido, o TCU, após realização de oitiva junto ao Incra determinou, cautelarmente, por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, a suspensão de:

- a) processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;
- b) assentamento de novos beneficiários já selecionados;
- c) novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 do TC 000.517/2016-0;
- d) acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do beneficiário fazer parte do PNRA como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25.

8. Posteriormente, por meio do Acórdão 1.086/2016-TCU-Plenário, o Tribunal conheceu dos embargos de declaração opostos em face do Acórdão 775/2016-TCU- Plenário para, no mérito, rejeitá-los.

9. Os indícios de irregularidade encontrados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, caso confirmados em sua totalidade, representariam os seguintes efeitos à Política Nacional de Reforma Agrária:

1. prejuízos financeiros potenciais decorrentes dos indícios de irregularidades constatados, calculados em R\$ 2,83 bilhões, sendo R\$ 89,3 milhões no curto prazo e R\$ 2,74 bilhões no médio prazo;
2. possibilidade de seleção efetuada de maneira ilegal de 120 mil novos beneficiários, com possibilidade de ingresso de novos beneficiários com indícios de irregularidades, uma vez que o plano de ação do Incra só estará implantado ao final de 2019, ocasião em que esses beneficiários já terão sido assentados;
3. prejuízos financeiros com custos administrativos e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que a irregularidade for confirmada;
4. custo de oportunidade dos imóveis cujos beneficiários apresentam indícios de irregularidade, no montante de R\$ 159 bilhões, os quais poderiam estar ocupados com beneficiários regulares, evitando a aquisição de novos imóveis para a reforma agrária e o custo com a criação de novos projetos de assentamento;
5. remissão de créditos da reforma agrária no valor de R\$ 6,1 milhões para beneficiários com indícios de irregularidade, com possibilidade de remissão de montante ainda maior;
6. possibilidade de acesso de beneficiários potencialmente irregulares a outros benefícios e políticas públicas derivadas do PNRA como o Benefício Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Bolsa Verde, Pronera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, a exemplo do PAA que tem potencial de prejuízo financeiro de 82.5 milhões (11.432 beneficiários irregulares do RB participando do PAA);
7. lesão aos direitos de milhares 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.

10. As causas para que ocorressem os indícios de irregularidades, conforme discutido ao longo do TC 000.517/2016-0, seriam as seguintes:

1. 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);
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);
3. 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;
4. inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA 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;
5. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
6. 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;
7. inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;
8. 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;
9. 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;
10. 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;
11. descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia; e

11. Nesse sentido, considerando que a omissão dos gestores também concorreu para as ilegalidades acima descritas, os responsáveis foram ouvidos em audiência, para que apresentassem razões de justificativa pelas irregularidades atribuídas a cada um, conforme qualificação a seguir:

1. Rolf Hackbart, CPF 266.471.760-04, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011, por ter deixado de exercer as atividades de direção, orientação

e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica e de iniciativa para a alteração de normas internas e funcionamento de sistema da informação fundamentais para a seleção de beneficiários e para a supervisão ocupacional;

2. Celso Lisboa Lacerda, CPF 557.390.089-72, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012, por ter deixado de exercer as atividades de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica e de iniciativa para a alteração de normas internas e funcionamento de sistema da informação fundamentais para a seleção de beneficiários e para a supervisão ocupacional;
3. Carlos Mario Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015, por ter deixado de exercer as atividades de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica e de iniciativa para a alteração de normas internas e funcionamento de sistema da informação fundamentais para a seleção de beneficiários e para a supervisão ocupacional;
4. Nilton Bezerra Guedes, CPF: 540.189.359-00, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008, por ter deixado de exercer suas funções de coordenação, normatização e supervisão das atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária;
5. Celso Lisboa Lacerda, CPF: 557.390.089-72, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011, por ter deixado de exercer suas funções de coordenação, normatização e supervisão das atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária;
6. Marcelo Afonso Silva, CPF: 311.875.526-15, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016, por ter deixado de exercer suas funções de coordenação, normatização e supervisão das atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária;
7. Cesar Jose de Oliveira, CPF: 660.174.754-87, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 11/5/2007 a 5/7/2011, por ter deixado de exercer suas funções orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas;
8. Luis Gugé Santos Fernandes, CPF: 333.610.025-91, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 25/7/2011 a 16/1/2013, por ter deixado de exercer suas funções orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas;
9. César Fernando Schiavon Aldrichi, CPF: 425.920.200-63, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: desde 16/1/2013, por ter deixado de exercer suas funções orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas;

12. A seguir será realizada a análise das razões de justificativa apresentadas pelos

responsáveis.

EXAME TÉCNICO

13. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 122 do TC 000.517/2016-0), foram promovidas as audiências dos responsáveis, conforme relação dos Ofícios a seguir:

1. Rolf Hackbart, por meio do Ofício 469/2016 (peça 12), datado de 18/11/2016;
2. Celso Lisboa Lacerda, por meio do Ofício 471/2016 (peça 14), datado de 18/11/2016;
3. Carlos Mario Guedes de Guedes, por meio do Ofício 470/2016 (peça 13), datado de 18/11/2016;
4. Nilton Bezerra Guedes, por meio do Ofício 472/2016 (peça 15), datado de 18/11/2016;
5. Marcelo Afonso Silva, por meio do Ofício 468/2016 (peça 11), datado de 18/11/2016;
6. César José de Oliveira, por meio do Ofício 466/2016 (peça 9), datado de 18/11/2016;
7. Luis Gugé Santos Fernandes, por meio do Ofício 467/2016 (peça 10), datado de 18/11/2016;
8. César Fernando Schiavon Aldrighi, por meio do Ofício 465/2016 (peça 8), datado de 18/11/2016.

14. Os responsáveis tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme ARs constantes das peças 20, 22, 23, 35, 36, 37 e 38, tendo, após atendidos os pedidos de prorrogação de prazos (peça 33, 39, 46 e 53), apresentado, tempestivamente, suas razões de justificativa de forma conjunta, de acordo com o documento constante da peça 54.

15. As defesas foram apresentadas de forma conjunta pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, considerando que as imputações de irregularidades dirigidas aos ex-Presidentes do Incra consistem na junção daquelas relacionadas aos Diretores da Diretoria de Obtenção de Terras e aos Diretores da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, no que tange, em síntese, ao processo de seleção de beneficiários e à supervisão ocupacional, respectivamente.

16. Os responsáveis iniciaram as suas argumentações refutando a ocorrência de omissão por parte dos Diretores e Presidentes do Incra e salientando que as supostas irregularidades têm sido objeto de constante enfrentamento e aprimoramento nas gestões do Incra, que têm adotado medidas concretas com vistas ao cumprimento das leis e dos princípios da administração pública. Apresentaram, basicamente, informações sobre a atualização de diversos normativos para demonstrar o constante processo de aperfeiçoamento qualitativo do programa de reforma agrária como um todo. Alegaram que o Incra segue os arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993, quanto aos critérios de seleção e classificação das famílias contempladas com lotes da reforma agrária, estando esse fato consignado no normativo NE 45/2005. Já a atuação posterior de manutenção ou não do beneficiário no Programa pautava-se pelo art. 21 da mesma lei. Os responsáveis destacaram, ainda, no que concerne à ampla defesa, que o recém editado Decreto 8.738/2016 também garante esse pressuposto, destacando que o referido decreto busca aprimorar os princípios da ampla defesa e contraditório, impessoalidade, legalidade e publicidade do resultado final dos processos.

17. Da análise das alegações dos responsáveis verificou-se que as mesmas não são suficientes para desconstruir os fatos indicados na audiência, uma vez que não apresentaram argumentos capazes de afastar as irregularidades relativas à cada conduta, tendo se pautado em disposições normativas que já eram de conhecimento o Tribunal, inclusive as recentemente editadas, sendo mantido o

entendimento sobre a ocorrência das irregularidades decorrentes das fragilidades normativas e administrativas da Autarquia apontadas na representação objeto do TC 000.517/2016-0, não como casos pontuais, mas como problemas sistêmicos e recorrentes no Incra.

18. A presente análise das razões de justificativa é realizada de forma conjunta e de acordo com os itens apresentados pela defesa. Primeiramente, apresentamos, de forma geral, os trabalhos anteriores do TCU no âmbito do INCRA em que as irregularidades já tinham sido encontradas e os acórdãos, determinações e recomendações feitas pelo TCU. Na sequência, é analisada cada causa/irregularidade, e a análise das respectivas razões de justificativa, conforme descrito a seguir:

Causa/irregularidade 1 e 2:

19. 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) (itens d.1.1., d.2.1., d.3.1., d.4.1., d.5.1., d.6.1.) e 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) (itens d.1.2, d.2.2., d.3.2., d.4.2, d.5.2, d.6.2)

Responsáveis:

20. Rolf Hackbart, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012; Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Celso Lisboa Lacerda, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Marcelo Afonso Silva, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016.

Descrição da causa:

21. Nas superintendências pesquisadas e também em âmbito nacional, não foram encontrados instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo referido para os projetos de assentamento criados. Ao contrário, o que se encontrou nos processos administrativos do Incra foram vários exemplos de movimentos sociais reivindicando os projetos de assentamento, já desde a efetiva compra ou desapropriação da área. Ressalta-se que várias áreas (fazendas) obtidas pelo Incra foram decorrentes de indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993.

Razões de justificativas apresentadas de forma conjunta (peça 54, p. 10-14):

22. Destacaram que não houve omissão no que tange à supervisão e normatização do processo de seleção, tendo sempre havido atuação no sentido de cumprir as leis e normativos internos vigentes, bem como melhorar a redação das normas do Incra. Reforçou que a Autarquia sempre buscou dar publicidade ao processo seletivo, tampouco houve qualquer orientação no sentido de direcionamento de inscrição de famílias vinculadas a associações ou movimentos sociais, pelo que não se sustentam as imputações de referidas condutas omissivas aos ora representados.

23. Nesse sentido, enfatizaram que o processo de seleção de famílias, no âmbito do Incra, encontra-se disciplinado na Norma de Execução INCRA 45/2005, que busca garantir a participação do beneficiário em todas as fases do processo, de modo a cumprir os princípios da publicidade e transparência no processo seletivo, e que, nesse sentido, sempre foi a orientação dos gestores da Autarquia, conforme art. 7º, *in verbis*:

Art. 7º. Compreende o **processo de inscrição das famílias candidatas ao programa nacional de Reforma Agrária e é realizado em todas as unidades da Federação, sob a gestão do INCRA**, podendo buscar parcerias com outras instituições públicas credenciadas para tal fim, devendo utilizar o formulário Inscrição de Candidato (a) do sistema de informações do INCRA.

Parágrafo primeiro. **Qualquer pessoa interessada no Programa de Reforma Agrária pode se inscrever**, ficando rigorosamente submetida às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

24. Quanto à publicidade da seleção, salientaram que os processos seletivos são de conhecimento geral na região em que se localiza o imóvel, não restando violada a publicidade do processo, visto que a criação de assentamento rural tem impacto regional, desde a aquisição do imóvel rural, por desapropriação ou compra, sendo que, na compra, seu procedimento impõe a obrigatoriedade da realização de audiência pública, precedida de ampla divulgação, no mínimo em três jornais de circulação regional, o que já propicia que os interessados da região onde se localiza o imóvel tomem conhecimento do pretendido projeto de assentamento.

25. Destacaram que a NE 45/2005, conforme parágrafo único do art. 2º, possibilita a priorização da seleção de famílias em condições precárias e, por este motivo, foram desenvolvidas ações para inclusão das famílias em situações precárias e de baixa renda, tendo o Incra mapeado, em 2011, todos os acampamentos rurais, com pontos de georreferenciamento para, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), promover a inclusão das famílias no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). Dessa forma, por meio de busca ativa do MDS, em 2012, o Incra identificou as demandas regionais de localização de acampamentos e assentamentos, para inclusão em programas sociais do governo, como parte do Plano Brasil Sem Miséria, tendo o MDS criado, no Sistema CadÚnico, campos para identificar as famílias nas situações de "acampado" ou "assentado". Essa ação fora também contemplada na Portaria MDA 06/2013.

26. Enfatizaram que a inscrição no processo de seleção é facultada pela Autarquia a qualquer interessado e nunca houve qualquer direcionamento de inscrição de famílias indicadas por movimentos sociais ou associações. Por outro lado, existem ações articuladas com parceiros institucionais para acesso a políticas sociais de combate à pobreza, além de priorização das famílias que vivam em condições precárias na política de acesso à terra, sem qualquer necessidade de participação das entidades representativas e movimentos sociais, uma vez que o cadastramento é operacionalizado pelas prefeituras municipais.

27. Informaram que foi instituído Grupo de Trabalho Interdisciplinar, em 6 de maio de 2011, por meio da Portaria/Incra 210, DOU de 17/5/2011, o qual elaborou uma minuta de Instrução Normativa para substituir a NE 45/2005. No entanto, a Casa Civil iniciou junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA nova discussão sobre critérios e parâmetros para a reforma agrária, o que culminou com a edição da Portaria/MDA 6/2013, e implicou na revisão do quanto construído até então, pelo que a instrução normativa elaborada pelo Incra perdera o objeto e não fora publicada.

