

TC 020.166/2015-0

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo

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

Advogado/Procurador: Natália Soares Paiva (Procuradora Federal da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra em São Paulo/SP – peças 199 e 200)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (SR-08/SP), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

2. A fiscalização fez parte de um conjunto de sete auditorias executadas sob a orientação da SecexAmbiental. Além da Secex/SP, participaram as seguintes unidades técnicas: Secex/AP (TC 023.998/2015-6), Secex/GO (TC 023.920/2015-7), Secex/MS (TC 024.602/2015-9), Secex/RO (TC 024.400/2015-7), Secex/RR (TC 020.170/2015-7), e Secex/TO (TC 023.970/2015-4).

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

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

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

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

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

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

HISTÓRICO

5. No Relatório de Auditoria à peça 153, consta a descrição circunstanciada dos achados de auditoria, que ensejaram a proposta de audiência e determinações formulada no item 125 do referido relatório (peça 153, p. 45-48). Essa proposta contou com a anuência das instâncias superiores da Secex/SP (peças 154 e 155).

6. Por meio do Despacho à peça 156, o Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti introduziu ajustes nessa proposta, determinando que as audiências passassem a contemplar uma relação maior de ocorrências apontadas nos achados de auditoria, promovendo-se nova identificação dos responsáveis, além de oitiva da SR-08/SP, dentre outras medidas elencadas no item 56 daquele Despacho (peça 156, p. 7-9).

7. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator, foi elaborada a instrução à peça 159, que detalha o teor das audiências a serem promovidas (peça 159, p. 10-15) relativamente aos Srs. Raimundo Pires Silva, José Giacomo Baccarin, Wellington Diniz Monteiro (ex-Superintendentes), Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (que ocupou os cargos de Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Superintendente Substituto) e Reinaldo Rodrigues Leite (ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento) – os períodos de gestão desses responsáveis constam no rol que compõe a peça 152. Também foi detalhado o teor da oitiva da Superintendência Regional do Incra (peça 159, p. 15-16). Tal instrução contou com a anuência da instância superior (peça 160).

8. Por conseguinte, em cumprimento ao Despacho à peça 156, foi promovida:

a) audiência do Sr. Raimundo Pires Silva, mediante o Ofício 413/2017, datado de 17/2/2017 (peça 187), não tendo esse responsável apresentado razões de justificativa;

b) audiência do Sr. José Giacomo Baccarin, mediante o Ofício 48/2017, datado de 19/1/2017 (peça 162), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 203;

c) audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro, mediante o Ofício 51/2017, datado de 19/1/2017 (peça 165), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 202;

d) audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, mediante o Ofício 52/2017, datado de 19/1/2017 (peça 166), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 199;

e) audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite, mediante o Ofício 50/2017, datado de 19/1/2017 (peça 164), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 200;

f) oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (peça 167), cuja resposta foi juntada à peça 198;

g) comunicação ao Ministério Público Federal, ao Incra/Sede e à Casa Civil da Presidência da República (peças 161, 169 e 170, respectivamente).

9. Concluído esse breve histórico dos fatos, passa-se à análise das audiências dos responsáveis e da oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo.

EXAME TÉCNICO

Audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro

10. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro, mediante o Ofício 51/2017, datado de 19/1/2017 (peça 165), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 202.

10.1. A audiência do Sr. Wellington Diniz Monteiro (ex-Superintendente) contemplou as seguintes ocorrências (peça 165):

a.1) em relação aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes, Frei Pedro e União, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

a.2) encaminhamento dado ao processo do PA União para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993 (Achado III.6 do Relatório de Auditoria);

c) em relação aos PAs União e Luiz Beltrame, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

d) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs Frei Pedro e Luiz Beltrame, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

e) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (Achado III.5 do Relatório de Auditoria);

f) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação (Achado III.7 do Relatório de Auditoria);

g) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Achado III.10 do Relatório de Auditoria);

h) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20 (Achado III.9 do Relatório de Auditoria).

Síntese das razões de justificativa (peça 202)

11. A defesa do Sr. Wellington Diniz Monteiro informa que esse responsável ocupou o cargo de Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo no período de 26/6/2012 a 17/5/2016 e adota, como cerne da sua argumentação, a alegação de que as ocorrências apontadas no ofício de audiência decorreram de problemas e deficiências normativas e institucionais do Incra, mencionando ainda que suas contas foram analisadas e aprovadas tanto pela Controladoria-Geral da União (CGU) quanto pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

11.1. No tocante à alínea “a.1” (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), a defesa informa que a seleção de famílias beneficiárias dos projetos de reforma agrária passa por dois momentos: (i) o Incra realiza cadastramento das famílias em situação de fragilidade social (principalmente famílias acampadas); (ii) as famílias cadastradas participam de seleção e ordenação efetuadas pelo sistema Sipro (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), com critérios previamente definidos pelo Incra/Sede. A defesa registra que o Sipro é um sistema eletrônico, não havendo margem para interferência na alteração da pontuação, e que a definição dos critérios adotados pelo sistema compete ao Incra/Sede e não às Superintendências Regionais.

11.1.1. A defesa alega que o processo de seleção é conduzido por uma comissão composta por representantes de diversos órgãos públicos da localidade onde se encontra a área arrecadada, tais como os Poderes Legislativo e Executivo da esfera municipal, órgãos do Governo Federal, Ministério Público, bem como representantes de entidades da sociedade civil, a exemplo de sindicatos rurais e movimentos de luta pela terra.

11.1.2. Alega ainda que, nos quatro projetos de assentamento mencionados no Relatório de Auditoria (PA Frei Pedro, PA Florestan Fernandes, PA União e PA Luiz Beltrame), foram utilizados os instrumentos de seleção e classificação adotados pelo Incra, e que, na condição de Superintendente, amparado pelas instâncias técnicas, o responsável teria agido em estrita observância ao normativo então vigente, a NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 50-58).

11.1.3. Ademais, argumenta que, à época, os vários agentes públicos que conduziam a reforma agrária no Brasil entendiam que os destinatários das políticas de reforma agrária seriam as pessoas mais vulneráveis e em situação de flagelo e risco, como eram caracterizadas as famílias acampadas à beira das estradas, o que estaria amparado nos arts. 2º, parágrafo único, e 5º, inciso I, da NE Incra 45/2005. Afirmar ainda que essa prática já era adotada há muito tempo no âmbito do Incra, antes mesmo da gestão do responsável, em linha com postulados consagrados nos arts. 3º, inciso III, 6º, 196, 226, §§ 7º e 8º, e 227, § 1º, da Constituição Federal/1988.

11.2. No tocante à alínea “a.2” (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), a defesa alega que o então Superintendente teria sido induzido a erro porque, em razão da errônea e deficiente tramitação e instrução do processo administrativo do Incra em questão, não teria conhecimento do parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP “quando da reiteração do remetimento da homologação à mesa de seleção”. Argumenta ainda que não houve qualquer prejuízo à Administração Pública ou a terceiros, uma vez que a referida homologação não teria sido efetivada.

11.3. No tocante à alínea “c” (Achado III.3 do Relatório de Auditoria), a defesa atribuiu a existência de beneficiários contemplados na RB que não atendiam aos requisitos do PNRA a deficiências normativas e institucionais do Incra, uma vez que:

i) toda demanda submetida ao então Superintendente já havia sido anteriormente processada pelas áreas técnicas competentes;

ii) nem a Superintendência nem seu corpo técnico tinham total autonomia para a resolução das pretensas desconformidades relativas aos projetos de assentamento em tela porque não participavam da mesa de seleção, de modo que os processos chegavam prontos para homologação, restando ao então Superintendente confiar nas informações que lhe eram submetidas;

iii) não competia ao então Superintendente, e sim às áreas técnicas, embora fragilizadas por conta do reduzido número de servidores, averiguar a regularidade dos beneficiários, caso a caso, quando do processo de seleção de famílias, nos termos do art. 8º da NE Incra 45/2005.

11.4. No tocante à alínea “d” (Achado III.4 do Relatório de Auditoria), a defesa atribuiu o pretenso descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários a deficiências normativas e institucionais do Incra, uma vez que o normativo interno do Incra (o responsável faz referência à NE Incra 45/2005) não contemplou expressamente o procedimento de atuação dos servidores quanto à aplicação do princípio do contraditório.

11.4.1. Alega ainda que, no processo de seleção do PA Luiz Beltrame, teria sido oportunizado o direito ao contraditório nas situações que assim demandavam, e que, no processo de seleção do PA Frei Pedro, teriam sido contemplados todos os inscritos.

