

GRUPO II - CLASSE V - Plenário

TC-023.970/2015-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Tocantins (SR/26)

Responsáveis: José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49), Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), Edvaldo Soares Oliveira (CPF 243.472.561-91), Luiz Amado Pereira Júnior (CPF 464.629.535-00), Antônio Carneiro de Pádua (CPF 095.200.663-49), Heliel Atila de Oliveira Saraiva (CPF 838.630.103-10), Eltner Júnior Postal (CPF 861.253.389-91), Ismael Gomes Marinho (CPF 359.391.681-91) e Benjamim Aurélio Mendes (CPF 133.654.088-51)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). CONFORMIDADE DOS PROCEDIMENTOS REALIZADOS NA SELEÇÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (PNRA), NO ESTADO DE TOCANTINS. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO. CIÊNCIAS.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins (SR/26), 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, autorizada por meio do Acórdão 2028/2015 - Plenário, faz parte do conjunto de sete auditorias executadas, sob a orientação da SecexAmbiental, pelas seguintes Secretarias: Secex/AP (TC-023.998/2015-6), Secex/GO (TC-023.920/2015-7), Secex/MS (TC-024.602/2015-9), Secex/RO (TC-024.400/2015-7), Secex/RR (TC-020.170/2015-7), Secex/SP (TC-020.166/2015-0) e Secex/TO (TC-023.970/2015-4).

3. No caso dos presentes autos, os trabalhos de execução foram realizados na Superintendência do Incra/TO e nos seguintes projetos de assentamentos (PAs): Pau D'Arco e Terra Prometida, em Porto Nacional/TO; Piracema e Manchete, em Marianópolis/TO.

4. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório (Fiscalização 415/2015) elaborado no âmbito da Secex/TO (peça 86), cujas conclusões mereceram a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

### III. Achados de auditoria

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

53. Tipificação: falhas/impropriedades.

54. Situação encontrada:

54.1. No âmbito da SR/26, apesar de formalmente solicitado por meio do Ofício de Requisição Ofício 0900/2015-TCU/SECEX-TO, de 9/11/2015, não foram disponibilizados documentos ou peças publicitárias que evidenciem a ampla divulgação, nos municípios de implantação de PAs, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária. Apenas foram verificadas atas de reuniões e de divulgação em acampamentos, bem como relatos dessa praxe pelo Superintendente, chefe de divisão e funcionários, conforme descrito nos extratos de entrevista, o que não é suficiente para o cumprimento do Art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999; art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002.

54.2. Como a demanda é sempre proveniente dos movimentos sociais, os próprios se encarregam de divulgar a abertura de processo seletivo dos interessados e demandar o Incra para promover o cadastro para inclusão no Sipra.

54.3. Dos processos de criação dos Projetos de Assentamentos selecionados por esta Equipe de Fiscalização (PA Pau D'Arco e PA Terra Prometida, no Município de Porto Nacional e PA Piracema e PA Manchete, no Município de Marianópolis), não há qualquer documento que demonstre ter havido ampla divulgação. Há casos em que o beneficiário ficou sabendo por meio de outras pessoas que comentaram que o Incra ia desapropriar determinada fazenda para fins de reforma agrária e se inscreveu no Incra em Palmas, como é o caso do Sr. Ilton Coutinho da Silva, contemplado com o lote 01 do PA Piracema (peça 57, p. 1).

54.4. Em resposta ao Ofício 0900/2015-TCU/SECEX-TO, de 9/11/2015 a SR/26 traz as seguintes informações em relação a divulgação do processo de seletivo:

Informa-se que no âmbito da SR(26) TO não há divulgação, por meio da imprensa, do processo seletivo dos beneficiários do PNRA. A divulgação ocorre por meio de reuniões nas Unidades do INCRA, bem como nos acampamentos. Com relação à formação das equipes de seleção, em exercícios anteriores as mesmas eram constituídas de maneira informal por servidores do setor responsável por essa ação. Vale mencionar que a partir do exercício de 2015 as equipes são designadas por meio de ordem de serviço;

54.5. Dessa forma, está evidenciado que a SR/26 não realiza ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária. Essa situação encontra-se em desacordo com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como no art. 10 da Portaria MDA 6/2013, razão pela qual se propõe determinação à SR/26 a fim de que passe a adotar procedimentos mais alinhados ao princípio constitucional da publicidade.

(...)

III.2. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de classificação de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

61. Tipificação: irregularidade grave.

62. Situação encontrada:

62.1. Ausência de documentação comprobatória para o cumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de classificação de beneficiários.

62.2. Nos processos examinados (peças 20 a 23), apenas no referente ao PA Terra Prometida foi encontrado um Relatório de Famílias classificadas, com 60 nomes (peça 23, p. 39-44) o que não comprova que houve divulgação de prazos e procedimentos para contestação da ordem de classificação final dos inscritos, dando-lhes a oportunidade da ampla defesa e do contraditório.

62.3. Diante disso, ficou claro que o Incra por meio da Superintendência Regional do Estado do Tocantins, SR/26, não dá oportunidade aos inscritos no Programa de Reforma Agrária de questionar a sua classificação, razão pela qual se propõe determinação à SR/26 como forma de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa nos termos do art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

(...)