28. Ressaltaram que, com o advento da Portaria/MDA 6/2013, o processo de elaboração da nova instrução normativa de seleção visou a adequar-se à nova Portaria 6/2013 e à Portaria Interministerial 78/2013, que definiu critérios para inclusão de beneficiários do Programa de Reforma Agrária no Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, destacando que a referida portaria previu expressamente a garantia da publicidade do processo de seleção no seu art. 10.

Análise:

29. Os argumentos de defesa dos responsáveis não prosperam, consoante farta documentação probatória em sentido contrário, já evidenciado em trabalhos anteriores. Afinal, foram oito as auditorias realizadas pelo TCU em 2015, em oito estados da federação, sob a modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada, cujas constatações advieram de rigorosa observância de procedimentos técnicos de auditoria: análise de documentos, entrevistas com os principais atores do

processo, estudos de caso, cruzamentos de dados, mapeamento de processos e visitas a lotes dos projetos de assentamento em estudos de caso.

30. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos:

- a) 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, além do art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);
- b) direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 (Princípio da impessoalidade);

31. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

32. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das determinações proferidas no Acórdão 753/2008–TCU–Plenário, referente a trabalho efetivado no exercício de 2007 que constatou diversos problemas na reforma agrária e no Incra, expedindo, dentre outras, a seguinte determinação ao 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 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

33. O Acórdão 4503/2016 – TCU – Segunda Câmara tratou de Auditoria realizada no exercício de 2012 na relação de beneficiários da reforma agrária da Superintendência Regional do Incra do DF e Entorno. Trecho bastante elucidativo do relatório da unidade técnica, mostra a influência dos movimentos sociais na constituição da lista de beneficiários em detrimento ao processo público de seleção na referida Superintendência:

Tão logo se inicie o procedimento de obtenção, normalmente com a vistoria do imóvel, é comum encontrarmos nos processos expedientes reivindicando a área para determinado grupo/associação, apresentando relação de trabalhadores rurais acampados na região, candidatos ao PNRA, conforme exemplos a seguir:

1) expediente constante do Processo 54700.001725/2008-12 – processo de obtenção da Fazenda Forquilha/Lugar Cambaúba e Sucuri, no qual os vendedores da fazenda informam que dada a impossibilidade de comparecimento de um representante do Incra, com a autorização do Superintendente Regional, as chaves da fazenda ficaram em poder dos atuais moradores da sede da Fazenda Cambaúba, com a ciência e concordância dos líderes do assentamento.

No mesmo expediente ainda informam: “Hoje, 20/12/2011, onze integrantes ou militantes do movimento ‘Sem Terra’ - Lucilar, Joel, Sérgio, Denis, Ronaldo, Ricardo, Geraldo, Alex, Cledson, Alésia e Claudete -, visitaram as áreas vendidas, verificaram o bom estado das benfeitorias e pastagens, e confirmaram a entrega”.

2) Termo de declaração constante do Processo 54700.001423/2006-82, processo de obtenção da Fazenda Água Fria, no qual o Superintendente Regional da SR-28(DFE) informa sobre os movimentos sociais requereram a propriedade. Informa ainda que, como o processo ficou

parado por aproximadamente 2 anos, os representantes à época ligados à Fetraf/DFE, hoje ligados à Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC pleitearam o referido imóvel.

E conclui, “levando-se em consideração as constantes reivindicações e lutas pelo imóvel declaramos que a Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC ficará responsável juntamente com o Incra/SR(28)DFE pela organização das famílias que serão assentadas no mesmo quando de sua desapropriação”.

A influência dos movimentos sociais não se limita ao período de obtenção das áreas que serão destinadas à reforma agrária.

No Processo 54700.000494/2013-97 – processo de seleção de famílias do Projeto de Assentamento Oziel Alves III, consta expediente datado de 5/8/2013 (peça 15, p. 59), informando que a senhora Rosilda Moreira dos Santos da Silva e o senhor Adílio Dias da Luz de Brito foram eliminados do programa e tiveram seu Contrato de Concessão de Uso – CCU cancelado, pois, por não morarem no projeto de assentamento, foram notificados, por intermédio de edital, e não apresentaram defesa em tempo hábil.

Na sequência informa que “a coordenação do projeto solicitou o retorno dos mesmos à condição de beneficiários, alegando ter sido um equívoco por parte do movimento social ter solicitado a exclusão de seus nomes”.

Em 13/8/2013, o Incra torna sem efeito a exclusão do PNRA dos referidos beneficiários, conforme expediente de página 60 da peça 15.

34. Ressalte-se que a ausência da ampla divulgação do processo de seleção das pessoas a serem beneficiadas com o lote da reforma agrária constituiu uma irregularidade que foi constatada em todas as oito auditorias realizadas pelo TCU em 2015.

35. No exame dos processos dos projetos de assentamento não foram encontrados quaisquer instrumentos de divulgação da abertura do processo seletivo, a dar-lhes ampla publicidade, seja por jornais de grande circulação seja por outro meio eficaz. O que se viu – e se comprovou – foi a atuação de movimentos sociais desde a efetiva compra ou desapropriação da terra, havendo casos, consoante anotado pela unidade técnica, de fazendas obtidas pelo Incra fruto de “indicações dos próprios movimentos sociais, que, a partir daí, entendem ter prioridade nos lotes do futuro assentamento rural, indicando seus associados, à revelia da ordem de preferência estabelecida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993”.

36. Na peça de defesa, mais uma vez, não foi apresentado qualquer dos instrumentos de divulgação, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos. É princípio basilar de qualquer ato administrativo público a sua publicidade, e, no caso concreto, a Autarquia não trouxe documentos para descaracterizar o achado.

37. Sob o aspecto jurídico, a irregularidade se reveste de elevada gravidade pois fere o princípio constitucional da publicidade, cuja observância é imperativa e cuja violação acarreta efeitos nocivos, apartando, de um lado, aqueles a quem a informação da ação estatal não chega e privilegiando, de outra banda, aqueles que detêm a exclusividade da informação.

38. O propósito de uma etapa de cadastro e classificação é justamente a seleção dos interessados mais qualificados/indicados para gozar dos benefícios da política agrícola, a qual deve ser compatibilizada com reforma agrária, conforme estabelece o comando constante no §2º, art. 187, do texto constitucional, propósito que não é cumprido com a restrição da divulgação da abertura de processos seletivos para a reforma agrária.

39. Foi justamente a ausência de publicidade ampla e efetiva que criou espaço fértil para a ocorrência de outro ilícito constatado em diversas auditorias, que foi o direcionamento do processo de inscrição para famílias indicadas por movimento sociais, uma vez que o cadastramento das famílias

era feito em visita do servidor do INCRA aos acampamentos, e os procedimentos do processo seletivo eram aplicados levando em consideração apenas as famílias acampadas, tendo, assim, restringido a participação de famílias que não pertenciam aos movimentos sociais.

40. A alegação de que a publicidade já é observada na medida em que se garante participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através da organização da qual seja membro e represente seus interesses, conforme o art. 3º da NE/Incra 45/2005 e o § 1º do art. 8º da NE/Incra 45/2005, já que prevê a observação obrigatória dos envolvidos da metodologia de seleção disposta no normativo, mostra-se também improcedente pela análise dos fatos colecionados nas auditorias, conforme descrito nos trabalhos do TCU em que as irregularidades foram encontradas anteriormente.

41. Tal normativo não se mostra suficiente, uma vez que não estabelece sequer a forma de ampla divulgação a ser adotada nesses processos seletivos, apesar de ser uma norma de execução que, em tese, detalharia o processo de seleção desses beneficiários.

42. Trecho extraído do relatório de auditoria da Secex de Goiás ilustra a prática adotada no Incra para a seleção de candidatos da reforma agrária, contrária ao princípio da publicidade, constante do art. 37 da CF/88:

105.2. Constam dos referidos autos apenas as portarias de criação dos projetos de assentamento (PA Padre Ilgo – Evidência 2, p. 193; e PA Maria Cícera das Neves – Evidência 1, p. 131-133) e em seguida as primeiras relações de beneficiários (PA Padre Ilgo, de 13/10/2010 – Evidência 2, p. 194-201; e PA Maria Cícera das Neves, de 25/11/2009 – Evidência 1, p. 135-189). Percebe-se que no PA Padre Ilgo o prazo entre a criação do projeto de assentamento e a definição da primeira relação de beneficiários é de 2 (dois) meses, já no caso do PA Maria Cícera das Neves esse prazo é ainda menor, apenas 1 (um) mês.

105.3. Nas entrevistas realizadas foram efetuadas duas perguntas relacionadas ao tema: sobre a forma como era realizada a divulgação do processo seletivo; e acerca do conhecimento do servidor entrevistado sobre a existência de documentos que comprovassem a divulgação desse processo seletivo. Responderam tais perguntas o superintendente da SR04, além de dois gestores e cinco servidores que atuam na área de cadastro e seleção de beneficiários (Evidência 19).

105.4. Quanto à divulgação do processo seletivo para seleção de beneficiários do PNRA, as respostas obtidas foram no sentido de que não havia divulgação do processo seletivo. Alguns dos entrevistados complementaram suas respostas e informaram que havia uma divulgação envolvendo algumas das entidades mais afetas à obtenção de áreas destinadas ao PNRA (movimentos ligados à reforma agrária, sindicatos, associações e, em alguns casos, prefeituras), além de contatos com algumas famílias da região do projeto de assentamento, assim como com os sindicatos da cidade, com o prefeito e com a Comissão Pastoral da Terra-CPT (Evidência 10).

105.5. Igualmente, alguns servidores alegaram que a SR04 eventualmente procurava famílias da região que haviam anteriormente participado do PNRA, mas que não haviam sido beneficiadas. No entanto, quando questionados sobre como isso era controlado, a equipe de auditoria foi informada de que não existia um critério específico que pudesse assegurar isonomia nesse contato com essas famílias. Outra forma de divulgação salientada foi o conhecimento do processo seletivo com base no “boca a boca”. Conforme relatado, nesses casos, os interessados naturalmente procuravam o Incra/SR04 para se cadastrarem. No que diz respeito à existência de documentos que pudessem comprovar a divulgação do processo seletivo, todos os entrevistados foram categóricos ao afirmarem que não tinham conhecimento da divulgação de um processo seletivo para o PNRA.

43. Da leitura do texto, pode-se inferir que as práticas adotadas pelo Incra estão muito distantes do cumprimento do princípio constitucional da publicidade, que, de forma semelhante a outros concursos públicos (ex. para provimentos de cargos, compras estatais, etc.), deveria ser precedido de publicações em jornais de grande circulação, internet, diários oficiais ou qualquer outro meio de ampla divulgação e sem direcionamento de qualquer tipo.

44. Conforme salientado pela equipe técnica da Secex Goiás, o propósito de uma etapa de cadastro e classificação é justamente a seleção dos interessados mais qualificados/indicados para gozar dos benefícios da política agrícola, a qual deve ser compatibilizada com reforma agrária, conforme estabelece o comando constante no §2º do art. 187 do texto constitucional, propósito que não é cumprido com a restrição da divulgação da abertura de processos seletivos para a reforma agrária.

45. Quanto às famílias participantes dos referidos movimentos, é evidente que as mesmas podem e devem ser alcançadas pela política pública, desde que se enquadrem nas situações de eleição descritas pela legislação. O que não pode ocorrer, em circunstância alguma, é o Incra, como órgão estatal a quem compete executar ações para reforma agrária, deixar de exercer o absoluto protagonismo na condução de todos procedimentos, os quais devem ter plena aderência aos princípios constitucionais assentados no art. 37, caput, da Lei Fundamental.

46. Nas auditorias realizadas pelo TCU foram encontrados vários casos de direcionamento, a exemplo do processo de constituição do PA Itamarati II, no âmbito dos trabalhos que deram origem ao Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário e, outro caso, do Distrito Federal, que deu origem ao Acórdão 4.503/2016 – TCU – Segunda Câmara, ambos da relatoria do Ministro André de Carvalho. O referido assentamento foi dividido entre a FETAGRI, a CUT, a FAF, o MST e a FAFI, tudo com a conivência dos servidores e gestores da Superintendência, conforme documentação constante do processo administrativo referente à constituição do projeto de assentamento.

47. Outro caso que ilustra bem a influência ilegal dos movimentos sociais na constituição da lista de beneficiários, em detrimento de um processo seletivo público, é o caso do Distrito Federal, conforme trecho da instrução que deu origem ao Acórdão 4.503/2016 – TCU – Segunda Câmara, reproduzido a seguir:

Tão logo se inicie o procedimento de obtenção, normalmente com a vistoria do imóvel, é comum encontrarmos nos processos expedientes reivindicando a área para determinado grupo/associação, apresentando relação de trabalhadores rurais acampados na região, candidatos ao PNRA, conforme exemplos a seguir:

1) expediente constante do Processo 54700.001725/2008-12 – processo de obtenção da Fazenda Forquilha/Lugar Cambaúba e Sucuri, no qual os vendedores da fazenda informam que dada a impossibilidade de comparecimento de um representante do Incra, com a autorização do Superintendente Regional, as chaves da fazenda ficaram em poder dos atuais moradores da sede da Fazenda Cambaúba, com a ciência e concordância dos líderes do assentamento.

No mesmo expediente ainda informam: “Hoje, 20/12/2011, onze integrantes ou militantes do movimento ‘Sem Terra’ -Lucilar, Joel, Sérgio, Denis, Ronaldo, Ricardo, Geraldo, Alex, Cledson, Alésia e Claudete -, visitaram as áreas vendidas, verificaram o bom estado das benfeitorias e pastagens, e confirmaram a entrega”.