11.5. No tocante à alínea “e” (Achado III.5 do Relatório de Auditoria), a defesa atribuiu a falta de garantia do cumprimento dos critérios de priorização previstos na Lei 8.629/1993 à deficiência normativa do Incra, a qual, inclusive, já foi contemplada nos itens 2.6 a 2.6.2 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, por meio dos quais este Tribunal determinou ao Incra/Sede:

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 (...);

11.5.1. Nesse sentido, argumenta que competia ao Incra/Sede implementar as alterações necessárias, não tendo as Superintendências Regionais qualquer ingerência na gestão da sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra.

11.6. No tocante à alínea “b” (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), a defesa alega que, embora direcionada às Superintendências Regionais do Incra, competia ao Incra/Sede viabilizar o cumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, *in verbis*:

Determinação: às Superintendências Regionais do Incra:

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

(...)

11.6.1. Nesse sentido, argumenta que, para dar cumprimento à referida determinação, dependia-se de alteração da política de tecnologia da informação e de alimentação do *site* do Incra, ou, ao menos, do poder decisório de alimentação do *site*, competências que eram de responsabilidade do Incra/Sede.

11.7. No tocante às alíneas “f”, “h”, “g” (Achados III.7, III.9 e III.10 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) o planejamento de fiscalização das Superintendências Regionais é definido no início de cada ano, no âmbito do plano de metas;

ii) as comunicações de terceiros constituem mecanismo válido de apoio à atuação do Incra no tocante à realização de fiscalizações, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 (peça 145, p. 68);

iii) os técnicos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), tais como os ligados ao Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp), apoiam a atuação do Incra nos assentamentos, fazendo o acompanhamento agrônômico e social das famílias assentadas e complementando as informações sobre a situação ocupacional de cada lote e dos beneficiários – apoio extremamente necessário em face do reduzido número de servidores lotados na Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo;

iv) nesse sentido, não se trataria de ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, mas sim de deficiência proveniente de problemas institucionais do Incra, dada a escassez de pessoal, não apenas no estado de São Paulo, mas também em âmbito nacional.

11.8. Por fim, a defesa transcreve excertos de julgados desta Corte de Contas tratando do princípio da segregação das funções; também alega que todos os procedimentos administrativos tinham origem ou necessariamente tramitavam nas áreas técnicas do Incra, não podendo o então Superintendente ser responsabilizado em face dos indícios de irregularidade constatados, pois não haveria nexo causal.

Análise

12. A fim de sistematizar a presente análise, as ocorrências apontadas no ofício de audiência foram agrupadas considerando as suas circunstâncias específicas e as justificativas apresentadas.

12.1. Inicialmente, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu precipuamente da inadequação da sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra, a qual segue os critérios definidos no Anexo II da NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 56-57). Nesse caso, a utilização de sistemática inadequada constitui impropriedade, conforme apontado no Relatório de Auditoria, porém, considerando que a instância responsável pela administração e manutenção do sistema Sipra e pela edição da referida norma é o Incra/Sede, pondera-se não ser o caso de aplicar multa ao responsável – que ocupava, à época, o cargo de Superintendente Regional – em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea “e” do ofício de audiência (Achado III.5 do Relatório de Auditoria), haja vista que tal situação decorreu do fato de a sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra (Anexo II da NE Incra 45/2005) estar em desacordo com disposições legais, tendo esta Corte de Contas, inclusive, determinado ao Incra/Sede a adequação da referida norma, a teor dos itens 2.6 a 2.6.2 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

12.2. Ademais, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu precipuamente da falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, acerca de procedimentos específicos a serem adotados no âmbito do processo de seleção, tendo a Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo utilizado sistemática que entendeu pertinente. Nesse caso, a utilização de sistemática inadequada constitui impropriedade, conforme apontado no Relatório de Auditoria, mas a inexistência de detalhamento legal ou normativo, à época dos fatos, constitui circunstância atenuante de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea “d” do ofício de audiência (Achado III.4 do Relatório de Auditoria), haja vista que o detalhamento de procedimentos relativos ao exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção foi disciplinado posteriormente ao período examinado, por meio do Decreto 8.738/2016, *in verbis*:

Art. 11. O processo de seleção transcorrerá de forma pública, com o registro dos atos em autos formalizados com essa finalidade específica e a publicação de todos os atos decisórios no sítio eletrônico do Incra.

§ 1º No início e no final de cada uma das etapas, será publicado edital que possibilite aos interessados a apresentação de impugnação a ser decidida pelo Superintendente Regional do Incra.

§ 2º Da decisão do Superintendente Regional do Incra caberá a interposição de recurso, cujo julgamento competirá ao Comitê de Decisão Regional.

§ 3º O interessado será comunicado do resultado do julgamento da impugnação e dos recursos eventualmente apresentados.

§ 4º As impugnações e os recursos não possuem efeito suspensivo.

12.3. Além disso, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu de graves deficiências estruturais da unidade, cuja origem remonta a períodos anteriores e cuja superação depende de instâncias superiores da autarquia, a saber, do Incra/Sede. Nesse sentido, a ausência de fiscalizações de iniciativa própria da SR-08/SP decorrentes de um planejamento formalizado, resultando em fiscalizações voltadas para atender exclusivamente demandas externas (irregularidades noticiadas pelos prestadores de serviços de ATER, além de demandas judiciais e de outros órgãos públicos), bem como a intempestividade da atuação da SR-08/SP quanto à identificação e saneamento de situações irregulares em projetos de assentamento, constituem impropriedades, conforme apontado no Relatório de Auditoria, mas a significativa escassez de recursos humanos, materiais e financeiros necessários à sua atuação tempestiva – considerando a expressiva quantidade de situações irregulares noticiadas pelos prestadores de serviços de ATER, bem como o comprometimento da força de trabalho envolvida no atendimento de demandas externas, inclusive judiciais – constitui circunstância atenuante de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessas ocorrências. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas às alíneas “f”, “h”, “g” do ofício de audiência (Achados III.7, III.9 e III.10 do Relatório de Auditoria).

12.3.1. Apenas a título de contextualização, é esclarecedora a transcrição do seguinte excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, que ilustra a antiguidade e a abrangência nacional do problema tratado nessas ocorrências:

Da atuação institucional do Incra sobre supervisão ocupacional

107. Quanto aos aspectos da supervisão ocupacional do Incra e os aspectos de inobservância de Acórdãos do TCU que versam sobre o tema, o Incra alega, em resumo, que entre 2004 e 2015 retomou 132.327 parcelas/lotes e reassentou 374.536 famílias em PAs antigos. Coloca também que as ações não contabilizam trabalhos em andamento em dois assentamentos no MT e também no município de Altamira/PA e que também usa equipes de outros programas associados ao PNRA (CAR, Pronera, créditos) para ajudar na supervisão ocupacional. Por último, afirma que a proposta normativa de recadastramento periódico dos beneficiários, dentre outras medidas de gestão, poderá dar novo direcionamento às ações tradicionais de supervisão ocupacional e que apesar das dificuldades e contingenciamentos orçamentários as ações têm sido efetivas.

108. Como apontado pela própria Autarquia, o TCU vem expedindo, desde 2004, determinações para que o Incra exerça a contento suas atividades de supervisão ocupacional, conforme reproduzido abaixo:

- Acórdão 391/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.5) que o Incra 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 557/2004 - Plenário - TCU (item 9.2.12) que o Incra 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 753/2008 - TCU – Plenário (item 2.19) que o Incra estabeleça metas de supervisão e acompanhamento, in loco, dos Projetos de Assentamento a serem monitoradas pela Diretoria de Gestão Estratégica;

109. Apesar das determinações reproduzidas acima, os resultados preliminares das auditorias, ainda em curso (nos estados de AP, RR, SP, GO, MS, TO e PA), além de auditorias já julgadas no DF e no MT, mostram que as Superintendências do Incra pesquisadas não têm realizado ações sistemáticas de supervisão ocupacional, limitando-se a agir quando intimada pelos órgãos de controle e Ministério Público, em ações pontuais e não sistematizadas, conforme demonstrado na própria resposta do Incra, que apontou ações pontuais em dois assentamentos no MT e em Altamira – PA.

110. Não foram encontrados planos de supervisão ocupacional ou a definição de metas de supervisão ocupacional nos trabalhos acima referidos. A justificativa dada pelos Superintendentes é que essa é uma orientação central do Incra, conforme memorando circular constante na peça 7 dos autos.