III.3. Ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, contrariando o disposto no art. 5º da IN Incra 71/2012 bem como o item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário e o item 9.2.12 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário;

67. Tipificação: irregularidade grave.

68. Situação encontrada:

68.1 Constatou-se que não existe planejamento formalizado para a realização de fiscalizações no âmbito da SR/26, no intuito da autarquia cumprir suas funções legais quanto ao acompanhamento dos projetos de assentamentos e a tempestiva atuação para evitar irregularidades e/ou sanar as irregularidades detectadas.

68.2 Esta situação é corroborada pela resposta oferecida pelo Superintendente Regional que, instado, por meio do Ofício 0900/2015-TCU/Secex-TO (peça 6) a apresentar à equipe de auditoria planejamento de supervisão ocupacional da Superintendência e metodologia utilizada, como previsto no art. 5º da Instrução Normativa Incra 71/2012, respondeu que a SR(26)/TO não tem plano de fiscalização/supervisão, em decorrência de que a demanda supera a capacidade operacional da Regional e, muitas vezes, tem-se que resolver pendências urgentes, principalmente encaminhadas por órgãos de controle como: Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e Polícia Federal e nos casos em que há potencial de violência, encaminhados, às vezes, pela OAR/Ouvidoria Agrária Regional.

68.3 Além disso, o Superintendente afirmou que não há estrutura operacional suficiente, e disponibilidade de recursos para atender a todos os Projetos de assentamentos, ressaltando em sua resposta que há poucos servidores para atuar diretamente com um universo de 349 Projetos de Assentamentos, onde estão assentadas cerca de 24.500 famílias de trabalhadores rurais. Acrescentou em seus esclarecimentos que os procedimentos de supervisão ocupacional são realizados por servidores do Incra.

68.4 Nas entrevistas realizadas pela equipe de auditoria com os servidores encarregados da supervisão ocupacional, restou cristalino a ausência de fiscalização, bem como a consequência da atuação irregular da autarquia fundiária, tendo em vista que a identificação de situações irregulares ocorre de forma aleatória e ocasionalmente, quando do trabalho esporádicos dos técnicos, dentro das disponibilidades possíveis de servidores da unidade.

68.5 É de bom alvitre mencionar que os servidores encarregados de tais atividades estão, em grande maioria, em final de carreira no serviço público (em decorrência de idade ou tempo de contribuição), o que agravará mais ainda o quadro institucional do Incra.

68.6 Além disso, a existência de um conflito jurídico-administrativo (peça 28) quanto às atribuições legais dos agrônomos do quadro de servidores do Incra piora mais ainda a caótica situação do órgão federal no que diz respeito não só às atividades de supervisão ocupacional como também às demais áreas de atuação do Incra, impossibilitando que as atividades finalísticas de controle e acompanhamento da programa de reforma agrária possam ser planejadas e desenvolvidas em cumprimentos às normas existentes.

68.7 O certo é que na atualidade, a supervisão ocupacional, quanto realizada, o é de modo

incidental, em consequência de atendimento a demandas institucionais provocadas por ações e situações emergentes decorrentes de fatores externos, e atendidas por servidores disponíveis nas suas regiões designadas, com prejuízo de outras atividades institucionais do órgão.

68.8 Dessa forma, e com base na resposta do gestor, conclui-se que as fiscalizações realizadas pela SR/26 decorrem de demandas de terceiros. Assim, as irregularidades, tais como não moradia e ocupação irregular ou são relatadas pelas prestadoras de serviços de assistência técnica (quando existentes!) ou são denunciadas por órgãos públicos, entes do terceiro setor (movimentos sociais) ou pelos próprios assentados.

68.9 De acordo com as equipes entrevistadas durante a auditoria, as deficiências fiscalizatórias da autarquia são amplamente conhecida, tendo sido constantemente objeto de demandas juntos às várias gestões do órgão público.

68.10 Segundo informações dos servidores responsáveis pela supervisão/fiscalização, existe um planejamento informal realizado em planilha excel, tendo sido, no início do exercício financeiro de 2015, pré-planejado uma série de ações no qual foram inseridas as demandas mais urgentes do órgão. No entanto, tais iniciativas sempre se mostram inoperáveis diante da capacidade operacional do setor.

68.11 Em regra, os trabalhos de fiscalização têm buscado atender as vistorias de ofício para fins de emissão e/ou atualização do Contrato de Concessão de Uso/CCU. Durante tais trabalhos, as ocupações irregulares são identificadas e feitas as devidas comunicações aos ocupantes irregulares. No entanto, o processo é subsequentemente interrompido, segundo os servidores entrevistados, pela falta de servidores no órgão.

68.12 A falta de regularidade temporal para realizar fiscalizações da situação ocupacional dos lotes nos PAs leva a situações como a do Sr. Francisco de Assis Santos Silva (peça 75) que mora de favor há mais de 5 anos no lote 94 pertencente ao Sr. Divino (seu cunhado), sem que os técnicos do Incra tivessem identificado a situação e/ou tivessem realizado o cadastro do lavrador, uma vez que o mesmo preenche todos os requisitos legais para ser selecionado como beneficiário da reforma agrária.