2) Termo de declaração constante do Processo 54700.001423/2006-82, processo de obtenção da Fazenda Água Fria, no qual o Superintendente Regional da SR-28(DFE) informa sobre os movimentos sociais requereram a propriedade. Informa ainda que, como o processo ficou parado por aproximadamente 2 anos, os representantes à época ligados à Fetraf/DFE, hoje ligados à Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC pleitearam o referido imóvel.

E conclui, “levando-se em consideração as constantes reivindicações e lutas pelo imóvel declaramos que a Liga Camponesa do Planalto Central – LCPC ficará responsável juntamente com o Incra/SR(28)DFE pela organização das famílias que serão assentadas no mesmo quando de sua desapropriação”.

48. Exemplos de ocorrências como essas também foram relatadas nas auditorias dos estados de São Paulo, Tocantins, Rondônia e Goiás mostrando que o problema é sistêmico e difundido na estrutura do Incra, não se tratando de ocorrência isolada, mas sim do modelo de operação praticado nas superintendências regionais da Autarquia. Na defesa apresentada pelos responsáveis não foram

trazidos argumentos capazes de afastar os indícios da prática irregular (processos de trabalho, declarações em entrevistas, revisão documental, legal, etc).

Conclusão

49. Diante do exposto, entende-se que não foram apresentados argumentos capazes de afastar a conduta nem elidir as irregularidades atribuídas a cada um dos responsáveis.

Causa/irregularidade 3, 5, 6 e 8:

50. 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 (d.1.3., d.2.3., d.3.3., d.4.3., d.5.3., d.6.3.); ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999 (d.1.5., d.2.5., d.3.5., d.4.5., d.5.5., d.6.5.); 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 (d.1.6., d.2.6., d.3.6., d.4.6., d.5.6., d.6.6.); 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 (d.1.8., d.2.8., d.3.8., d.4.8., d.5.8., d.6.8.)

Responsáveis:

51. Rolf Hackbart, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012; Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Celso Lisboa Lacerda, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Marcelo Afonso Silva, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016.

Descrição das causas:

52. De acordo com a sistemática adotada pelo Incra, os procedimentos de classificação dos beneficiários da PNRA não garantem o cumprimento dos critérios de priorização. A prática das superintendências regionais não permite a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, a ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa na fase de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos.

Razões de justificativas apresentadas de forma conjunta (peça 54, p. 14-20)

53. Informaram que a seleção de trabalhadores rurais candidatos ao um projeto de assentamento é realizado segundo as vedações estabelecidas no artigo 20 da Lei 8629/93 e os critérios de preferência, conforme artigo 19 da mesma lei, respeitada a ordem de classificação, consoante o previsto na NE 45/2005.

54. Reconheceram a possibilidade e necessidade do aprimoramento do procedimento de seleção de famílias candidatas ao PNRA, refutando a ideia de que o problema é recorrente e generalizado como afirma a representação, muito menos que os problemas decorram de omissões de coordenação e normatização por parte dos ex-gestores da Autarquia.

55. Para demonstrar o constante processo de aperfeiçoamento qualitativo do programa de reforma agrária como um todo, em consonância e sem ruptura com o que foi realizado na última década, destacaram a edição dos seguintes normativos:

- a) Portaria MDA 06, de 31 de janeiro de 2013, que trata e aperfeiçoa o procedimento administrativo de seleção de candidatos para o programa de reforma agrária:
 - a. art. 6º - reproduz a ordem preferencial de assentamento prevista no art. 19 da Lei 8.629/1993;
 - b. art. 7º - determina a seleção prioritária, segundo pontuação calculada na forma definida pelo Incra, de quem preenche os critérios indicados pela norma;
 - c. art. 8º - trata da preferência para o assentamento em lotes vagos em decorrência de desistência, abandono ou retomada, de onde se extrai também que a ação de reposição das famílias nos lotes já criados a partir da prática que se convencionou chamar de supervisão ocupacional;
 - d. art. 10 - determina ao Incra seja dada publicidade ao processo seletivo, garantindo a participação de todas as pessoas interessadas;
 - e. art. 30 - trata das condições de acesso ao programa e elenca quem não poderá ser beneficiário da reforma agrária, indicando, por exclusão, quem o poderá, ou seja, quem não estiver incurso em alguma daquelas vedações.
- b) Decreto 8.738/2016, de 03 de maio de 2016, que regulamenta a Lei 8.629/93 e a Lei 13.001/2014 - dispendo sobre o processo de seleção de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, bem como sobre a verificação das condições de permanência do beneficiário no Programa;
- c) Medida Provisória 759, de 2016, ainda em processo legislativo de conversão;

56. Reforçaram o entendimento de que o §1º do art. 8º da NE Incra 45/2005 vincula os servidores ao dever geral de observância da legislação vigente, notadamente ao rol de assentáveis preferenciais, estabelecidos no art. 19 da Lei 8.629/1993.

57. Em referência ao item 2.6.1 do Acórdão TCU 753/2008- Plenário, ressaltaram que a ordem de preferência estabelecida no artigo 19 da Lei 8.629/1993 está respeitada no Anexo II da NE 45/2005 - da Sistemática de Classificação, com critérios básicos que conferem maior pontuação àqueles que possuem preferência legal, não alcançável pelos demais. Quanto ao item 2.6.2 do referido Acórdão, explicou que os demais critérios classificatórios são utilizados para desempate, que são: complementares (tamanho da família, força de trabalho da família, idade do candidato, tempo na atividade agrícola) e suplementares (moradia no município, moradia no imóvel desapropriado, tempo de residência no imóvel e renda anual familiar), conforme previsto no parágrafo terceiro do art. 8º da NE 45/2005 e itens 2 e 3 do mesmo Anexo II da Norma.

58. Quanto à publicidade, o contraditório e a ampla defesa, informaram que as motivações das decisões administrativas são observadas há tempos, no processo seletivo, na medida em que se garante a participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, conforme dispõe o art. 3º da NE/Incra 45/2005.

59. Refutaram a afirmação de ocorrência de eliminação de candidatos, uma vez que a eliminação dos candidatos é comunicada aos interessados, de forma a possibilitar exercício de defesa. Nesse ponto, ressaltou que em 2009, foi implementada no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, no Módulo Beneficiário do SIPRA — disponibilizada no Menu NE 45 - a funcionalidade que permite a emissão, no sistema, pelas Superintendências Regionais, de notificações formais às unidades familiares eliminadas, com as etapas legais subsequentes, registradas nos processos individuais, de forma a permitir a apresentação de defesa/recurso, o que caracterizaria o atendimento aos princípios do contraditório e ampla defesa. O mesmo procedimento relativo às notificações foi disponibilizado no SIPRA no Menu NE 70, a todas as Superintendências Regionais,

para a atendimento aos procedimentos previstos na NE 70/2008.

Análise:

60. Neste item o Incra afirma que a seleção de candidatos é feita segundo critérios de seleção do art. 20 da Lei 8.629/1993 e os critérios de classificação, conforme art. 19 da mesma lei, respeitada ordem de preferência prevista na NE 45/2005 e refuta a ideia de que o problema é generalizado e sistêmico, apontando ainda melhorias introduzidas pela Portaria MDA 6/2013, Lei 13.001/2014 e o recém editado Decreto 8.738/2016.

61. Ao contrário do que afirmam os responsáveis a despeito das melhorias introduzidas pelos normativos trazidos pela Autarquia, reafirma-se aqui que o desrespeito aos procedimentos de seleção e de classificação previstos nos art. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 ocorre de forma sistêmica e generalizada pelos motivos descritos a seguir.

62. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos:

- a) aplicação 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;
- b) eliminação de candidatos a lotes da reforma agrária com ausência de motivação formal nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;
- c) 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;
- d) 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;

63. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

64. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das seguintes determinações:

Decisão Plenária 750/1998 – Trabalho efetivado nos exercícios de 1996 e 1997, o qual concluiu, dentre outros achados, que os critérios de classificação e de eliminação dos candidatos da reforma agrária eram alheios à legislação vigente e que havia deficiência na identificação e adoção de medidas contra ocupantes irregulares de lotes da Reforma Agrária, conforme trecho reproduzido a seguir:

8.1.23. reavaliar e atualizar as normas (...) com vistas a adequá-las (...) às situações e problemas atuais do Programa Federal de Reforma Agrária, dado que várias Superintendências usam critérios próprios de eliminação e classificação de futuros assentados (...) alheios àqueles previstos na legislação competente (...)

65. Destaca-se que o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008, ocasião em que o TCU expediu a seguinte determinação, constante do Acórdão 753/2008 – TCU – Plenário:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993;

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993;

66. Outros fatores da sistemática de trabalho adotada pelo Incra em todo o País também contribuem para o desrespeito à ordem de classificação estabelecida pela Lei 8.629/1993 como a ausência ou insuficiência de dados nas fichas de inscrição de candidatos, decorrentes de uma falta de conferência da completude dos formulários nas SRs do Incra; e a possibilidade de o Incra efetuar ajustes, conforme previsão do art. 10 da NE 45/2005, as quais podem alterar a classificação e preterir candidatos que tenham preferência legal, conforme apontado no relatório de fiscalização da Secex-RR. Da maneira como o processo é feito nas SR do Incra, pode-se inclusive ocorrer a supressão de inscrições cadastradas no Sipra ou, devido a insuficiência/inexistência de controles internos, haver a ausência da transposição dos dados dos formulários de coleta de informações do beneficiário (formulários azuis), os quais, muitas vezes, são entregues pelos dirigentes dos movimentos sociais e sindicatos envolvidos, sem um controle adequado de protocolo e encaminhamento.

67. A sistemática de classificação de candidatos já inicia com problema sistêmico quando se analisa a forma como o Sipra automatiza os critérios para entrada de beneficiários para a reforma agrária. Utilizando-se de regra que contraria os artigos da Lei 8.629/1993, a NE Incra 45/2005, em seu Anexo II, 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, foreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos);
- c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro 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).

68. Nessa sistemática adotada, verifica-se as seguintes impropriedades em relação ao estabelecido na legislação:

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 foi garantida;

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.

69. Além disso, a sistemática adotada abre a possibilidade de manipulação da lista, conforme ressaltado pela Secex-GO no trecho do relatório de auditoria reproduzido a seguir:

126.6.No âmbito da fiscalização, foram ainda realizadas análises em processos de dois projetos de assentamentos (PA Padre Ilgo – GO0406000, situado no município de Caiapônia, criado em 19/8/2010 – Processo 54150.002153/2010-87; e PA Maria Cícera das Neves – GO0385000, situado no município de Vila Propício, criado em 23/10/2009 – Processo 54150.002105/2009-55). Em ambos os casos foram identificadas diversas relações de beneficiários acompanhadas dos respectivos Relatórios de Famílias Cadastradas. Entretanto, tais classificações se limitam a atender exatamente o número de lotes disponíveis nos projetos de assentamento e (ou) o número de interessados constantes das listas de interessados apresentadas pelos movimentos sociais. Passa a ser, nessa configuração, apenas mais um elemento formal, sem efetiva função, no processo de destinação dos lotes e priorização dos interessados. No indício de irregularidade relacionado ao direcionamento da relação de beneficiários a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações apresenta um conjunto de relações de beneficiários que fundamentam esse entendimento.

70. Quanto à ausência de motivação de eliminação de candidatos e descumprimento dos princípios do contraditório e ampla defesa na seleção de beneficiários, o Incra alega que o contraditório e a ampla defesa e a motivação das decisões administrativas já são observados na medida em que se garante a participação do candidato em todas as fases do processo, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, conforme dispõe o art. 3º da NE/Incra 45/2005. Ocorre que, independentemente de regramento interno, a concretização desses princípios jurídicos nos processos de seleção, por serem valores constitucionais, deveriam ser mandamentais e, ao contrário, os responsáveis demonstraram não os ter observado.

71. Conforme já apontado por este Tribunal no TC 000.517/2016-0, esses problemas são sistêmicos e generalizados nas diversas superintendências do País. Na defesa apresentada, os responsáveis não trouxeram qualquer documentação formal ou cópias de processos em que esse princípio tenha sido observado, a qual deveria existir em grande quantidade, considerando os inúmeros processos seletivos já realizados pela Autarquia.

72. A informação dos aprimoramentos trazidos pelo recente Decreto 8.738/2016 (editado após a prolação do acórdão proferido neste processo) – a introduzir fases de impugnação de decisões, expressa previsão de interposição de recurso e o registro dos atos em autos formalizados, com publicação de todos os atos decisórios (art. 11) – é positiva e constitui mais um indicativo de que tais procedimentos não eram adotados na seleção dos candidatos.

73. A maneira de atuar das superintendências do Incra nos estados não prevê um processo de ampla divulgação dos processos de seleção, com a respectiva ordem de classificação, nos termos do art. 19 da Lei 8.629/2003. Como exemplo dessa situação, a auditoria na superintendência de São Paulo constatou o seguinte fato:

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.

(...)

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.