111. Cabe aqui informar que o contingenciamento dos recursos para a supervisão ocupacional se deveu a uma escolha dos gestores do Incra e do MDA haja vista que, no acumulado entre 2012 e 2014, ano em que o referido memorando circular foi editado, segundo informações do Siop Gerencial, o Incra despendeu R\$ 868 milhões para aquisição de novos recursos fundiários para a criação de assentamentos, ao mesmo tempo em que deixava de lado a supervisão ocupacional dos assentamentos já criados. Vale também citar que o Incra tem sob sua supervisão projetos de assentamento que ocupam uma área equivalente a mais de 10% da superfície do território nacional.

112. Dessa forma, os números apresentados pelo Incra não condizem com a realidade dos trabalhos desenvolvidos por suas principais superintendências regionais.

12.4. No tocante à alínea “c” do ofício de audiência (Achado III.3 do Relatório de Auditoria), vale registrar a alegação de outro responsável (Reinaldo Rodrigues Leite) no sentido de que parcela substancial dos casos de beneficiários identificados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental não seriam irregulares, uma vez que no referido cruzamento de dados teriam sido 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 fossem também critérios para manutenção de beneficiários (peça 200, p. 4-8).

12.4.1. A esse respeito, cabe esclarecer, inicialmente, que os trabalhos de campo da presente fiscalização e o Relatório de Auditoria (peça 153) tomaram por base o cruzamento de dados inicial (sem depuração detalhada para eliminar eventuais inconsistências) realizado pela SecexAmbiental. Posteriormente à conclusão dos trabalhos de campo, a SecexAmbiental realizou novo cruzamento de dados (peça 151), no qual foram excluídos diversos casos apontados no cruzamento anterior como indícios de irregularidades, a exemplo de famílias para as quais foi constatada percepção de renda familiar mensal superior a três salários mínimos mas em período muito anterior à época da seleção, ou de famílias em que apenas um dos dois titulares era aposentado por invalidez.

12.4.2. Vale informar que o tratamento específico dos indícios de irregularidade identificados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental está sendo realizado de forma consolidada, em âmbito nacional, nos autos do processo de representação TC 000.517/2016-0, com relação ao qual já foram proferidos os Acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, todos do Plenário. Por sua vez, os exames realizados na amostra analisada no Relatório de Auditoria tinham em vista considerar especificamente a aplicação dos procedimentos no âmbito da SR-08/SP a fim de avaliar a responsabilidade dos gestores dessa Superintendência Regional no tocante à ocorrência em tela.

12.4.3. Por conseguinte, cabe assinalar, no exame pertinente aos presentes autos, que a maioria expressiva de casos remanescentes no novo cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, no tocante à amostra composta por quatro processos de seleção analisada no Relatório de Auditoria, diz respeito a beneficiários com renda familiar mensal superior a três salários mínimos, ocupantes de cargo público ou empresários, sendo que, em parcela significativa desses casos, tais situações não existiam à época do processo de seleção. A esse respeito, faz-se oportuno destacar a redação atual do art. 20 da Lei 8.629/1993 dada pela Lei 13.465/2017, a qual estabelece que, se a hipótese de vedação somente vier a ocorrer depois de o candidato se tornar assentado do PNRA, tal fato não implica necessariamente na perda da condição de beneficiário, *in verbis*:

Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem:

I- for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II- tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III- for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

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

V- for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI- auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (...)

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado. (grifo nosso)

12.4.4. Por se tratar de política pública que visa a melhor distribuição da terra a fim de atender aos princípios de justiça social, é especialmente relevante tecer breves considerações acerca dos indícios de irregularidade relativos ao critério de renda familiar. A esse respeito, observa-se que, nos quatro projetos de assentamento analisados no Relatório de Auditoria, o novo cruzamento de dados apontou 8 famílias com indícios de renda familiar mensal superior ao limite de três salários mínimos (peça 206), em um universo de 413 famílias constantes da Relação de Beneficiários.

12.4.5. Todavia, em 6 desses 8 casos, foram adotados, no cruzamento de dados, procedimentos (utilização das rendas auferidas em ano distinto do ano da homologação) que tornam o resultado – ou seja, a renda familiar mensal calculada a partir desse cruzamento de dados – inválido para fins de comparação com o limite de 3 SM no ano da homologação. Vale assinalar ainda que, nos outros 2 casos, a renda familiar calculada (3,1 SM e 3,2 SM, respectivamente) ultrapassa o limite de 3 SM por diferenças pouco significativas.

12.4.6. Ainda a esse respeito, cabe registrar que a sistemática de verificação desse critério – baseada precipuamente no exame das anotações constantes na Carteira de Trabalho dos titulares – não possibilita adequada confiabilidade e precisão na aferição da remuneração do candidato, por parte do servidor do Incra, a exemplo das hipóteses de recebimento de parcelas extraordinárias ou, ainda, de remuneração por hora trabalhada. Deficiência semelhante foi observada na sistemática de verificação da condição de empresário – baseada precipuamente no exame de certidão emitida pela Receita Federal que, em certos casos, não consignava essa informação. Assim, verificou-se que os casos residuais decorreram precipuamente de deficiências institucionais, atinentes à sistemática adotada pelo Incra para verificar se os candidatos atendem aos requisitos exigidos na legislação, de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea “c” do ofício de audiência (Achado III.3 do Relatório de Auditoria).

12.5. No tocante à alínea “b” do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), o cerne da defesa consiste na alegação de que competia ao Incra/Sede a adoção de medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, relacionadas à alteração da política de tecnologia da informação e de alimentação do *site* do Incra, ou, ao menos, do poder decisório de alimentação do *site*, o que não teria ocorrido.

12.5.1. Apesar disso, observa-se que o referido item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário dirige-se expressamente às Superintendências Regionais do Incra, e não ao Incra/Sede, e a defesa não apresenta qualquer comprovação de que o responsável, no exercício do cargo de Superintendente Regional, teria solicitado ao Incra/Sede a adoção das medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação desta Corte de Contas, detalhando-as e justificando a necessidade de sua adoção. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea “b” do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12.6. No tocante à alínea “a.1” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), o cerne da defesa consiste na alegação de que o parágrafo único do art. 2º da NE Incra 45/2005 autoriza a priorização da seleção de famílias em condições precárias – as quais, no entender dos agentes públicos que conduziam a reforma agrária no Brasil, seriam as famílias acampadas à beira das estradas –, não se tratando, portanto, de direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações. A esse respeito, vale registrar ainda a alegação de outro responsável (Reinaldo Rodrigues Leite) no sentido de que a ausência de direcionamento seria evidenciada pelo fato de a inscrição no processo de seleção ser facultada a qualquer interessado, nos termos do art. 7º, § 1º da NE Incra 45/2005. Os mencionados dispositivos da NE Incra 45/2005 enunciam (peça 145, p. 50 e 52, grifou-se):

Art. 2º. A seleção de candidatos ao assentamento em áreas destinadas à Reforma Agrária é um processo seletivo constituído pelas etapas de Organização para o Assentamento e Homologação, e se estende durante todo o processo de desenvolvimento do projeto de reforma agrária, sempre que houver disponibilidade de vagas para assentamento.

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

(...)

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.

(...)

12.6.1. Entretanto, cumpre assinalar inicialmente que a permissão contida no parágrafo único do art. 2º da NE Incra 45/2005 não encontra suporte legal. Trata-se de inovação no mundo jurídico, que, como é cediço, não pode ser veiculada por esse tipo de instrumento. Ademais, a seleção de candidatos restrita aos acampados à margem dos imóveis desapropriados fere o princípio constitucional da impessoalidade.

12.6.2. Além disso, em sentido contrário ao pretendido pela defesa, o Relatório de Auditoria registra diversas situações que caracterizam efetivo direcionamento no processo de inscrição de candidatos, evidenciado, inclusive, por casos de manifesta violação ao princípio da livre participação de qualquer pessoa interessada previsto no mencionado art. 7º, § 1º, da NE Inca 45/2005, a exemplo dos excertos a seguir transcritos (peça 153, p. 16-17, grifou-se):

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

12.6.3. Quanto à alegação de que o processo de seleção é conduzido por uma comissão composta por representantes de diversos órgãos públicos (a defesa faz menção ao Ministério Público Federal e Estadual, entre outros), observa-se que nenhuma das reuniões da comissão de

seleção que decidiram pela exclusão, sem amparo legal, de candidatas mencionadas nos excertos acima transcritos contou com a participação de representantes do Ministério Público – que, caso estivessem presentes, certamente teriam alertado para o caráter antijurídico das referidas decisões –, conforme se verifica nas atas de reunião à peça 42, p. 59, peça 43, p. 72, peça 38, p. 86.