74. A mesma conclusão, a título de exemplo, foi obtida no processo de fiscalização na SR/26 do Tocantins (TC 023.970/2015-4, peça 86, p. 22-23):

88.2. No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/26 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/26 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

88.3. Tais informações foram parcialmente corroboradas no exame documental dos quatro processos de seleção analisados na presente fiscalização, sendo que não existe motivação para a eliminação dos candidatos, nem foi garantido o contraditório e a ampla defesa.

75. No tocante à motivação para a eliminação dos candidatos, a referida auditoria aponta que ela é feita apenas verbalmente, o que contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999. A motivação para atos administrativos deve ser formal e constar de processo administrativo válido. A seguir é reproduzido trecho da instrução:

109.3 Na análise documental dos processos de seleção amostrais (PA Piracema; PA Manchete; PA Pau D'Arco e PA Terra Prometida) não foram encontrados elementos comprobatórios de motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR 26.

109.2 Por meio de entrevistas realizadas com os servidores e gestores responsáveis pelo processo de seleção dos beneficiários da reforma agrária (peças 25 e 26), os mesmos afirmaram que não há motivação expressa e individual nos casos dos candidatos eliminados, tendo sido expressado o motivo da eliminação publicamente durante a reunião de divulgação da RB definitiva.

76. A mesma prática foi apontada na fiscalização referente ao Estado de RR, apenas com manifestação verbal e sem processo formalizado. A seguir é reproduzido trecho da instrução que ilustra o problema:

Não foram encontrados elementos comprobatórios da motivação expressa para a eliminação de candidatos à Reforma Agrária nos processos de trabalho para a seleção de beneficiários no âmbito da SR-25 (nos processos físicos de criação, considerando que não existem processos específicos

para a seleção, no Sistema Sipra, em publicações, e em processos individuais). Ainda, relatos das entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e demais servidores da seleção mencionam que, de fato, o motivo da eliminação do candidato é exposto apenas verbalmente, após a homologação da RB, quando geralmente o interessado procura o Incra (vide extratos de entrevistas com o Chefe da Diretoria de Obtenção de Terras e servidores envolvidos na seleção, realizadas no dia 28/10/2015 (peça 30, p. 8-11; peça 31, p. 1-8). Adicionalmente, o Superintendente Regional relatou, em entrevista realizada na data de 28/10/2015, realmente não haver divulgação da lista de eliminados, tendo, contudo, afirmado que o Incra envia notificação aos candidatos para informá-los dos fatos, para que possam decidir a respeito de interposição de recursos (vide extrato de entrevista, à peça 30, p. 4). Não obstante, objeto de requisição da equipe de autoria, as notificações atinentes ao processo seletivo dos projetos de assentamento, PA Sucuriju PA e PDS Pau-Brasil, Ofício de Requisição 5/2015/SECEX-RR/SEC-RR-D (peça 9, p. 1-2), não foram encaminhadas, constando do Ofício/Incra/RR/G 984/2015 (peça 18, p. 1-2), resposta do gestor informando que não é praxe da SR-25 divulgar fora da Superintendência a informação referente à eliminação do processo de seleção para lotes da reforma agrária, bem como os procedimentos necessários e prazos para questionar a eliminação. Afirmou, ainda, que a informação é repassada pelo servidor do Incra quando o candidato se apresenta munido com RG e CPF.

Conclusão:

77. Da análise dos fatos acima exposto conclui-se que os problemas são recorrentes e sistêmicos, e o Incra já tinha consciência das ilegalidades constantes da sistemática de classificação adotada pela Autarquia desde, pelo menos, o exercício de 2008. Verificou-se que a prática das superintendências regionais adotada atualmente não permite a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa nos processos de eliminação de candidatos da reforma agrária, pressuposto de validade para esses atos administrativos. Dessa forma, conclui-se que a responsabilização pelas irregularidades não foi afastada.

Causa/irregularidade 4: inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA 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 (d.1.4., d.2.4., d.3.4., d.4.4., d.5.4, d.6.4.)

Responsáveis:

78. Rolf Hackbart, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012; Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Celso Lisboa Lacerda, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Marcelo Afonso Silva, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016.

Descrição da causa:

79. O Incra deixou de observar os requisitos obrigatórios previstos na legislação ordinária que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no art. 25 da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) e os arts. 19 e 20 da Lei 8.629/93, os quais, expressamente, estabelecem situações em que há proibição do recebimento de lotes do PNRA.

Razões de justificativas apresentadas de forma conjunta (peça 54, p. 20-33)

80. Os indícios de irregularidades apontados pelo TCU foram refutados sob a alegação de que foram adotados os mesmos marcos normativos para momentos diversos da política pública, com

aplicação indistinta de critérios legais e normativos de seleção de candidatos como se fosse também critérios para a manutenção de beneficiários. Destacaram que os critérios eliminatórios que constavam no Estatuto da Terra e Decreto 59.428/1966 são voltados apenas para seleção de candidatos, não para sua manutenção, e, ainda assim, devem ser combinados com os arts. 24 e 25 da Lei 4.506/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/1966.

81. Salientaram que os “critérios de vedação” do art. 20 e “ordem de preferência” do art. 19 da Lei 8.629/1993 são avaliados no momento da seleção dos candidatos, de modo que eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato ao PNRA é absolutamente equivocado, destacando o seguinte:

Muito embora a SecexAmbiental alegue que tal compreensão foi apreendida e que a indicação das irregularidades como "indícios" não excluiria a confirmação individual dos casos, certo é que o elevado volume dos "indícios" só existe porque o cruzamento de dados que motivou a Representação adota a errônea premissa interpretativa.

(...)

Ora, a interpretação de que existem requisitos pessoais individuais para permanência no PNRA e a pretensão de que tais requisitos sejam todos os listados nos arts. 24 e 25 da Lei 4.504/1964, art. 20 da Lei 8.629/1993 e art. 64 do Decreto 59.428/1966 é constitucionalmente equivocada, ao vedar o progresso social individual.

Assim, o candidato, quando do pleito de ingresso no Programa de Reforma Agrária, deve demonstrar que necessita da terra para a sobrevivência, daí não poder se enquadrar em nenhuma das vedações legais. Todavia, o Programa não veda que o candidato, quando passar à condição de assentado, passe a cultivar a terra e produzir de forma a obter renda que lhe permita ampliar seu poder aquisitivo e melhorar sua condição de vida.

82. Nesse sentido, esclareceram que quaisquer depurações de dados do sistema SIPRA sempre levaram em consideração, como limite de aplicação estrita dos arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993, a data de homologação. Já a atuação posterior de manutenção ou não do beneficiário no Programa pautava-se pelo art. 21 da mesma lei.

83. Reforçaram a argumentação informando que as ações de supervisão ocupacional realizada pelo Incra envolvem a conferência/atesto do cumprimento das cláusulas do Contrato de Concessão de Uso (CCU), especialmente cláusulas I, III, V e IX, ou do Título de Domínio (TD), cláusulas II, VI e VII, enquanto vigente condição resolutiva conforme cláusulas constantes das minutas-padrão previstas na IN/Incra 30/2006, o que seria diverso da verificação das condições de elegibilidade ou de seleção para ter acesso ao Programa, como fez a SecexAmbiental, ou seja, as ações institucionais de "supervisão ocupacional", partem, não do atendimento do art. 20 da Lei 8.629/93, mas pelas cláusulas do CCU ou TD, que expressam as obrigações contempladas no art. 21 desta Lei.

84. Destacaram que essa diferenciação legal necessária entre os requisitos para seleção e manutenção de beneficiários no Programa foi reforçada pelos artigos 3 e 4 da Portaria MDA 6/2013, de forma que não constitui ilegalidade a não observância dos critérios de seleção durante a manutenção do assentado no Programa. Ao invés de ser fator de eliminação do beneficiário do programa, eventuais ascensões econômicas e sociais são almejadas e, porque não, constituem o próprio cerne da distribuição de renda e promoção da dignidade. Não fosse assim, haveria um estímulo à estagnação e a não tentativa de crescimento pessoal e profissional do beneficiário. A vinculação passa a ser, apenas, à continuidade de exploração do lote, cláusula firmada no instrumento próprio entre o Incra e os beneficiários, conforme arts. 21 e 22 da Lei 8.629/93.

85. Em seguida, apontaram que as alterações legais promovidas pela MP 759/2016 e o aprimoramento dos instrumentos normativos demonstraria o esforço da Autarquia e de seus gestores e ex-gestores em melhor adequar as normas à realidade social e observar os requisitos obrigatórios

para ingresso e permanência no programa.

86. Destacaram que, seguindo a Norma de Execução 45/2005, oportunizava aos candidatos o exercício da boa-fé quanto às declarações acerca da existência de vedações ao acesso ao PNRA. Por outro lado, algumas Superintendências Regionais mantinham acordos com Secretarias Estaduais de Segurança Pública, para ter acesso a seus bancos de dados, porém, sempre houve muita dificuldade em obter o acesso a bancos de dados oficiais de outros órgãos e instituições, de modo a permitir a confirmação acerca da veracidade das informações declaradas.

87. Em 29/8/2008 firmaram um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS e o Ministério da Previdência Social — MPS, para acesso mútuo aos sistemas informatizados dos órgãos envolvidos: SIPRA, SNCR, SUB, SISOBÍ e CNIS, porém, devido ao grande quantitativo de dados a serem confirmados, houveram falhas no procedimento que impediu os cruzamentos antes da homologação dos beneficiários. Foi adotado um fluxo operacional para batimento das informações por meio da pesquisa no CNIS de cada unidade familiar, antes da homologação dos beneficiários no Programa. As ações de batimentos do SIPRA com o CNIS, realizadas nas Superintendências, foram supervisionadas pela Sede e acompanhadas por meio de relatórios mensais do SIPRA e emissão de memorandos-circulares pela Diretoria de Obtenção.

88. Em julho de 2010, por meio da Portaria Incra 450/2010, foi feita a exclusão do PNRA de beneficiários que, à época da homologação, possuíam vínculo com o serviço público federal — cerca de 2,27 mil unidades familiares. Ainda, em julho de 2010, por meio da Nota Técnica DT 01/2010, a Diretoria de Obtenção divulgou, no âmbito da Autarquia, orientações das ações com o Plano de Revisão Ocupacional com base na IN 47/2008, bem como acerca da análise dos procedimentos administrativos, conforme Memorando-Circular PFE-INCRA 18/2010.

89. Ressaltaram, ainda, que desde 2013 o Incra tem efetuado constantes tentativas para renovação do referido ACT, mas tem encontrado dificuldades por parte do MPS, em razão do sigilo da informação. Recentemente, em 2016, houve novas tratativas com o MDA, MDS e MPS para firmar novo acordo de cooperação técnica, o qual esteve na iminência de ser assinado, porém, em razão da reforma administrativa do governo federal, conforme Decreto 8.789/2016, a ação de acesso a bases governamentais foi transferida para o Ministério do Planejamento.

Análise:

90. Os responsáveis sustentam que houve uma errônea premissa interpretativa no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, salientando que os “critérios de vedação” do art. 20 e “ordem de preferência” do art. 19 da Lei 8.629/1993 são avaliados no momento da seleção dos candidatos, de modo que eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato ao PNRA é absolutamente equivocado, pois estaria pretendendo que a condição de vida do assentado permanecesse inutável desde o seu ingresso. Ainda exemplificam com a possibilidade do assentado se tornar proprietário rural ou detentor de cargo público após o ingresso regular no PNRA.

91. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos:

- a) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA 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;

92. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO;

023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

93. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das seguintes determinações:

Acórdão 60/2011 – TCU – Plenário: Auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra na Bahia, onde foram constatadas diversas irregularidades na concessão de créditos da Reforma Agrária. O relatório da unidade técnica aponta o recebimento de créditos por beneficiários que não deveriam constar como assentados, conforme trecho do relatório a seguir reproduzido:

Por intermédio do ato de requisição nº 2/2010, a equipe de auditoria solicitou que o Incra informasse acerca dos controles efetuados no sentido de evitar que pessoas que não cumpram os requisitos para obtenção dos créditos figurem na relação de beneficiários.

Em resposta, a autarquia expôs que,

'Os créditos somente são efetivamente aplicados, ou seja, autorizada a aquisição dos insumos, materiais ou produtos, após firmados os contratos de pagamento de crédito. Estes documentos são emitidos a partir do SIPRA, Sistema de Informações da Reforma Agrária, e a assinatura dos mesmos é feita no projeto de assentamento e na presença do técnico do INCRA, garantindo que somente as famílias reconhecidas como beneficiárias do PNRA e que efetivamente moram e produzem na área sejam contempladas.

Cabe ressaltar que os dados constantes no SIPRA foram recentemente auditados pela Controladoria Geral da União e todos os nomes que apresentavam inconsistências em relação a sua elegibilidade para o PNRA foram detectadas. Enquanto não houver uma decisão conclusiva sobre estes, indicando a sua permanência ou exclusão, não há possibilidade de emissão de quaisquer documentos a partir do SIPRA, inclusive contratos de crédito.

Além disso, desde o início de 2009 incorporamos em nossa rotina as determinações impostas pela Instrução Normativa 47, em anexo, que estabelece diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária, retomada de parcelas ocupadas irregularmente e sua destinação para assentamento de agricultores (as).'

Não obstante a informação de que a CGU auditou recentemente o cadastro de beneficiários da autarquia, identificando, inclusive, pessoas que não atendiam aos requisitos para recebimento dos recursos, destacamos a necessidade de o controle interno da entidade adotar metodologia de verificação sistemática.