12.6.4. Por fim, não pode o responsável – que, à época dos fatos, se encontrava no exercício do cargo de Superintendente Regional e autorizou a homologação da seleção dos PAs Florestan Fernandes (peça 48, p. 49, peça 51, p. 35), Frei Pedro (peça 37, p. 102) e União (peça 34, p. 149), nos termos do art. 9º da NE Incra 45/2005 (peça 145, p. 53) – se eximir de sua responsabilidade, sob a alegação de ter agido amparado pelas instâncias técnicas. Afinal, as manifestações dessas instâncias técnicas não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção e a suficiência do seu conteúdo. Dessa forma, não há que se falar em ausência de nexo de causalidade. Vale ressaltar que as situações apontadas nos excertos do Relatório de Auditoria anteriormente transcritos revelam evidente direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (peça 145, p. 74), tendo ocorrido, inclusive, exclusão, sem amparo legal, de candidatas ao PNRA. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea “a.1” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12.7. Por sua vez, a alínea “a.2” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria) questiona o encaminhamento dado pelo então Superintendente Regional, Sr. Wellington Diniz Monteiro, ao processo de seleção do PA União ao enviá-lo para homologação das listas de beneficiários propostas em atas dos acampamentos, contrariando Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, sem qualquer motivação – ocorrência assinalada no seguinte excerto do Despacho do Ministro-Relator (peça 156, p. 2, grifou-se):

10. No caso do PA União, o relato registrado pela unidade técnica agrava a responsabilidade do Sr. Wellington Diniz Monteiro. É que, ao deliberar sobre vagas remanescentes, representante do Incra (o Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário Marcelo Fernando Terence) alertou que o procedimento sugerido de cada acampamento indicar candidatas seria ilegal, porquanto não amparado pelas normas administrativas então vigentes (peça 34, p. 165). Considerando que a Mesa de Seleção, desprezando o alerta, deu andamento ao processo, o analista sugeriu a suspensão dos trabalhos, e os autos foram encaminhados para a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que sugeriu “a não homologação das famílias apontadas para as vagas remanescentes pelo critério de indicação das assembleias dos acampamentos, fugindo ao que determinam os normativos que regem a matéria, devendo, destarte, a Equipe de Seleção proceder nova seleção, segundo os ditames da Norma de Execução SD/Incra n. 45/2005” (peça 34, p. 186).

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

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

12.7.1. No tocante à ocorrência tratada na mencionada alínea “a.2”, o cerne da defesa consiste na alegação de que o então Superintendente teria sido induzido a erro porque, em razão da errônea e deficiente tramitação e instrução do processo de seleção em tela, não teria conhecimento acerca do Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP quando emitiu o questionado Despacho. Entretanto, a defesa não indica qual seria o alegado erro ou deficiência na tramitação ou instrução processual que teria induzido o responsável a erro. Ademais, a documentação constante dos autos não corrobora o alegado desconhecimento.

12.7.2. Nesse sentido, observa-se que o referido Parecer da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP é datado de 14/7/2014 e foi autuado na folha 177 do processo de seleção do PA União (peça 34, p. 185-186), integrando o volume I daquele processo, cuja numeração termina na folha 200 conforme Termo de Encerramento lavrado em 17/10/2014 (peça 34, p. 212). O teor desse Parecer deixa claro que o procedimento aprovado pela Mesa de Seleção era irregular, conforme excerto transcrito a seguir (grifou-se):

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

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

12.7.3. Observa-se ainda que o questionado Despacho do então Superintendente – que, apesar do teor da manifestação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, acatou a decisão da Mesa de Seleção e encaminhou o processo para homologação das listas propostas nas atas dos acampamentos – é datado de 4/2/2015 e foi autuado na folha 282 do processo de seleção do PA União (peça 35, p. 114), integrando o volume II daquele processo, cuja numeração se inicia na folha 201 conforme Termo de Abertura lavrado em 17/10/2014 (peça 35, p. 1).

12.7.4. Por conseguinte, é improcedente a alegação de desconhecimento, por parte do então Superintendente, acerca do Parecer emitido pela Procuradoria em 14/7/2014, haja vista que esse Parecer integra o volume I do processo em questão, cujo Termo de Encerramento já havia sido lavrado mais de três meses antes de ser emitido o questionado Despacho do então Superintendente.

12.7.5. Ademais, em nada contribui para a defesa a alegação de que, não tendo sido efetivada a referida homologação, não teria havido qualquer prejuízo à Administração Pública ou a terceiros. Afinal, a não efetivação da homologação não se deveu à ação do então Superintendente, mas sim ao posicionamento da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SP, que emitiu novo Parecer em 28/9/2015 (peça 35, p. 121-123) ratificando o teor do Parecer emitido em 14/7/2014, conforme excerto transcrito a seguir (grifou-se):

8. A lista de seleção em tela, a propósito, contou com a indevida inclusão de pessoas indicadas pelas assembleias de acampamentos, aprovadas pela Mesa de Seleção, o que, aliás, já mereceu posicionamento contrário desta Procuradoria (fls. 175/176 e 177/v.), ignorado pela Administração (fls. 217 e 282).

9. Ante o exposto, levando-se em conta tão-somente a instrução deste processo administrativo, opino que a lista de seleção elaborada nestes autos não seja homologada, adotando-se para a confecção de nova o cadastro elaborado, ou em elaboração, para fins do item b do dispositivo da decisão judicial liminar proferida na Ação Civil Pública n. 0012513-23.2014.403.6100.

12.7.6. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea “a.2” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12.8. Por fim, registre-se que as contas desse responsável relativas ao exercício de 2013 (TC 019.543/2014-0) foram julgadas regulares com ressalva por meio do Acórdão 7.740/2015-TCU-1ª Câmara e que as suas contas relativas ao exercício de 2015 (TC 029.061/2016-4) receberam manifestação da CGU pela regularidade. Entretanto, as ocorrências tratadas no presente processo não foram objeto de análise específica naqueles autos, de tal modo que as referidas apreciações naquelas contas não contribuem para a defesa do responsável.

Audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho

13. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, mediante o Ofício 52/2017, datado de 19/1/2017 (peça 166), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 199.

13.1. A audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (que ocupou os cargos de Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Superintendente Substituto) contemplou as seguintes ocorrências (peça 166):

a) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Achado III.1 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs Frei Pedro e Luiz Beltrame, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

c) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Achado III.10 do Relatório de Auditoria);

d) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20 (Achado III.9 do Relatório de Auditoria).

Síntese das razões de justificativa (peça 199)

14. A defesa do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho informa que esse responsável ocupou os cargos de Chefe da Divisão de Obtenção de Terras no período de 26/9/2003 a 3/2/2014, Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 3/2/2014 a 6/11/2014, e Superintendente Substituto no período de 16/6/2012 a 14/6/2016. Ademais, alega, de forma geral, que todos os atos administrativos praticados pelo defendente sempre se pautaram em normativos internos do Incra.

14.1. No tocante à alínea “a” (Achado III.1 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) não havia, antes da edição da Medida Provisória 759/2016, qualquer norma que estabelecesse de que maneira deveria ser dada prévia publicidade à seleção de famílias a serem beneficiadas no programa de Reforma Agrária;

ii) a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece, em seu art. 22, que os atos administrativos não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir;

iii) por conseguinte, os procedimentos usualmente adotados pela Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, tais como o amplo envio de ofícios e comunicados às entidades de representação e aos entes federados, supririam a necessidade de dar publicidade ao

processo de seleção, ainda mais porque, em regra, tais processos seletivos são de conhecimento geral na região em que se localiza o imóvel;

iv) o processo de seleção de famílias para o programa de Reforma Agrária, no âmbito do Incra, encontra-se disciplinado na NE 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, além de estabelecer que qualquer pessoa interessada pode se inscrever no processo seletivo (art. 7º, § 1º);

v) os procedimentos adotados pela Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo nos PA's fiscalizados estão em completa consonância com a NE Incra 45/2005.