(...)

Então, mesmo que determinada pessoa figure regularmente na relação de beneficiários, nada impede que com o decurso do tempo ela se enquadre em uma das causas impeditivas de participar do programa.

Além disso, em alguns processos analisados observou-se que apesar de determinada pessoa constar na relação de beneficiários extraída do SIPRA, na prática esse indivíduo não participava mais do projeto de assentamento, em virtude de desistência. Isso ocorreu no PA Santa Helena quando da concessão do crédito na modalidade apoio inicial (processo 54160.002080/2007-17), especificamente em relação aos Srs. Fábio Dourado Teixeira, Vaudeir Rodrigues Gomes, Antônio Silva Ribeiro e outros.

Por fim, destacamos que não consta em nenhum processo administrativo analisado pela equipe de auditoria qualquer relatório técnico emitido pelo Incra informando acerca da morada habitual no assentamento das pessoas indicadas na RB, bem como a atividade produtiva do beneficiário, conforme exigem as normas de execução.

Acórdão 1259/2013 – TCU – Plenário – Auditoria realizada em 2013 na Superintendência do Incra no MT, na qual foi constatado, dentre outras irregularidades, que a seleção de famílias para a reforma agrária no estado era feita em desacordo com a legislação e que

havia a ocorrência de venda de lotes por parte dos beneficiários.

94. Como já apontado na instrução de peça 4, o Incra deveria ter investido especial atenção aos beneficiários que atingiram determinadas condições, como a de servidor público, por exemplo, já que são indícios, não isoladamente, mas juntamente com os demais fatos apontados nos parágrafos subsequentes, de que o beneficiário não está mais explorando o seu lote e que, conseqüentemente, está deixando de cumprir a função social da propriedade rural estabelecida no estatuto da terra, o que importaria na rescisão de seu instrumento de concessão do lote da reforma agrária.

95. Nota-se pela análise dos parágrafos anteriores que não se trata apenas de concluir-se que o servidor público, o empresário e o detentor de mandato eletivo, simplesmente por adquirir essa condição estão proibidos de permanecer no lote para o qual foram homologados, ou que o beneficiário da reforma agrária estaria impedido de prosperar, o que seria inaceitável, mas trata-se de o Incra cumprir sua função institucional de supervisão ocupacional desses lotes e de fazer cumprir a legislação pela qual é responsável por fiscalizar.

96. O conjunto de evidências recolhidas ao longo dos últimos 20 anos de fiscalizações do TCU, nas auditorias efetivadas nos estados no exercício de 2015, além dos documentos constantes na presente fiscalização, demonstram que grande parte dos beneficiários da reforma agrária já vendeu ou abandonou seu lote e estão exercendo outras atividades no meio urbano, ou até mesmo em outros municípios ou estados. Os apontamentos feitos pelo TCU ao longo de todos esses anos indicaram a necessidade de realizar uma supervisão ocupacional mais efetiva, porém, não houveram ações efetivas por parte dos responsáveis. Prova disso, que restou evidenciada a situação encontrada no TC 000.517/2016-0.

97. Importante salientar que o legislador exigiu que o beneficiário da terra assumisse por dez anos dois compromissos: a) explorasse a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar); b) não cedesse seu uso a terceiro a qualquer título. Nesse contexto, cumpridas essas exigências, as situações objetivamente definidas na legislação não são incompatíveis com o cumprimento dos deveres essenciais expressamente consignados no referido art. 21. Assim, por ilustração, um servidor público pode permanecer nessa condição com a concomitante satisfação dos compromissos de cultivar a terra recebida pessoalmente ou por meio de seu núcleo familiar.

98. Dessa forma, o Incra deve realizar a supervisão ocupacional em cada um dos casos identificados para que sejam apresentados documentos comprobatórios de que o beneficiário está explorando a sua parcela e cumprindo a função social da terra (nos termos já aplicados pela própria autarquia), sobretudo a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, nos termos do art. 2º, §1º, item “b”, da Lei 4.504/1964 e sua regulamentação aplicável à reforma agrária, promovendo a desocupação das áreas invadidas e a devida destinação dessas áreas, juntamente com as áreas abandonadas, para o público alvo da política, seguindo o rito legalmente aplicável.

99. Ao contrário do que afirmam os responsáveis, de que a interpretação deste Tribunal seria no sentido de impedir a ascensão social do beneficiário, ressalta-se, mais uma vez, que não é só o fato de o indivíduo adquirir as situações objeto da presente representação após a sua homologação é que levaria o beneficiário a não cumprir as condições de permanência no programa, mas é inegável que as condições de servidor público, empresário e mandatário de cargo eletivo, sobretudo quando exigem a atuação do beneficiário em tempo integral (40 – 44 horas semanais), aumentam consideravelmente a chance de que o beneficiário descumpra as condições de permanência no programa, principalmente a cláusula constante dos instrumentos de concessão do lote ao beneficiário de que devem se comprometer a residir com sua família na parcela, condição também constante do art. 21 da Lei 8.629/1993 c/c Decreto 59.428/1996.

100. Corroboram para essa conclusão os dados citados na peça 4 de beneficiários nessas condições que inclusive informaram ao Cadunico ou a RFB que vivem em município diverso ao município em que foi homologado em projeto de assentamento. Além disso, o fato de o Incra não

exercer adequadamente sua função de fiscalização da situação ocupacional, dentre outros fatores, estimula a prática de venda dos lotes e o seu abandono, conforme já apontado pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, no exercício de 2015.

Conclusão

101. Diante do exposto, resta claro que os gestores do Incra não poderiam desconsiderar essas situações supervenientes no exercício do seu dever-poder de exercer a supervisão ocupacional. É a própria lei que estabeleceu que o imóvel deve retornar à autarquia agrária no caso do descumprimento das obrigações assumidas pelo beneficiário, a fim de que o órgão estatal dê continuidade à política de reforma agrária. Ou seja, uma situação impeditiva à época da seleção do candidato – embora não seja para sua manutenção no programa –, constitui cenário desfavorável para a plena satisfação das cláusulas pactuadas, impondo ao Incra o dever de fiscalizar situações de maior risco de descumprimento das obrigações essenciais de explorar a parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar), bem como não ceder seu uso a terceiro a qualquer título. Assim, conclui-se que a responsabilização dos gestores deve ser mantida.

Causa/irregularidade 7: inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário (d.1.7., d.2.7., d.3.7., d.4.7., d.5.7., d.6.7.)

Responsáveis:

102. Rolf Hackbart, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012; Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Celso Lisboa Lacerda, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Marcelo Afonso Silva, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016.

Descrição da causa:

103. Descumprimento do item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, que determinou ao Incra que adotasse providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que vier a substituí-lo com os documentos que dessem origem aos registros.

Razões de justificativas apresentadas de forma conjunta (peça 54, p. 33-35)

104. Esclareceram que o Sipra foi implementado em 2000, sendo que todos os registros anteriores, armazenados em banco de dados do tipo Access, foram migrados à época de sua implementação para o sistema atual. Essa migração incluiu também os dados inconsistentes que porventura estivessem na base, uma vez que não houve depuração prévia à migração. Daí algumas das inconsistências ainda hoje verificadas. Em alguns casos, o sistema passou a informar como data de homologação a data da migração do registro daquela unidade familiar para o novo sistema, gerando divergência em relação à informação original da data de entrada do beneficiário no PNRA.

105. Ressaltaram também que o sistema, ao longo dos anos, teve evoluções que buscaram impedir a possibilidade de erros tais como: CPFs em branco, repetidos e inválidos, além de ausência de críticas em relação a idades, por exemplo. No entanto, ainda existem no sistema registros oriundos de períodos anteriores a essas melhorias e, portanto, passíveis de serem identificados como indícios de irregularidades da seleção, mas que não o foram por decorrerem de erros cometidos no processo de inserção dos dados.

106. Informaram que a necessidade de melhoria no sistema Sipra foi incluída no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI 2010-2014 e 2014-2016 e que a Autarquia vem atuando na modernização dos sistemas e buscando sua integração com bases de dados de diversos cadastros governamentais.

107. Informaram que, para promover o saneamento de dados por inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários apurados pela CGU, em 2007, o Incra editou a NE 70/2008, que disciplinou os procedimentos a serem adotados pelo Incra, no âmbito das Superintendências Regionais, para identificação e correção das inconsistências verificadas na seleção dos beneficiários da Reforma Agrária. Com a criação da Ação 8384 — específica para Cadastro e Seleção de famílias e saneamento de dados do SIPRA, especialmente os apontados pela CGU, inserida no PO 2008 e no Plano Plurianual 2008-2011, a Diretoria de Obtenção disponibilizou todo o orçamento referente a essa ação às Superintendências Regionais, para capacitação de equipes, pagamento de diárias, realização de forças-tarefas e monitoramento mensal. Dos 36.316 registros identificados, foram concluídos procedimentos administrativos de 18.980 (52,26%), tendo sido o restante dos registros transferidos para ação de revisão ocupacional, nos moldes da IN 71/2012.

Análise:

108. No que se refere ao descumprimento do item 2.5 do referido Acórdão verifica-se, conforme procedimento de verificação de qualidade de dados efetuado por esta Unidade Técnica, constante na peça 3 do TC 000.517/2016-0, a existência de: 76.322 campos com CPF inconsistente; 51.396 campos com data inconsistente; 821.812 campos com área do lote inconsistente; 818.153 registros com campo “situação” nulo (ou seja, em branco); e campo município sem padrão definido.

109. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos:

- e) permanência de inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando mandamento do item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU Plenário;

110. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

111. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das seguintes determinações:

Acórdão 753/2008 – P: Trabalho efetivado no exercício de 2007 que constatou diversos problemas na reforma agrária e no Incra, como inadequações na NE 45/2005 que favoreciam o descumprimento da ordem de preferência na seleção de beneficiários, falta de transparência na publicação da lista de beneficiários e inconsistência nas informações utilizadas para seleção e manutenção da relação de beneficiários da reforma agrária, dentre outros, expedindo as seguintes determinações ao Incra:

2.5. que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que vier a substituí-lo com os documentos que derem origem aos registros e, quando da apresentação das contas da entidade, elabore parecer a respeito da confiabilidade dos dados presentes no sistema (Parágrafos 4.1 ao 4.62 do Relatório de fls. 316/454);

Acórdão 609/2011 – TCU – Plenário – Trabalho efetivado no exercício de 2010 que constatou diversos problemas nos sistemas de TI do Incra. No que se refere ao Sipra,

sistema que controla as informações dos beneficiários, inclusive o processo de cadastro e seleção, foram constatados diversas impropriedades como a impossibilidade de concessão de perfis de usuários, segregação de funções no sistema, falta de formulários padronizados, diversos campos em branco ou inconsistentes no sistema, impossibilidade de rastrear (por usuário do sistema) as operações efetivadas, conforme trechos do relatório da unidade técnica abaixo reproduzidos:

10.2. O gráfico indica baixos índices de satisfação com esses sistemas. No que diz respeito ao Sipra, em relação aos relatórios gerados e à confiabilidade do banco de dados, mais de 60% das respostas não concordam que o sistema tenha bom desempenho nestes quesitos. A falta de confiabilidade nos dados e relatórios coaduna-se com o relatado pelos coordenadores e técnicos das áreas que utilizam o Sistema, nas entrevistas realizadas com coordenadores e técnicos do Incra. (...)

11.2. Constatou-se, por meio da FOC, que os dados apresentam inconsistências e não refletem a realidade nem dos processos físicos e nem dos processos à que se propõe controlar, como a ocupação agrícola do território nacional SNCR e a Reforma Agrária Sipra. Observou-se que o último não possui padronização de coleta de dados e alguns usuários acabam dispensando o aplicativo e fazendo controles manuais, o que gera custos para a Autarquia. (...)

11.11.2. Os técnicos das SRs do Pará, Maranhão, Santarém, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso informaram que da relação de beneficiários constante no Sipra, grande parte saíram dos assentamentos por terem vendido, abandonado ou trocado o lote, evidenciando a fragilidade dos dados e a falta de atualização do Sistema. (...)

11.19. Diante das falhas nos procedimentos de coleta de dados, de alimentação dos sistemas e em virtude da baixa qualidade dos dados armazenados nas bases, é necessária a padronização dos formulários e rotinas de coleta de dados. Isto para propiciar a conferência da conformidade da base documental com a eletrônica de informações (conforme já é feito no SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e Projetos de Assentamento - PAs - Sipra ou SIR;

11.20. Além disso, convém que o Incra torne obrigatório o preenchimento dos principais campos de entrada de dados nos sistemas SNCR e Sipra como pré-requisito para a concessão de documentos como a DAP e o CCIR, bem como a obtenção de imóveis, concessão de uso dos lotes da reforma agrária, a liberação dos créditos específicos da reforma agrária e regularização fundiária por exemplo.

112. Esses problemas na qualidade dos dados no Sipra dificultam a fiscalização e o saneamento da relação de beneficiários e são decorrentes de fragilidades do sistema, como a ausência de mecanismos de controle automático a exemplo de: ausência de controle de excedentes (candidatos classificados que aguardam disponibilidade de lote); existência da possibilidade de o titular suspenso ser cadastrado novamente com outro código de beneficiário, bem como ex-beneficiário ser contemplado novamente; e ausência de exigência de campos obrigatórios, como por exemplo os que são utilizados como critério e cálculo de classificação, pois em 46% dos casos, ficam em branco.