14.2. No tocante à alínea "b" (Achado III.4 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção estaria assegurada 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;

ii) também foram anexados ofícios assinados pelo responsável enviados aos candidatos eliminados nos processos de seleção do PA Luiz Beltrame (peça 199, p. 9 e 11) e do PA União (peça 199, p. 14, 16 e 18), sendo que um deles resultou, inclusive, na apresentação de recurso (peça 199, p. 12);

iii) como atenuante relativamente aos impactos decorrentes dessa ocorrência, o número de famílias inscritas, nos PA's fiscalizados, era próximo ao de beneficiários;

iv) na ocorrência em tela, o responsável encontrava-se no exercício pontual de atribuições de Superintendente Substituto, não possuindo a competência de tomar decisões estratégicas na condução dos procedimentos, cabendo-lhe, simplesmente, a atuação pontual para cumprimento de formalidades na ausência do titular.

14.3. No tocante às alíneas "c", "d" (Achados III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) a realização da supervisão ocupacional, por demandar o emprego de expressivos recursos materiais e humanos, envolve esforços de numerosas instâncias decisórias, internas e externas ao Incra, que vão desde a definição das políticas públicas, passando pelas esferas mais altas de decisão da autarquia, até que tais esforços sejam direcionados às Superintendências Regionais, para que, então, mediante a atuação concentrada de todos os órgãos locais, seja possível a efetivação de todas as diretrizes contidas nas regulamentações;

ii) 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 esteia-se na verificação presencial, por meio de visita *in loco*, quanto ao cumprimento das obrigações assumidas no instrumento contratual firmado com o beneficiário, em especial no que concerne à obrigatoriedade de explorar a parcela com sua família e morar na área do projeto;

iii) para cada tipo de irregularidade as Instruções Normativas apontam procedimentos a serem adotados para saneamento, seja compelindo o assentado a adequar sua conduta, seja promovendo a retomada ou desocupação da parcela ou área, quando a irregularidade detectada é insanável;

iv) as Superintendências Regionais estabelecem áreas prioritárias para as supervisões "de ofício", tendo em vista a capacidade operacional e a escassez de recursos financeiros, priorizando-se áreas com decisões judiciais e cumprimento de deliberações de órgãos de controle;

v) a supervisão ocupacional é uma dentre várias atividades realizadas na gestão e condução do conjunto de assentamentos do Incra; somam-se a ela informações coletadas pelos servidores que desenvolvem outras atividades relativas a crédito, titulação, Pronera (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária) e CAR (Cadastro Ambiental Rural), além das oriundas de parceiros da autarquia, tais como as entidades prestadoras de assistência técnica e extensão rural (ATER), cuja atuação mediante levantamento e atualização de informações sobre a situação ocupacional dos assentamentos subsidia a tomada de decisão, pelo Incra, para ações de retomada de parcelas;

vi) desse modo, a identificação de situações de irregularidade em projetos de assentamento, que é uma das etapas de supervisão ocupacional, ocorre de diferentes formas e em distintos momentos, integrando diferentes ações em uma atuação que vai além do trabalho desenvolvido exclusivamente pelas equipes técnicas que atuam em campo;

vii) como as atividades de supervisão ocupacional apresentam elevado custo financeiro, os recursos orçamentários disponíveis nem sempre são suficientes para permitir a execução de levantamento da situação de ocupação e identificação de irregularidades em todos os assentamentos do estado de São Paulo – dificuldade agravada pelo dinamismo das relações que se dão no campo, circunstância que impossibilita o acompanhamento cotidiano das alterações fáticas, o que seria o ideal, mas esbarra em limitações orçamentário-financeiras e no contingenciamento de recursos do programa de reforma agrária nos últimos anos;

viii) dessa forma, seria indevida a responsabilização do defendente, pois não teria restado caracterizada, de sua parte, a ocorrência de ação ou omissão em desacordo com as Instruções Normativas - Incra 71/2012 ou 47/2008, uma vez que as desconformidades apontadas no Relatório de Auditoria seriam fruto das limitações institucionais, seja por restrição orçamentária, seja por escassez de servidores;

ix) consta ainda descrição do procedimento de apuração de irregularidades adotado no âmbito da supervisão ocupacional.

14.4. Por fim, a defesa alega que o defendente não poderia ser responsabilizado pelas ocorrências tratadas nestes autos, mormente em face da ausência de culpa ou dolo na sua conduta, bem como de nexo de causalidade. Nesse sentido, afirma que o defendente sempre atuou dentro da mais íntegra conduta pública, tanto no aspecto moral quanto no ético, sendo reconhecido pela eficiência.

Análise

15. Inicialmente, observa-se relativa razoabilidade nas justificativas que indicam situação em que a ocorrência apontada no ofício de audiência decorreu precipuamente da falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, acerca de procedimentos específicos a serem adotados no âmbito do processo de seleção, tendo a Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo utilizado sistemática que entendeu pertinente. Nesse caso, a utilização de sistemática inadequada constitui impropriedade, conforme apontado no Relatório de Auditoria, mas a inexistência de detalhamento legal ou normativo, à época dos fatos, constitui circunstância atenuante de modo que, a nosso visto, não seria o caso de aplicar multa ao responsável em razão dessa ocorrência. Por conseguinte, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas à alínea “a” do ofício de audiência (Achado III.1 do Relatório de Auditoria), haja vista que a forma como deveria ser realizada a divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária foi disciplinada posteriormente ao período examinado, nos termos da Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, *in verbis* (grifou-se):

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes:

(...)

§ 1º O processo de seleção de que trata o caput deste artigo será realizado pelo Incra com ampla divulgação do edital de convocação na internet e no Município em que será instalado o projeto de assentamento, bem como nos Municípios limítrofes, na forma do regulamento.

§ 2º Nos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, definidos em regulamento, o processo de seleção será restrito às famílias que já residam na área, observadas as vedações constantes do art. 20 desta Lei.

§ 3º Caso a capacidade do projeto de assentamento não atenda todos os candidatos selecionados, será elaborada lista dos candidatos excedentes, com prazo de validade de dois anos, a qual será observada de forma prioritária quando houver substituição dos beneficiários originários dos lotes, nas hipóteses de desistência, abandono ou reintegração de posse.

§ 4º Esgotada a lista dos candidatos excedentes de que trata o § 3º deste artigo ou expirada sua validade, será instaurado novo processo de seleção específico para os lotes vagos no projeto de assentamento em decorrência de desistência, abandono ou reintegração de posse.

§ 5º A situação de vulnerabilidade social do candidato a que se refere o inciso IV do caput deste artigo será comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento.

15.1. Ademais, no tocante às ocorrências tratadas nas alíneas “b”, “c”, “d”, cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.2 a 12.3.1 desta instrução. Em face das razões ali expostas, que também aproveitam a este responsável, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas às alíneas “b”, “c”, “d” do ofício de audiência (Achados III.4, III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria).

Audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite

16. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite, mediante o Ofício 50/2017, datado de 19/1/2017 (peça 164), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 200.

16.1. A audiência do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite (ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento) contemplou as seguintes ocorrências (peça 164):

a) em relação aos Projetos de Assentamento Florestan Fernandes e Frei Pedro, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) em relação aos PAs Florestan Fernandes, União e Luiz Beltrame, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

c) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo aos PAs União, Frei Pedro e Luiz Beltrame, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

d) descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Inkra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Achado III.10 do Relatório de Auditoria);

e) deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Inkra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20 (Achado III.9 do Relatório de Auditoria).

Síntese das razões de justificativa (peça 200)

17. A defesa do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite informa que esse responsável ocupou o cargo de Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 6/4/2011 a 3/2/2014 e, no restante do tempo, sempre esteve lotado na Divisão de Desenvolvimento. Ademais, alega, de forma geral, que todos os atos administrativos praticados pelo defendente sempre se pautaram em normativos internos do Inkra. Argumenta ainda que, embora haja questionamento acerca da constitucionalidade de normativos internos da autarquia, a exemplo da NE Inkra 45/2005, não seria cabível responsabilizar qualquer servidor pelo cumprimento de normas vigentes.

17.1. No tocante à alínea “a” (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), a defesa alega, em síntese, que:

i) embora o item 65 do Relatório de Auditoria associasse esse responsável à ocorrência em tela relativamente aos PAs Florestan Fernandes, Luiz Beltrame e Frei Pedro, no ofício de audiência não constou referência ao PA Luiz Beltrame;

ii) as supostas irregularidades praticadas pelo responsável seriam, na verdade, atos administrativos devidamente documentados – inerentes à sua participação nas mesas de seleção de famílias para o Programa Nacional de Reforma Agrária – e fundamentados nos normativos internos do Inkra;

iii) o processo de seleção de famílias para o programa de Reforma Agrária, no âmbito do Inkra, encontra-se disciplinado na NE Inkra 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, além de estabelecer que qualquer pessoa interessada pode se inscrever no processo seletivo, independentemente de sua vinculação ou não com algum movimento social (art. 7º, § 1º);

iv) ademais, o parágrafo único do art. 2º da NE Inkra 45/2005 autorizaria a priorização da seleção de famílias em condições precárias, não se tratando de direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, uma vez que a inscrição no processo de seleção seria facultada a qualquer interessado.