113. Os responsáveis apontaram diversas providências que foram tomadas pela Autarquia com vistas a aprimorar seus sistemas, modernizar sua atuação, firmar parcerias, rever normativos internos e, por fim, aprimorar os processos de seleção de beneficiários e efetivamente resolver as falhas existentes na política da reforma agrária, destacando as seguintes:

a. celebração de Acordo de Cooperação Técnica com o Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS e o Ministério da Previdência Social — MPS, para acesso mútuo aos seguintes sistemas informatizados dos órgãos envolvidos: SIPRA, SNCR, SUB, SISOBÍ e CNIS, visando à verificação dos critérios de elegibilidade ao programa de reforma agrária (peça 54, p. 31);

b. criação de rotina de batimento e análise de dados do SIPRA com o CNIS nas Superintendências Regionais;

c. exclusão do PRNA de beneficiários que, à época da homologação, possuíam vínculo com o serviço público federal por meio da Portaria Incra 450/2010– cerca de 2,27 mil unidades familiares;

d. elaboração da Norma de Execução Incra 70/2008;

e. criação da Ação 8384 — específica para Cadastro e Seleção de famílias e saneamento de dados do SIPRA, especialmente os apontados pela CGU, a qual fora inserida no PO 2008 e no Plano Plurianual 2008-2011;

114. Apesar das providências adotadas, ressalta-se que o cumprimento do item 2.5 do Acórdão TCU 753/2008 – Plenário poderia assegurar que os registros do sistema fossem corretos e apropriados e iriam prevenir a ocorrência dos erros constatados, além de perdas e modificação não autorizada.

115. Cabe ainda informar que o Incra estava ciente dos problemas estruturais na área de informática e especificamente do Sipra, uma vez que o TCU expediu o Acórdão-TCU 609/2011 – Plenário, emitindo o seguinte alerta:

9.1.6. não estão padronizados os formulários e rotinas de coleta de dados, de forma a propiciar a conferência entre a conformidade da base documental com a base eletrônica de informações (a exemplo do que já é feito no sistema SNCR), principalmente no que se refere ao sistema que faz o controle das informações sobre beneficiários e projetos de assentamento (Sipra) ou SIR, e que a inexistência dessas rotinas acarreta as impropriedades identificadas nos itens 32 e 33 da proposta de deliberação;

Conclusão:

116. Diante do exposto, conclui-se que os argumentos apresentados pelos responsáveis não foram capazes de afastar as irregularidades a eles atribuídas. Além disso, o plano de ação apresentado pelo Incra com as medidas para cumprimento do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário, constante do TC 000.517/2016-0, confirma, efetivamente, as irregularidades constatadas pelas equipes do Tribunal nas superintendências auditadas.

Causa/irregularidade 9, 10 e 11: 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 (d.1.9., d.2.9, d.3.9, d.7.1., d.8.1., d.9.1); 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 (d.1.10., d.2.10., d.3.10., d.7.2., d.8.2., d.9.2.) e descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia (d.1.11., d.2.11., d.3.11., d.7.3., d.8.3., d.9.3.).

Responsáveis:

117. Rolf Hackbart, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012; Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Cesar Jose de Oliveira, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 11/5/2007 a 5/7/2011; Luis Gugé Santos Fernandes, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 25/7/2011 a 16/1/2013; César Fernando Schiavon Aldrighi, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: desde 16/1/2013.

Descrição da causa:

118. Apesar das recomendações, desde 2004, expedidas pelo Tribunal para que o Incra exercesse suas funções de supervisão ocupacional, até hoje essa função não é exercida a contento.

Conforme informações obtidas na fase de planejamento das auditorias iniciadas no exercício de 2015 pela SecexAmbiental e pelas Secretarias de Controle Externo, o Incra só vem realizando ações de supervisão ocupacional e de retomada de lotes com ocupação irregular em estados onde o Ministério Público tem atuado, sob autorização de sua Diretoria de Desenvolvimento.

Razões de justificativas apresentadas de forma conjunta (peça 54, p. 35-53)

119. Informaram que a supervisão ocupacional das áreas dos projetos de assentamentos, atualmente disciplinada pela IN/Incra 71/2012, ocorre como ação constante e rotineira no âmbito da Autarquia e pauta-se na verificação presencial por meio de visita *in loco* quanto ao cumprimento das obrigações assumidas no instrumento contratual firmado pela Unidade Familiar no que concerne à obrigatoriedade de explorar a parcela com sua família e morar na área do projeto.

120. Relembaram que a IN 71/2012 substituiu a IN 47/2008 que revogou e sucedeu a IN 22/2005, o que indicaria a preocupação do Incra e de seus ex-gestores com relação ao tema.

121. Destacaram que para todas as possíveis situações de irregularidade encontráveis, a referida IN/Incra 71/2012 aponta procedimentos a serem adotados para o saneamento da irregularidade, seja compelindo o assentado a adequar sua conduta, seja promovendo a retomada ou desocupação da parcela ou área, quando a irregularidade detectada é insanável.

122. Esclareceram que o planejamento da supervisão ocupacional é de competência das Superintendências Regionais, que estabelecem áreas prioritárias para sua atuação, de acordo com a capacidade operacional e disponibilidade de recursos financeiros priorizando-se áreas com decisões judiciais e cumprimento de deliberações de órgãos de controle.

123. Apresentaram as ações previstas no Plano Plurianual 2016/2019, destacando que embora o Plano Orçamentário "000A - Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos", tenha passado a constar do orçamento do Incra apenas a partir do ano de 2013, nos anos anteriores essa ação de supervisão ocupacional era suportada orçamentária e financeiramente pelos recursos destinados às ações de cadastro e seleção de famílias e titulação de projeto de assentamento.

124. Como decorrência da ação de supervisão ocupacional, ao longo do tempo em que o Incra executa o PNRA, são contabilizadas retomadas de 182.448 parcelas, sendo que dessas, 132.327 foram retomadas no período compreendido entre os anos de 2004 a 2015.

125. Enfatizaram que a identificação de situações de irregularidades em projetos de assentamento é uma das etapas de supervisão ocupacional que ocorre de diferentes formas e em distintos momentos, integrando diferentes ações da Diretoria de Desenvolvimento e respectivas Superintendências Regionais, em uma atuação que vai além do trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas de supervisão ocupacional, alcançando também: i) equipes técnicas de ATES, conforme metas e ações estipuladas em contratos de serviços; ii) equipes de pagamento de crédito instalação, em especial a necessidade de atualização cadastral determinada pelo art. 9º do Decreto 8.256/2014; iii) equipes de emissão de CCU ou TD; iv) equipes de vistoria ambiental; v) outras atuações institucionais no projeto de assentamento.

126. Destacaram, ainda, que para a concessão de crédito sempre foi exigida a prévia atualização cadastral do beneficiário, o que restava por impor de forma complementar mais uma ação de supervisão. Atualmente, as exigências ocorrem em cumprimento ao Decreto 8.256, de 23 de maio de 2014, para a concessão dos Créditos de Instalação.

127. Informaram que os gestores da Autarquia sempre estiveram preocupados com a normatização interna dos procedimentos de supervisão ocupacional, tendo revisado a IN 22/2005 e substituído pela IN 47/2008, que contempla o Manual Operacional e o modelo de formulário de vistoria e o fluxograma das ações de levantamento ocupacional. Posteriormente, para aprimorar a IN 47/2008, foi criada a IN 71/2012.

128. Destacaram que aliado ao aprimoramento das normas, realizou ações de capacitação de servidores das Superintendências Regionais e de informação aos assentados. Em 2009 foi editada e distribuída a cartilha “seu futuro não tem preço” e a campanha publicitária “O Futuro não tem preço: quem vende uma terra que não é sua pode acabar pagando caro”, com intuito de informar e alertar os beneficiários das condutas proibidas aos assentados.

129. Lembraram que as atividades de supervisão ocupacional demandam um elevado custo financeiro, sendo que nem sempre os recursos orçamentários disponíveis foram suficientes para permitir a execução de levantamento da situação de ocupação e identificação de irregularidades em todos os assentamentos, em curto espaço de tempo, haja vista a imensa quantidade de projetos de assentamentos existentes no país. As ações eram realizadas com recursos financeiros da Ação 4358 que se mostraram insuficientes para atender toda a demanda.

130. Informaram que, em atenção ao item 2.10 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, o Incra estabeleceu que todas as SR's elaborassem plano de ação para consolidação de assentamentos criados há mais de vinte anos. Em 2011 foi criado o cadastro de ocupantes irregulares no SipraWeb, em atendimento ao art. 21 da IN 47/2008, demonstrando a continuidade das providências adotadas pela Diretoria.

131. Esclareceram que os Memorandos 110/2014-DD e 158/2014-DD orientaram para a priorização da ação de supervisão ocupacional para os casos: de decisão judicial com prazos e penalidades para o gestor em caso de seu não cumprimento; resoluções de conflito graves (devidamente identificados e qualificados); ações de retomada de lotes ou parcelas, devido ao baixo resultado das ações de supervisão ocupacional, realizadas de maneira pulverizada pelas Superintendências Regionais, de modo que se buscou conferir maior efetividade às ações de supervisão direcionando-as às situações consideradas mais graves. O resultado foi a realização de supervisão ocupacional em mais de 25 mil lotes em 2014, mesmo com a necessidade de aumentar a eficácia da iniciativa, visto que mesmo com os recursos orçamentários previstos, sem sofrer contingenciamento, o máximo que a autarquia conseguiria executar seriam entre 30 a 35 mil vistorias anualmente, considerando ainda os limites de sua capacidade e disponibilidade de pessoal e veículos. Sinalizou, ainda, para o fato de que a supervisão ocupacional como ação isolada tem baixa eficácia, no entanto, se associada a uma estratégia mais ampla a supervisão ocupacional contribuiria fortemente para a efetivação do proposto na Lei 13.001/2014, e esse teria sido o comando da direção da autarquia no ano de 2014.

132. Em seguida destacaram a criação da sala da cidadania, em abril de 2014, que consiste num ambiente virtual para atendimento ao público, tendo atendido até janeiro de 2017 mais de 315 mil beneficiários que realizaram atualização cadastral e mais de 437 mil documentos emitidos. Também pontuou a supervisão ocupacional no combate ao desmatamento na Amazônia Legal, tendo firmado Termo de Compromisso com o Ministério Público Federal em agosto de 2013.

133. Ressaltaram que, no ano de 2014, conforme Relatório de Gestão 2014, houve uma avaliação acerca da situação da supervisão ocupacional, tendo sido apurado o quantitativo de 17.535 parcelas supervisionadas, o que corresponde a 82,14% da meta prevista de 21.345, demonstrando-se a compatibilidade com a execução orçamentária no patamar de 86,56%. Já no exercício de 2015, o quantitativo de parcelas supervisionadas foi de 15.996, que corresponde a 100% da meta prevista na LOA e uma execução orçamentária de 83%, o que demonstra que os resultados foram maximizados com relação à utilização dos recursos.

134. Quanto à ausência ou deficiência de aplicação dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou IN Incra 47/2008, ressaltaram que houve grande preocupação dos ex-gestores em orientar, específica e efetivamente, os procedimentos operacionais a serem adotados pelos servidores do Incra quanto às ações de supervisão ocupacional. Tanto é que, no âmbito das funções de coordenação e orientação exercidas por estes gestores, foram elaborados o Manual de Procedimentos para aplicação

da Instrução Normativa 47/2008 e, posteriormente, o Manual de Procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa 71/2012, aprovado pela Norma de Execução 102/2012.

Análise:

135. Os problemas de falta de supervisão ocupacional foram abordados pelo TCU pelo menos desde 2003, conforme Acórdãos TCU 557/2004, 391/2004, e 753/2008, todos do Plenário, conforme trechos reproduzidos a seguir:

Acórdão TCU 557/2004 – Plenário:

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que: (...) 9.2.12. estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária.

Acórdão TCU 391/2004 – Plenário

Determinar ao Incra: (...)

9.2.5. regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários.

Acórdão TCU 753/2008 - Plenário

(...) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra): (...) 2.19. estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica.

136. As recomendações do TCU não estavam sendo cumpridas pelos gestores do Incra. Prova disso, foi o Memorando Circular 110/2014-DD (peça 7, p. 2, do TC 000.517/2016-0), cujo assunto é “Suspensão das viagens da ação “PO 000A-Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos”, assinado pelo Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, com trecho do conteúdo reproduzido abaixo:

(...) 1. Por solicitação do Sr. Presidente do INCRA, Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes, (por meio do memorando do gabinete da Presidência nº366/2014-GAB, de 27 de fevereiro de 2014); 2. Viemos informar a suspensão das viagens para execução da atividade viagens da Ação “PO 000A-Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos”, até nova diretriz; (...)

137. Posteriormente, pelo Memorando Circular 158/2014 – DD (peça 2, p. 1, do TC 000.517/2016-0), admite a realização de viagens da referida ação apenas nas seguintes excepcionalidades: “(...) a) Decisão da Justiça com prazo e penalidades para o gestor pelo não cumprimento; b) Resolução de conflitos graves (devidamente identificado e qualificado e; c) Ações de retomadas de lotes ou parcelas”. Ressalte-se que a ação de retomada de lotes ou parcelas só pode ser iniciada após a identificação de situações irregulares, o que dificilmente ocorre sem ações de supervisão ocupacional

138. Na fiscalização realizada na Superintendência Regional do Incra do Distrito Federal e Entorno (TC 028.947/2011-8) e também no Mato Grosso (TC 016.245/2012-1), foram constatadas irregularidades na relação de beneficiários e também na fiscalização e na supervisão ocupacional dos projetos de assentamento pesquisados, inclusive com o comércio ilegal de lotes da Reforma Agrária, onde constam beneficiários que não vivem no mesmo município em que receberam lotes; apresentam sinais exteriores de riqueza incompatíveis com o perfil beneficiário da reforma agrária; e a existência de beneficiários que estão recebendo assistência técnica e não pertencem ao projeto de assentamento correspondente.

139. Verifica-se que os responsáveis não apresentaram argumentos capazes de afastar as irregularidades apontadas em suas condutas. Ao contrário, conforme vasta documentação constante

nos autos do TC 000.517/2016-0, percebe-se que o Incra está aquém de cumprir os normativos legais quanto ao monitoramento das obrigações assumidas pelos beneficiários.

140. A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento, manutenção e agravamento de situações lesivas de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos:

- a) ausência de planejamento formalizado para realização de ações de supervisão ocupacional, contrariando o disposto na IN Incra 47/2008, bem como o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário;
- b) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a 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; e
- c) descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia.

141. Essa irregularidade já tinha sido apontada pela equipe de auditoria do TCU nas Auditorias de Conformidade realizadas na lista de beneficiários da reforma agrária nas Superintendências Regionais, conforme consignados nos relatórios das unidades técnicas e referidos a seguir: 020.166/2015-0: SP; 023.970/2015-4: TO; 020.170/2015-7: RR; 024.400/2015-7: RO; 023.920/2015-7: GO; 024.602/2015-9: MS; 023.998/2015-6: AP.

142. Quanto às deliberações anteriormente proferidas pelo Tribunal, verificou-se o não atendimento das seguintes determinações:

Decisão Plenária 750/1998 – Trabalho efetivado nos exercícios de 1996 e 1997, o qual concluiu, dentre outros achados, que os critérios de classificação e de eliminação dos candidatos da reforma agrária eram alheios à legislação vigente e que havia deficiência na identificação e adoção de medidas contra ocupantes irregulares de lotes da Reforma Agrária, conforme trecho reproduzido a seguir:

8.1.24. identifique os ocupantes irregulares ou não preferenciais da reforma agrária, como os grandes posseiros e grileiros, nos projetos de assentamento, visando à adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para a retomada das respectivas parcelas rurais e posterior destinação das mesmas aos beneficiários devidamente selecionados pelo INCRA.

Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário – Trabalho efetivado no exercício de 2003, onde foram encontradas diversas irregularidades nos processos de obtenção de imóveis para a reforma agrária e insuficiência de supervisão ocupacional. Determinou ao Incra que:

9.2.12.2. estabeleça a obrigatoriedade de supervisão periódica da utilização dos lotes, a fim de assegurar o cumprimento dos arts. 21 e 22 da Lei nº 8.629/93, que autorizam a reversão ao patrimônio do Incra dos lotes abandonados ou transmitidos ilegalmente pelos beneficiários da reforma agrária;

Acórdão 391/2004 – TCU – Plenário – Trabalho também efetivado no exercício de 2003, porém com foco em assistência técnica e estruturação de assentamentos, mais uma vez constatou deficiências na supervisão e acompanhamento dos assentamentos, determinando em seu item 9.2.5 que o Incra:

9.2.5 regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários;

Acórdão 356/2012 – TCU – Plenário: Auditoria de conformidade realizada em razão

de solicitação do Congresso Nacional a respeito de irregularidades ocorridas nos projetos de assentamento Itamarati I e Itamarati II no Mato Grosso do Sul, com condenação dos responsáveis por diversas irregularidades. Trecho abaixo reproduzido traduz a natureza das irregularidades ligadas à supervisão ocupacional dos lotes:

9.5. (...) prática irregular dos seguintes atos comissivos ou omissivos: (...)

9.5.3. omissão no efetivo acompanhamento e fiscalização do atingimento dos objetivos gerais da reforma agrária na implantação dos Assentamentos Itamarati I e II, o que se caracterizou pela ocorrência das seguintes irregularidades:

9.5.3.1. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com conhecimento da direção do Incra/MS, com formalização por parte dos parceiros sucessores de declarações no sentido de assumirem dívidas dos antecessores;

9.5.3.2. comercialização ou venda de lotes entre assentados, com pagamento de ágio de valores variáveis (geralmente entre R\$ 8.000,00 e R\$ 15.000,00);

9.5.3.3. ocupações irregulares de lotes por assentados, em razão de permutas sem autorização, uso irregular de reserva, venda ou comercialização, arrendamento da área total do lote ou de suas partes, ou abandono do lote;

9.5.3.4. arrendamento das áreas societárias dos grupos de parceiros a empresas agropecuárias por parte de representantes dos grupos vinculados aos movimentos sociais;

Acórdão 2.609/2012 – TCU – Plenário: Tratou das contas do Incra referentes ao exercício de 2009, relatando diversas irregularidades, dentre elas inconsistências na lista de beneficiários da reforma agrária e também deficiências na supervisão ocupacional, conforme trecho do relatório a seguir transcrito:

3.76. No que se refere à implantação dos projetos de assentamento (PA) foram constatadas irregularidades na constituição da Relação de Beneficiários da Reforma Agrária (RB) e na entrega de títulos de domínio e concessão de imóveis para Reforma Agrária.

3.77. Na análise do Relatório de Auditoria de Gestão (fls. 391 à 467) foi constatado um aumento do número de inconsistências na Relação de Beneficiários da Reforma Agrária do Incra que, conforme relatado pela CGU, passou de 38.038 para 44.026 ocorrências.

3.78. Além disso, foi relatado o baixo índice de solução dos casos com a aplicação da NE DT nº 70, publicada em 12 de maio de 2008. Segundo a SFC, o número de casos não solucionados está na casa de 78,8% (fls. 413 a 416).

3.79. O descumprimento do Acórdão 753/2008 - Plenário, conforme demonstrado no item anterior é uma das principais causas do aumento do número de inconsistências na relação de beneficiários da reforma agrária.

3.80. O aumento do ingresso de beneficiários proibidos de receber os lotes da reforma agrária, traduzidos por essas inconsistências, pode causar um prejuízo de cerca de mais de R\$ 67 milhões, apenas se considerarmos os valores médios de créditos da reforma agrária praticados no exercício de 2009 devidos aos quase 6 mil beneficiários inconsistentes que foram acrescidos à base do Incra de 18.08.2009 à 21.06.2010.

3.81. Se considerarmos o valor médio da terra ocupada por esses beneficiários, acrescer-se-ia a esse valor mais de R\$ 98 milhões, se considerado o tamanho médio das propriedades e o valor médio praticado no exercício de 2009, conforme indicador de desempenho apresentado pela Autarquia no relatório de gestão do exercício em análise.

3.82. Já o baixo desempenho na aplicação da NE DT 70/2008 [que trata da regularização das inconsistências de elegibilidade de seleção] é responsável pelo prejuízo de mais de R\$ 420 milhões se considerado o valor dos créditos da reforma agrária gastos com os beneficiários irregulares e de mais de R\$ 620 milhões se considerado o valor médio da terra ocupado por esses mais de 38 mil beneficiários irregulares.

143. Conforme conceituação legal, a Reforma Agrária consiste no “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º da Lei n. 4.504/64). E, nesse sentido, não se confunde com a simples distribuição de parcelas de terra, competindo ao Incra atuar diligentemente na verificação da permanência desses princípios.

144. Nesse contexto, situa-se a obrigação legal de o beneficiário, pelo prazo de dez anos, cultivar a terra direta e pessoalmente, sem cedê-la a terceiros. Sob o aspecto temporal, o legislador ordinário apenas seguiu o constituinte, que expressamente assentou serem inegociáveis pelo prazo de dez anos os títulos de domínio ou de concessão de uso recebidos pelos beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária (art. 189 da CF/88).

145. É uma clara mensagem do Estado pela permanência do homem na terra, para tê-la como meio de produção, ao mesmo tempo constituindo dispositivo contrário ao mercado especulativo da terra, de interesse daqueles que não se comprometem com os fins da reforma agrária.

146. Conforme cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental (peça 12 do TC 000.517/2016-0), verificou-se que é grande o número de pessoas que receberam um lote da reforma agrária, localizado em determinado estado da federação, mas residem em outro estado. Foram 61.495 casos. Número ainda mais expressivo é o daqueles que residem em município diferente do que se localiza o seu Projeto de Assentamento: 363 mil beneficiados, o que consiste em indício de negociação ou abandono da terra.

147. Na peça 81 do TC 000.517/2016-0, restou evidenciado que os contratos de concessão dos lotes da reforma agrária assinados pelos beneficiários no recebimento de suas parcelas trazem como condição resolutiva da avença, entre outros quesitos, “deixar de residir no local de trabalho ou em área integrante do projeto de assentamento”. O próprio art. 64 do Decreto 59.428/66, determina que às áreas destinadas à reforma agrária serão distribuídas a pessoas que “comprometam-se a residir com sua família na parcela”.

148. Tais fatos revelam a fragilidade da supervisão exercida pelo Incra. A ausência de efetiva atuação dos gestores da Autarquia, neste particular, tem graves efeitos na política de reforma agrária, pois deixa de inibir e penalizar aqueles que apenas se aproveitam do recebimento da terra para auferir vantagens ilícitas, a exemplo, entre outras situações, da venda ilegal do lote, revelando descaso com obrigações assumidas.

Conclusão:

149. Diante do exposto, pode-se concluir que a omissão dos gestores permitiu a abertura de espaço e estímulo a esse tipo de desvirtuamento. Na defesa apresentada pelos responsáveis não foram trazidos argumentos capazes de afastar os indícios de irregularidade apontados nas auditorias do TCU, de forma que a responsabilidade pela omissão deve ser mantida.

Matriz de Responsabilização

150. Os responsáveis fizeram, ainda, considerações sobre a responsabilidade civil e administrativa para destacar que a responsabilidade de administradores públicos é do tipo subjetiva, o que ensejaria a existência de culpa em sentido amplo. Nesse sentido, para restar caracterizada a responsabilidade civil subjetiva, aplicada ao controle externo, seria necessário a ocorrência simultânea de ação ou omissão, nexo de causalidade e culpa em sentido amplo (dolo ou culpa em sentido estrito), o que não se verificou no caso concreto, não tendo os ex-gestores do Incra agido de forma omissiva, tampouco que houvesse nas condutas omissivas imputadas, relativas ao exercício de suas funções, qualquer indício de dolo ou culpa.

151. Destacou que a ausência de pessoalidade acarreta a impossibilidade de aferição da culpa do servidor público e que não foi configurado os demais requisitos exigidos para imposição de sanção: ação comissiva/omissiva e antijurídica; existência de dano ou infração a norma legal, regulamentar

ou contratual (irregularidade);nexo de causalidade entre a ação e a ilicitude verificada; e dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do servidor. Reforçou que não restou demonstrada a ocorrência de culpa nem de dolo por parte dos gestores, nem do nexo de causalidade entre as condutas omissivas imputadas aos gestores e os prejuízos alegados pelo TCU, de modo que os gestores não poderiam ser responsabilizados.

152. Ressaltou que, em se tratando de Auditoria, compete ao Tribunal comprovar a existência das irregularidades e a ocorrência dos danos, bem como demonstrar a existência de culpa, não sendo ônus dos representados comprovar a ausência de culpa.

153. Defendeu que os efeitos imputados não decorreram das condutas dos gestores, não sendo possível sequer afirmar-se a ocorrência de todos os prejuízos apontados na Representação, sendo que alguns deles podem nem ter se concretizado, pois baseados em indícios de irregularidades ou lesões potenciais não confirmados.

154. Em seguida, considerando premissa fundamental, a de que a conduta de cada responsável deve ser avaliada de modo particular, levando em conta os deveres que lhe competiam e as circunstâncias em que atuaram, alegaram que não caberiam análises amplas, genéricas e globalizantes, como a que ocorre no caso dos autos. Repisaram que a simples existência de fato apontado como irregular não é suficiente para responsabilizar o gestor, devendo restar comprovada a conduta ilícita do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade, além da culpabilidade, devendo ainda restar individualizada a conduta e a responsabilidade de cada agente.

155. Por fim, requereram o afastamento da responsabilização pretendida e a total improcedência da Representação no ponto em que formulada em face dos gestores e ex-gestores representados.

Análise

156. Nesse ponto, os responsáveis destacaram que para restar caracterizada a responsabilidade civil subjetiva, aplicada ao controle externo, seria necessário a ocorrência simultânea de ação ou omissão, nexo de causalidade e culpa em sentido amplo (dolo ou culpa em sentido estrito), o que não teria sido verificado no caso concreto e que os ex-gestores do Incra não teriam agido de forma omissiva, tampouco que houvesse nas condutas omissivas imputadas, relativas ao exercício de suas funções, qualquer indício de dolo ou culpa.