17.2. No tocante à alínea “b” (Achado III.3 do Relatório de Auditoria) a defesa alega, em síntese, que:

i) parcela substancial dos casos de beneficiários identificados no cruzamento de dados (realizado pela SecexAmbiental) não seriam irregulares, uma vez que no referido cruzamento de dados teriam sido 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 fossem também critérios para manutenção de beneficiários;

ii) os critérios eliminatórios estabelecidos na NE Incra 45/2005, que contempla algumas restrições que constavam na Lei 4.504/1964 e no Decreto 59.428/1966, são voltados apenas para a seleção de candidatos, não para a sua manutenção;

iii) mesmo sob o enfoque dos arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993 e da NE Incra 45/2005, não caberia a aplicação de critérios normativos que se referem à seleção de candidatos, indistintamente, desde antes da homologação até a atualidade, como se normativamente fosse imposta a manutenção dos critérios pessoais de seleção durante todo o período em que o beneficiário estiver vinculado ao PNRA;

iv) a orientação constante nos normativos é no sentido de que, no momento da seleção dos candidatos a beneficiários para serem homologados no Programa (quando da aferição dos “critérios de vedação” e “ordem de preferência”), a autarquia realize o cruzamento dos dados fornecidos pelo candidato com bancos de dados governamentais;

v) eventuais cruzamentos de dados feitos posteriormente à homologação do candidato no PNRA prestam-se não a conferir o enquadramento ou não do beneficiário nas vedações do art. 20 da Lei 8.629/1993, mas sim a levantar eventuais indícios de que o beneficiário tenha alcançado determinada condição pessoal (por exemplo, tornando-se servidor público) e, em consequência, tenha deixado de explorar o lote, circunstância que importaria rescisão do instrumento e reintegração do Incra na posse para nova destinação do lote;

vi) não seria correto considerar irregular a situação do beneficiário que, após ingresso regular no PNRA, alcançar condição pessoal posterior (por exemplo, proprietário rural ou detentor de cargo público) que, se fosse anterior à homologação, constituiria impeditivo ao seu ingresso;

vii) pretender-se que a condição de vida de um assentado permaneça imutável desde seu ingresso no PNRA, sem acréscimo de renda ou bens, não se coaduna com os objetivos do Programa, nem com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º da Constituição Federal/1988;

viii) o fato de o beneficiário tornar-se servidor público, ou proprietário rural, ou proprietário de sociedade empresarial, após ter sido selecionado e se tornado, regularmente, assentado da reforma agrária, por si só, não implica necessariamente em que ele não tenha mais condições de explorar pessoalmente a parcela, nem que a terra não esteja sendo explorada diretamente pelo núcleo familiar;

ix) por esse motivo, quaisquer depurações de dados do sistema Sipra realizadas pelo Incra sempre consideraram, como limite temporal para a aplicação dos arts. 19 e 20 da Lei 8.629/1993, a data de homologação;

x) já a atuação posterior, ou seja, relativa à manutenção ou não do beneficiário no Programa, está pautada no art. 21 da Lei 8.629/1993, vinculando-se à exigência de exploração da parcela “direta e pessoalmente” ou “por meio de seu núcleo familiar”;

xi) dessa forma, competiria ao Incra analisar os critérios de seleção apenas no momento da seleção de beneficiários, não constituindo ilegalidade a inobservância, por si só, desses critérios durante a manutenção do assentado no Programa;

xii) a Medida Provisória 759/2016, que deu nova redação ao art. 20 da Lei 8.629/1993, veio a corroborar esse entendimento.

17.3. No tocante às alíneas “c”, “d”, “e” (Achados III.4, III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria), a defesa apresenta argumentos que, em linhas gerais, assemelham-se aos constantes na defesa do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho, já sumariados nos itens 14.2 e 14.3 desta instrução.

17.4. Por fim, a defesa alega que o defendente não poderia ser responsabilizado pelas ocorrências tratadas nestes autos, mormente em face da ausência de culpa ou dolo na sua conduta, bem como denexo de causalidade. Nesse sentido, afirma que o defendente sempre atuou dentro da mais íntegra conduta pública, tanto no aspecto moral quanto no ético, sendo reconhecido pela eficiência.

Análise

18. No tocante às ocorrências tratadas nas alíneas “b”, “c”, “d”, “e”, cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.2 a 12.4.6 desta instrução. Em face das razões ali expostas, que também aproveitam a este responsável, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas às alíneas “b”, “c”, “d”, “e” do ofício de audiência (Achados III.3, III.4, III.10 e III.9 do Relatório de Auditoria).

18.1. Quanto à ocorrência tratada na alínea “a” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.6 a 12.6.3 desta instrução.

18.1.1. Ainda no tocante à ocorrência tratada na alínea “a”, não pode o responsável, que, à época dos fatos, se encontrava no exercício do cargo de Chefe da Divisão de Desenvolvimento, se eximir de sua responsabilidade, sob a alegação de nunca ter exercido o cargo de Superintendente Regional – autoridade máxima da SR-08/SP, incumbida de decidir pela homologação dos processos de seleção de candidatos ao PNRA, conforme o art. 9º da NE Inca 45/2005 (peça 145, p. 53). Afinal, o Sr. Reinaldo Rodrigues Leite integrou a Comissão de Seleção do PA Florestan Fernandes, tendo, inclusive, participado efetivamente das reuniões que decidiram pela exclusão, sem amparo legal, de candidatos, conforme atas de reunião à peça 42, p. 59, e peça 43, p. 72; também conduziu o processo da 2ª seleção do PA Frei Pedro, conforme atas da reunião à peça 37, p. 46 e 95. Dessa forma, não há que se falar em ausência de culpa ou de nexo de causalidade.

18.1.2. Vale ressaltar que as situações apontadas nos excertos do Relatório de Auditoria transcritos no item 12.6.2 desta instrução revelam evidente direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o princípio da impessoalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (peça 145, p. 74), tendo ocorrido, inclusive, exclusão, sem amparo legal, de candidatos ao PNRA. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea “a” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

18.1.3. Por fim, cumpre esclarecer que a alínea “a” do ofício de audiência (peça 164) não faz referência ao PA Luiz Beltrame porque não restou caracterizada a participação efetiva do Sr. Reinaldo Rodrigues Leite na condução do processo de seleção desse Projeto de Assentamento, conforme registra o item 122.2 do Relatório de Auditoria (que integra a seção IV daquele relatório, relativa à análise dos comentários dos gestores da Superintendência Regional do Inca no Estado de São Paulo – peça 153, p. 41).

Audiência do Sr. José Giacomo Baccarin

19. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. José Giacomo Baccarin, mediante o Ofício 48/2017, datado de 19/1/2017 (peça 162), cujas razões de justificativa foram juntadas à peça 203.

19.1. A audiência do Sr. José Giacomo Baccarin (ex-Superintendente) contemplou as seguintes ocorrências (peça 162):

a) em relação ao Projeto de Assentamento Florestan Fernandes, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da

impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993 (Achado III.6 do Relatório de Auditoria);

c) ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria - MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002 (Achado III.1 do Relatório de Auditoria);

d) em relação ao PA Florestan Fernandes, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

e) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (Achado III.5 do Relatório de Auditoria).

Síntese das razões de justificativa (peça 203)

20. A defesa do Sr. José Giacomo Baccarin informa que esse responsável ocupou cargo de Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo no período de 18/8/2011 a 4/4/2012 e adota, como cerne da sua argumentação, a alegação de que as ocorrências apontadas no ofício de audiência decorreram de problemas e deficiências normativas e institucionais do Incra e de que, no curto período em que permaneceu nesse cargo, não reunia condições temporais e materiais de concluir a regularização pretendida, embora tivesse adotado providências à época.

20.1. No tocante às alíneas “a”, “b”, “d”, “e” (Achados III.2, III.6, III.3 e III.5 do Relatório de Auditoria), a defesa apresenta argumentos que, em linhas gerais, assemelham-se aos constantes na defesa do Sr. Wellington Diniz Monteiro, já sumariados nos itens 11.1 a 11.1.4, item 11.3 e itens 11.5 a 11.6.1 desta instrução.

20.2. Por equívoco, a defesa apresentou razões de justificativa relacionadas ao Achado III.4 do Relatório de Auditoria (descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários), ocorrência que não foi questionada na audiência do Sr. José Giacomo Baccarin.

20.3. Por outro lado, deixou de defesa apresentar razões de justificativa no tocante à alínea “c” do ofício de audiência (Achado III.1 do Relatório de Auditoria, relativo à ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária).

20.4. Por fim, a defesa transcreve excertos de julgados desta Corte de Contas tratando do princípio da segregação das funções; também alega que todos os procedimentos administrativos tinham origem ou necessariamente tramitavam nas áreas técnicas do Incra, não podendo o então Superintendente ser responsabilizado em face dos indícios de irregularidade constatados, pois não haveria nexos causal.

Análise

21. No tocante às ocorrências tratadas nas alíneas “c”, “d”, “e” do ofício de audiência (Achados III.1, III.3 e III.5 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.1 a 12.4.6 no item 15 desta instrução. Em face das razões ali expostas, que também aproveitam a este responsável, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativa relativas a essas ocorrências.

21.1. Ademais, com relação à ocorrência tratada na alínea “a” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.6 a 12.6.3 desta instrução.

21.1.1. Ainda quanto à ocorrência tratada na alínea “a”, cabe assinalar que a responsabilização do Sr. José Giacomo Baccarin decorreu da expedição de ofícios noticiando a realização de reunião para criação de assentamentos (peça 153, p. 57), conduta semelhante à do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (peça 153, p. 59). A respeito dessa conduta, cabe assinalar o seguinte excerto do Despacho do Ministro-Relator (peça 156, p. 2, grifou-se):

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

21.1.2. Por esse motivo, conforme registra a instrução anterior (peça 159, p. 3, itens 8.3 e 8.4), a audiência do Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (peça 153, p. 59) contempla a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, mas não o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações. Pelo mesmo motivo, também se afigura inadequado responsabilizar o Sr. José Giacomo Baccarin em razão do direcionamento do processo de inscrição. Por conseguinte, propõe-se acatar as razões de justificativa relativas à alínea “a” do ofício de audiência (Achado III.2 do Relatório de Auditoria).

21.2. Por fim, no tocante à ocorrência tratada na alínea “b” do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), cabe reportar-se à análise procedida nos itens 12.5 e 12.5.1 desta instrução. Conforme ali exposto, o cerne da defesa consiste na alegação de que competia ao Incra/Sede a adoção de medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário. Apesar disso, observa-se que o referido item 2.8 do acórdão em tela dirige-se expressamente às Superintendências Regionais do Incra, e não ao Incra/Sede, e a defesa não apresenta qualquer comprovação de que o responsável, no exercício do cargo de Superintendente Regional, teria solicitado ao Incra/Sede a adoção das medidas necessárias para viabilizar o cumprimento da determinação desta Corte de Contas, detalhando-as e justificando a necessidade de sua adoção. Ante o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa relativas à alínea “b” do ofício de audiência (Achado III.6 do Relatório de Auditoria), cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992

Audiência do Sr. Raimundo Pires Silva

22. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a audiência do Sr. Raimundo Pires Silva, por meio do Ofício 413/2017, datado de 17/2/2017 (peça 187). Apesar de ter tomado ciência do aludido ofício, conforme documento constante da peça 193, esse responsável não apresentou razões de justificativa quanto às irregularidades verificadas. Transcorrido o prazo regimental fixado, e não tendo o aludido responsável apresentado razões de justificativa, entendemos que deverá ser considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

22.1. A audiência do Sr. Raimundo Pires Silva (ex-Superintendente) contemplou as seguintes ocorrências (peça 187):

a) em relação ao Projeto de Assentamento Frei Pedro, processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Achado III.2 do Relatório de Auditoria);

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993 (Achado III.6 do Relatório de Auditoria);

c) em relação ao PA Frei Pedro, existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (peça 157), conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66 (Achado III.3 do Relatório de Auditoria);

d) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários relativo ao PA União, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (Achado III.4 do Relatório de Auditoria);

e) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966 (Achado III.5 do Relatório de Auditoria).

22.2. Diante da revelia do Sr. Raimundo Pires Silva, e considerando que a argumentação constante nas defesas apresentadas pelos demais responsáveis – analisadas nos itens precedentes – também não foi suficiente, na parte que aproveita a esse responsável, para sanear as irregularidades a ele atribuídas relativamente às alíneas “a”, “b” do ofício de audiência (Achados III.2 e III.6 do Relatório de Auditoria), propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

Oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo

23. Em cumprimento ao Despacho do Ministro-Relator (peça 156), foi promovida a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (peça 167), cuja resposta, apresentada pelo atual Superintendente, Sr. Alexandre Pereira da Silva, foi juntada à peça 198.

23.1. A oitiva contemplou as seguintes ocorrências (peça 167):

a) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

b) descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, tendo em vista a não publicação da ordem de classificação de inscritos

quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei 8.629/1993;

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

d) existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal (peça 151), em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66;

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

f) adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

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

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

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

j) a inclusão de representantes da Prefeitura, Câmara Municipal, Ministério Público, movimentos sociais e entes do terceiro setor na Comissão de Seleção dos assentamentos, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos ao arripio da legislação, em desacordo com o Anexo I da NE Incra 45/2005.

Síntese dos esclarecimentos prestados (peça 198)

24. Na resposta à oitiva, o atual Superintendente Regional informa que assumiu a gestão da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (SR-08/SP) em julho de 2016, em substituição ao Sr. Wellington Diniz Monteiro, e apresenta os esclarecimentos sumariados a seguir

24.1. Quanto à alínea “a”, esclarece que, ao assumir a gestão da unidade, tomou conhecimento de que os trabalhos relativos à seleção e homologação de famílias beneficiárias dos futuros projetos de assentamento estavam paralisados em face de diversas circunstâncias, em especial:

i) em face de decisão judicial proferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (processo 0012513-23.2014.403.6100 – 24ª Vara Cível de São Paulo/SP), o Incra foi intimado a, no prazo de 180 dias (com prorrogações posteriores), realizar o recadastramento de todos os candidatos ao Programa de Reforma Agrária no Estado de São Paulo, dando ampla divulgação nos jornais de grande circulação das regiões trabalhadas;

ii) a fim de dar cumprimento a essa decisão judicial, foi mobilizado pessoal de diversos setores da SR-08/SP, além de servidores de outras Superintendências Regionais do Incra, tendo sido realizado o cadastro de quase 14 mil famílias e publicada a lista final no *site* do Incra em 12/4/2016;

iii) além disso, por meio do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, proferido por esta Corte de Contas nos autos do processo de representação TC 000.517/2016-0 na sessão ordinária de 6/4/2016, foi determinado ao Incra a suspensão cautelar de todos os procedimentos de seleção de novos beneficiários; ademais, a Controladoria-Geral da União (CGU) havia recomendado bloqueio no sistema Sinfra desde fevereiro de 2016;

iv) assim, assinala que na sua gestão a SR-08/SP não realizou qualquer ação no sentido de selecionar e homologar famílias para novos projetos; ademais, afirma que, quando retomadas essas ações, serão observados os dispositivos legais, sem qualquer influência estranha ao processo.

24.2. Quanto às alíneas “b”, “c”, “e”, esclarece que, desde que assumiu a gestão da SR-08/SP, tem dialogado com os chefes de divisão e enfatizado a obrigatoriedade de observar os dispositivos legais que norteiam a atuação do Incra, inclusive no que diz respeito à necessidade de publicação da ordem de classificação de inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo no sítio eletrônico do Incra. Ressalta que, conforme anteriormente informado, não houve processo de seleção de famílias durante a sua gestão. Acrescenta que a Medida Provisória 759/2016 alterou disposições da Lei 8.629/1993 que tratam da seleção de beneficiários para os projetos de assentamento do Incra.

24.3. Quanto à alínea “d”, informa se encontrar em andamento o saneamento das inconsistências apontadas tanto pelo TCU quanto pela CGU, ressaltando que se trata de ocorrência constatada em âmbito nacional.

24.4. Quanto à alínea “f”, argumenta que a sistemática de classificação adotada é a definida no Anexo II da NE Incra 45/2005 e que os servidores do Incra estão obrigados a observar os normativos internos daquela autarquia. Acrescenta que a solução de eventual incompatibilidade entre os normativos internos do Incra e a lei compete aos órgãos normativos da autarquia e não à Superintendência Regional.