157. Para não deixar dúvidas quanto à caracterização da responsabilidade dos gestores, bem como o nexo de causalidade entre as condutas omissivas imputadas aos mesmos e os prejuízos constatados pelo TCU, foi elaborada uma Matriz de Responsabilização, constante no anexo II (Matriz de Responsabilização) da presente instrução, na qual estão descritos a irregularidade atribuída a cada gestor, bem como o período de exercício, a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade.

CONCLUSÃO

158. As irregularidades apontadas na audiência não foram saneadas pelos responsáveis solidários Srs. Rolf Hackbart, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012; Carlos Mario Guedes de Guedes, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Celso Lisboa Lacerda, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Marcelo Afonso Silva, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016; Cesar Jose de Oliveira, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 11/5/2007 a 5/7/2011; Luis Gugé Santos Fernandes, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 25/7/2011 a 16/1/2013; César Fernando

Schiavon Aldrighi, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: desde 16/1/2013, permanecendo o entendimento de que a omissão dos gestores concorreram para as ocorrência das referidas irregularidades.

159. Era papel do Presidente da Autarquia zelar para que fosse alterada a NE 45/2005, nos termos determinados pelo Acórdão TCU 753/2008 – Plenário, bem como zelar para que os processos de seleção de beneficiários ocorressem dentro dos princípios da legalidade, publicidade, contraditório e ampla defesa, conforme determina a constituição. As ilegalidades se deram devido à falta de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica, não sendo possível que os fatos tenham passado ao largo da Presidência do Incra, uma vez já tendo sido apontados pelo TCU e pela CGU, em alguns casos, reiteradas vezes.

160. Também era papel do Presidente zelar pelo fiel cumprimento da política geral traçada e dos planos, programas e projetos da Autarquia, praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de recursos humanos, de patrimônio, de material e de serviços gerais, na forma da legislação em vigor, e determinar auditorias e verificações periódicas nessas áreas, bem como estabelecer normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento do INCRA, nos termos do art. 21 do Regimento Interno.

161. Em relação aos diretores da Diretoria de Obtenção de Terras e implantação de Projetos de Assentamento (DT), deveriam normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária, coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas à sua área de atuação, bem como baixar normas de execução, relativas às atividades de sua Diretoria, conforme responsabilidades previstas no art. 129 do Regimento Interno do INCRA.

162. Quanto aos diretores da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DDA), deveriam, por meio da Divisão de consolidação de Assentamentos (DDA-2), orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

163. Em face da análise promovida nos itens 13 a 149 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas. Ademais, não foram trazidos elementos que demonstrem a boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, deve-se proceder à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

164. Quanto à pretensão punitiva do TCU, destaca-se que as audiências dos responsáveis foram realizadas considerando períodos de gestão a partir do exercício de 2007, tendo em vista o disposto no Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário, que fixou a pretensão punitiva do TCU em dez anos a partir da ocorrência do ato, conforme indicado no art. 205 do Código Civil.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

165. Ressalta-se que no item 9.5 do Acórdão 1.086/2016-TCU-Plenário foi determinado à SecexAmbiental que avaliasse a oportunidade de representar ao TCU, em face de eventual ilegalidade dos procedimentos previstos na IN/Incra 71/2012, no que se refere à regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra.

166. Destaca-se que dois dias antes de ser proferido o Acórdão 1.086/2016-TCU-Plenário, o Poder Executivo editou o Decreto 8.738/2016, o qual, regulamentando muito das matérias debatidas na representação da SecexAmbiental, alçou ao nível de decreto justamente os critérios questionados pelo TCU no subitem 9.7 do Acórdão 775/2016 – TCU – Plenário.

167. Dessa forma, a Secex-MS, em conjunto com a SecexAmbiental, autuo ou TC 017.742/2016-1 para avaliar a ocorrência de ilegalidades na IN/Incrá 71/2012, no que se refere à regularização de parcelas da reforma agrária ocupadas sem a autorização do Incra. Além disso, por ser matéria correlata, a Secex-MS também avaliou a ocorrência de ilegalidades em disposições do Decreto 8.738/2016 por extrapolarem as disposições da Lei 8.629/1993, a qual o Decreto pretende regulamentar, no que se refere ao mesmo processo de trabalho questionado em relação a IN/Incrá 71/2012. O Processo está atualmente na Secex-MS para análise de mérito.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno deste Tribunal e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 para, no mérito, considerá-la procedente;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis os Srs. Rolf Hackbart, CPF 266.471.760-04, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, CPF 557.390.089-72, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012 e Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Carlos Mario Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, CPF: 540.189.359-00, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Marcelo Afonso Silva, CPF: 311.875.526-15, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016; Cesar Jose de Oliveira, CPF: 660.174.754-87, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 11/5/2007 a 5/7/2011; Luis Gugé Santos Fernandes, CPF: 333.610.025-91, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 25/7/2011 a 16/1/2013; César Fernando Schiavon Aldrighi, CPF: 425.920.200-63, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: desde 16/1/2013;

c) aplicar aos Srs Rolf Hackbart, CPF 266.471.760-04, Presidente do Incra no período de gestão: 3/9/2003 a 25/3/2011; Celso Lisboa Lacerda, CPF 557.390.089-72, Presidente do Incra no período de gestão: 28/3/2011 a 23/7/2012 e Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 25/3/2008 a 28/3/2011; Carlos Mario Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Presidente do Incra no período de gestão: 23/7/2012 a 17/3/2015; Nilton Bezerra Guedes, CPF: 540.189.359-00, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 18/5/2007 a 25/3/2008; Marcelo Afonso Silva, CPF: 311.875.526-15, Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) no período de gestão: 14/6/2011 a 28/3/2016; Cesar Jose de Oliveira, CPF: 660.174.754-87, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 11/5/2007 a 5/7/2011; Luis Gugé Santos Fernandes, CPF: 333.610.025-91, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: 25/7/2011 a 16/1/2013; César Fernando Schiavon Aldrighi, CPF: 425.920.200-63, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) no período de gestão: desde 16/1/2013, **individualmente**, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;



e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;

f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenha interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhe cópia desses documentos sem quaisquer custos;

g) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

SecexAmbiental, em 7 de novembro de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Sivilan Quadros Tonhá
AUFC – Mat. 5863-7



Anexo II - Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Omissão no exercício das funções de orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica e de iniciativa para a alteração de normas internas e funcionamento de sistema da informação fundamentais para a seleção de beneficiários e para a supervisão ocupacional, ocasionando irregularidades de maneira sistêmica e generalizada no Incra.	Rolf Hackbart (CPF 266.471.760-04), Presidente do Incra Celso Lisboa Lacerda (CPF 557.390.089-72), Presidente do Incra Carlos Mario Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Presidente do Incra	3/9/2003 a 25/3/2011 28/3/2011 a 23/7/2012 23/7/2012 a 17/3/2015	Negligenciar a responsabilidade de direção/ planejamento/ supervisão/ coordenação/ controle inscrita no art. 21 do Regimento Interno e as recomendações inscritas na Decisão Plenária 750/1998 e os Acórdãos 557/2004-P, 391/2004-P, 753/2008-P, 609/2011-P, 60/2011-P, 356/2012, 2609/2012, 1259/2013-P, 4503/2016-2C – que evidenciaram de maneira clara a existência de problemas sistêmicos e generalizados em todo o INCRA.	A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento/ a manutenção/ o agravamento de situações lesivas, de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos: a) 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, além do art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade); b) direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 (Princípio da impessoalidade); c) aplicação 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; d) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA 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; e) eliminação de candidatos a lotes da reforma agrária com ausência de motivação formal nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude da omissão que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam. Era papel do Presidente da Autarquia zelar para que fosse alterada a NE 45/2005, nos termos determinados pelo Acórdão TCU 753/2008 – Plenário, bem como zelar para que os processos de seleção de beneficiários ocorressem dentro dos princípios da legalidade, publicidade, contraditório e ampla defesa, conforme determina a constituição. Era também obrigação do Presidente zelar pelo planejamento, a



			f) 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; g) permanência de inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando mandamento do item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário; h) 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; i) ausência de planejamento formalizado para realização de ações de supervisão ocupacional, contrariando o disposto na IN Incra 47/2008, bem como o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário; j) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a 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; e k) descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia. quando deveria zelar pelo fiel cumprimento da política geral traçada e dos planos, programas e projetos da Autarquia, praticar todos os atos pertinentes à administração orçamentária, financeira, contábil, de recursos humanos, de patrimônio, de material e de serviços gerais, na forma da legislação em vigor, e determinar auditorias e verificações periódicas nessas áreas, bem como estabelecer normas regulamentares e praticar os demais atos pertinentes à organização e ao funcionamento do INCRA, nos termos do regimento interno.	execução e o acompanhamento da supervisão ocupacional dos projetos de assentamento de jurisdição de suas superintendências. As ilegalidades se deram devido à falta de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica, não sendo possível que os fatos tenham passado ao largo da Presidência do Incra, uma vez já tendo sido apontados pelo TCU e pela CGU, em alguns casos, reiteradas vezes.
--	--	--	---	---



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Omissão no exercício das atividades de coordenação, normatização e supervisão das atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária, ocasionando irregularidades de maneira sistêmica e generalizada no Incra.	Nilton Bezerra Guedes (CPF: 540.189.359-00), Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	18/5/2007 a 25/3/2008	Negligenciar a responsabilidade de direção/ planejamento/ supervisão/ coordenação/ controle previstas no art. 129 do Regimento Interno do Incra e as recomendações inscritas na Decisão Plenária 750/1998 e os Acórdãos 557/2004-P, 391/2004-P, 753/2008-P, 609/2011-P, 60/2011-P, 356/2012, 2609/2012, 1259/2013-P, 4503/2016-2C – que evidenciaram de maneira clara a existência de problemas sistêmicos e generalizados em todo o INCRA.	A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento/ a manutenção/ o agravamento de situações lesivas, de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos: a) 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, além do art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade); b) direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 (Princípio da impessoalidade); c) aplicação de 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; d) inobservância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA 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; e) eliminação de candidatos a lotes da reforma agrária com ausência de motivação formal nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999; f) 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; g) permanência de inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando mandamento do item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU Plenário; h) ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude da omissão que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam. Era papel do Diretor da DT, diretamente, a iniciativa para que fosse alterada a NE 45/2005, nos artigos em que desrespeita o art. 19 da Lei 8.629/1993, bem como zelar para que os processos de seleção de beneficiários ocorressem dentro dos princípios da legalidade, publicidade, contraditório e ampla defesa, conforme determina a constituição no âmbito de suas Superintendências Regionais. As ilegalidades se deram, em parte, devido à falta de normatização, coordenação e supervisão dos trabalhos dos coordenadores subordinados ao diretor da DT e da coordenação e supervisão das Superintendências Regionais
	Celso Lisboa Lacerda (CPF: 557.390.089-72), Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	25/3/2008 a 28/3/2011			
	Marcelo Afonso Silva (311.875.526-15), Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	14/6/2011 a 28/3/2016			



				Autarquia, contrariando o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99. quando deveria normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária, coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas à sua área de atuação, bem como baixar normas de execução, relativas às atividades de sua Diretoria.	do Incra nas atividades relacionadas à seleção de famílias, promoção do acesso à terra e de criação de projetos de reforma agrária, não sendo possível que os fatos tenham passado ao largo do referido diretor, uma vez já tendo sido apontados pelo TCU e pela CGU, em alguns casos, reiteradas vezes.
Omissão no exercício das atividades de orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas, ocasionando irregularidades de maneira sistêmica e generalizada no Incra	Cesar Jose de Oliveira (660.174.754-87), Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento Luis Gugé Santos Fernandes (333.610.025-91), Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	11/5/2007 a 05/7/2011 25/7/2011 a 16/1/2013	Negligenciar a responsabilidade de direção/ planejamento/ supervisão/ coordenação/ controle previstas no art. 95 do Regimento Interno do Incra e as recomendações inscritas na Decisão Plenária 750/1998 e os Acórdãos 557/2004-P, 391/2004-P, 753/2008-P, 609/2011-P, 60/2011-P, 356/2012, 2609/2012, 1259/2013-P, 4503/2016-2C – que evidenciaram de maneira clara a existência de problemas sistêmicos e generalizados em todo o INCRA.	A negligência dos responsáveis contribuiu para o estabelecimento/ a manutenção/ o agravamento de situações lesivas, de maneira sistêmica e generalizada no INCRA, em afronta aos seguintes normativos: a) ausência de planejamento formalizado para realização de ações de supervisão ocupacional, contrariando o disposto na IN Incra 47/2008, bem como o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004 – TCU – Plenário; b) ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a 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; e c) ausência e/ou deficiência de aplicação dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos e/ou denunciadas à Autarquia. quando deveria, por meio da Divisão de consolidação de Assentamentos (DDA-2), orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.	Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude da omissão que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que ele adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam. Era papel do Diretor da Divisão de Consolidação de Assentamentos (DDA-2), a qual integra a Coordenação Geral de Desenvolvimento de Assentamentos (DDA), da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos



	César Fernando Schiavon Aldrighi (CPF: 425.920.200-63), Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	desde 16/1/2013			projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas. As ocorrências se devem, em parte, à falta de supervisão hierárquica do diretor da DD sobre seus subordinados no sentido de monitorar a aplicação da IN 47/2008, posteriormente alterada pela IN 71/2012, por suas superintendências regionais.
--	---	-----------------	--	--	---