24.5. Quanto à alínea “g”, argumenta que os contratos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) em execução preveem o atendimento de todas as famílias beneficiárias do PNRA no estado de São Paulo e que toda a problemática encontrada em campo – ocupações irregulares ou pendências relativas aos beneficiários originais – é informada à Superintendência Regional nos relatórios produzidos pelos técnicos das empresas de ATER contratadas, suprindo, no primeiro momento, a necessidade do planejamento e deslocamento de servidores do Incra para fiscalização inicial. Dentro dessa sistemática, compete à Superintendência Regional, no segundo momento, cientificada dos problemas apontados nos relatórios de ATER, adotar as providências necessárias para saná-los.

24.6. Quanto às alíneas “h”, “i”, argumenta que a limitação quantitativa de servidores do Incra, bem como de viaturas e motoristas, somada à necessidade de descentralização de recursos do Incra/Sede para a Superintendência Regional e à inexistência de estruturas administrativas do Incra efetivamente implantadas fora desta capital (que se encontra à distância de 400 km a 700 km da maioria dos projetos de assentamento situados no estado de São Paulo) não possibilitam a agilidade requerida da Superintendência Regional na adoção das providências saneadoras.

24.7. Quanto à alínea “j”, argumenta que a participação optativa de representantes da Prefeitura, da Câmara Municipal, do Ministério Público, dos movimentos sociais e de entes do terceiro setor na Comissão de Seleção visa atender ao disposto no art. 8º, § 2º, da NE Incra 45/2005, mas faz ressalva aos casos concretos em que essa participação tenha sido danosa (a exemplo das situações relatadas nos itens 12.6.2 e 12.7 desta instrução).

Análise

25. Os esclarecimentos prestados pelo atual Superintendente Regional do Incra no Estado de São Paulo dão conta de que, durante sua gestão, iniciada em julho de 2016 (Portaria de nomeação datada de 30/6/2016 e publicada no DOU de 4/7/2016 – peça 205), não houve qualquer ação no sentido de selecionar e homologar famílias para novos projetos de assentamento, devido a circunstâncias externas ao Incra, a saber: decisão judicial datada de 27/1/2015 proferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal (peça 30, p. 48-66), recomendação da CGU e Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, proferido por esta Corte de Contas em sessão ordinária de 6/4/2016. Por conseguinte, com os trabalhos relativos à seleção e homologação de famílias beneficiárias dos futuros projetos de assentamento paralisados, o foco da atuação da Superintendência Regional tem sido a análise e saneamento das situações de beneficiários irregulares identificadas nos cruzamentos de dados realizados pela SecexAmbiental e pela CGU.

25.1. Ademais, diversas ocorrências mencionadas na oitiva foram assinaladas pelo Superintendente como sendo consequências de deficiências normativas (incompatibilidade entre normativos internos do Incra e disposições legais) ou estruturais (escassez de pessoal, de recursos materiais/financeiros e concentração da estrutura administrativa na capital do estado de São Paulo) da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo ou, em alguns casos, do Incra como um todo. No mais, o Superintendente assevera ter enfatizado aos chefes de divisão acerca da obrigatoriedade de observar os dispositivos legais que norteiam a atuação do Incra.

25.2. Ante o exposto, observa-se que a oitiva da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo foi atendida.

CONCLUSÃO

26. Em face da análise promovida nos itens 12 a 12.8, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wellington Diniz Monteiro (ex-Superintendente) com relação a três itens da audiência, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas nas alíneas “a” (primeira parte), “a” (segunda parte) e “b” do ofício à peça 165, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

27. Em face da análise promovida nos itens 15 a 15.1, propõe-se acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho (ex-Superintendente Substituto), uma vez que foram suficientes para mitigar sua responsabilidade relativamente às ocorrências a ele atribuídas no ofício de audiência à peça 166.

28. Em face da análise promovida nos itens 18 a 18.1.3, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Reinaldo Rodrigues Leite (ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento) com relação a um item da audiência, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas na alínea “a” do ofício à peça 164, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

29. Em face da análise promovida nos itens 21 a 21.2, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Giacomo Baccarin (ex-Superintendente) com relação a um item da audiência, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas na alínea “b” do ofício à peça 162, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

30. Diante da revelia do Sr. Raimundo Pires Silva (ex-Superintendente), e considerando que a argumentação constante nas defesas apresentadas pelos demais responsáveis também não foi suficiente, na parte que aproveita a esse responsável, para sanear as irregularidades a ele atribuídas relativamente às alíneas “a” e “b” do ofício de audiência à peça 187, propõe-se a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 (itens 22 a 22.2).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

31. A Matriz de Responsabilização (peça 207) referente a esta instrução discrimina, por achado de auditoria e por responsável, a descrição da conduta, nexos de causalidade e culpabilidade relativamente às ocorrências para as quais está sendo proposta rejeição das razões de justificativa e aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

32. Cabe informar que as defesas dos Srs. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho e Reinaldo Rodrigues Leite foram assinadas eletronicamente pela Procuradora Federal Natália Soares Paiva, da Procuradoria Federal Especializada junto ao Inbra em São Paulo/SP (peças 199 e 200).

33. Por fim, vale registrar que tramita nesta Corte de Contas o processo de representação TC 000.517/2016-0, originado a partir de cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental (finalizado em 19/1/2016), o qual revelou a existência de cerca de 480 mil casos de beneficiários com indícios de irregularidades, em especial no que diz respeito ao não atendimento dos requisitos previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993 e no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

33.1. O referido cruzamento de dados subsidiou o Achado III.3 do Relatório de Auditoria das fiscalizações executadas sob a orientação da SecexAmbiental pelas seguintes unidades técnicas: Secex/SP (TC 020.166/2015-0), Secex/AP (TC 023.998/2015-6), Secex/GO (TC 023.920/2015-7), Secex/MS (TC 024.602/2015-9), Secex/RO (TC 024.400/2015-7), Secex/RR (TC 020.170/2015-7), e Secex/TO (TC 023.970/2015-4).

33.2. Vale informar que o tratamento específico dos indícios de irregularidade identificados no cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental está sendo realizado de forma consolidada, em âmbito nacional, nos autos do processo de representação TC 000.517/2016-0, com relação ao qual já foram proferidos os Acórdãos 775/2016, 1.086/2016 e 2.451/2016, todos do Plenário desta Corte de Contas. Nesse sentido, consta no Parecer do Ministério Público junto ao TCU datado de 18/5/2017 (peça 225, p. 7, daquele processo) a seguinte consideração:

Assim, não obstante as medidas já adotadas no curso do processo, compreendemos ser necessário expedir específica determinação para que o Inbra, em prazo a ser fixado, apresente ao Tribunal plano de apuração dos indícios de irregularidades relacionados na referida planilha, com a indicação de responsáveis pela implementação, o detalhamento de suas atividades, a duração de cada atividade e a data limite de sua conclusão, encaminhando à Corte resultados parciais ao longo da execução dos trabalhos.

33.3. Cabe ressaltar ainda que, no âmbito do processo de representação TC 000.517/2016-0, estão sendo propostas diversas determinações ao Inbra/Sede relacionadas às ocorrências tratadas neste Relatório de Auditoria, nos termos do Parecer do Ministério Público junto ao TCU datado de 18/5/2017 (peça 225, p. 9-11, daquele processo). Por esse motivo, não estão sendo propostas determinações neste processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com vistas ao retorno destes autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti via Ministério Público, conforme orientação constante ao final do Despacho à peça 156, p. 9, propondo:

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Sinésio Luiz de Paiva Sapucahy Filho;

b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Wellington Diniz Monteiro, José Giacomo Baccarin e Reinaldo Rodrigues Leite;

c) considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Raimundo Pires Silva, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

d) aplicar aos Srs. Raimundo Pires Silva (CPF 022.766.778-64), José Giacomo Baccarin (CPF 019.834.758-82) e Wellington Diniz Monteiro (CPF 102.966.608-33), ex-Superintendentes Regionais do Inbra no Estado de São Paulo, e Reinaldo Rodrigues Leite (CPF 040.675.708-99), ex-Chefe da Divisão de Desenvolvimento, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso 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;

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

f) 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;

g) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Superintendência Regional do Inbra no Estado de São Paulo.

Secex/SP, em 28 de agosto de 2017.

(Assinado eletronicamente)

Helder W. S. Ikeda

AUFC – Mat. 3084-8