68.13 Percebe-se que a autarquia federal, a reboque dos movimentos sociais e das associações dos PAs, exclui lavradores por não dá ampla publicidade ao processo seletivo dos candidatos à reforma agrária, deixando de cumprir o desiderato público para a qual foi criada, tendo em vista que em rápida entrevista realizada com o referido lavrador constatou-se que o mesmo encontra-se não só em situação de risco social, como também é pessoa vocacionada a ser beneficiário de lote da reforma agrária.

68.14 Mais ainda: no projeto em que o referido lavrador encontra-se existem lotes vagos/abandonados/ocupantes irregulares, passíveis de serem ocupados pelo lavrador.

68.15 É importante ressaltar que a situação da supervisão ocupacional foi agravada mais ainda pela suspensão das atividades pelo órgão central da autarquia, nos termos do Memorando 158/2014-DD, de 6/4/2014 (peça 17), bem como pelo corte no orçamento e o contingenciamento de despesas da autarquia fundiária.

68.16 Em suma, não há fiscalizações de iniciativa própria da SR/26, decorrentes de um planejamento formalizado, razão pela qual será proposta determinação para que se formalize planejamento de supervisão ocupacional nos PAs de sua circunscrição para assegurar que os trabalhos de acompanhamento e fiscalização em áreas de reforma agrária sejam constantes e rotineiros, nos termos do art. 5º da Instrução Normativa Incra 71/2012 e do item 2.19 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, atentando para que esse planejamento seja revisado periodicamente.

(...)

III.4. Ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, contrariando a IN Incra 71/2012 ou IN Incra 47/2008, bem como o art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 20 da Lei 8.629/1993 e cláusulas I, III, VII e XI do Contrato de Concessão de Uso;

73. Tipificação: irregularidade grave.

74. Situação encontrada:

74.1 Como exposto no Achado III.3, a SR/26 não possui planejamento formalizado para realização de fiscalizações, inexistindo, assim, supervisão ocupacional de iniciativa própria nos projetos de assentamentos sob sua jurisdição.

74.2 O conhecimento das situações irregulares nos projetos de assentamentos decorre de constatações realizadas pelos (1) prestadores de serviços de assistência técnica, (2) quando das vistorias de ofício realizadas pelos servidores do Incra para atender as demandas dos assentados para emissão/renovação da CCU ou emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf-DAP e (3) nas vistorias realizadas pelos técnicos do Incra para verificar irregularidades denunciadas por agentes externos.

74.3 Tais irregularidades são circunstanciadas por meio dos relatórios elaborados, devidamente encaminhados para a área técnica encarregada da supervisão ocupacional. Nestas situações, em que o Incra é provocado a agir, é que se procede à fiscalização das áreas. Mesmo quando a fiscalização demandada é realizada, a ação de controle é descontinuada, tendo em vista que não são adotadas ações aptas e necessárias às correções das irregularidades constatadas.

74.4 Portanto, atualmente, no âmbito da SR/26, além das fiscalizações atenderem exclusivamente demandas externas, tais ações são descontinuadas quanto às soluções dos casos/fatos ocorridos, na maioria das vezes.

74.5 Cabe destacar ainda que as irregularidades noticiadas, quando tratadas, o são com bastante morosidade. Tal quadro contribui para que, no estado do Tocantins, exista muitas áreas irregulares, das quais 881 estão aguardando vistorias para instauração do devido processo para retomada de lotes, como noticiado pela área técnica da própria SR/26 (peça 30).

74.6 É de bom alvitre atentar que o número de lotes irregulares está relacionado apenas aos casos demandados, sem quaisquer atividades fiscalizatórias do Incra. A notícia corrente nos projetos de assentamentos visitados é de que mais da metade dos lotes dos projetos de assentamentos estão em situação de irregularidade.

74.7 Durante a fiscalização in loco nos quatro projetos de assentamento objeto da amostra de auditoria, percebeu-se na visitação a lotes selecionados aleatoriamente, alto índice de lotes ocupados irregularmente/abandonados/sem exploração (peças 61-63, 72-74 e 76-84), bem como de lotes regularizados pelo Incra, com indícios de que o candidato/beneficiário não preenchia os requisitos previstos no normativos para ser assentado no âmbito do programa de reforma agrária (peça 48-54, 60, 65, 68, 69, 70 e 80).

74.8 Nessa esteira, foi relatado verbalmente à equipe de auditoria pelos presidentes das associações dos assentamentos visitados, a existência dos seguintes quantitativos de lotes com algum tipo de irregularidade:

Projeto de Assentamento	Capacidade do projeto	Lotes Irregulares	Percentual de irregularidade
PA Pau D'Arco – Porto Nacional/TO	47	18	38%
PA Piracema – Marianópolis/TO	255	68	26%

Projeto de Assentamento	Capacidade do projeto	Lotes Irregulares	Percentual de irregularidade
PA Manchete – Marianópolis/TO	537	235	43%
PA Terra Prometida – Porto Nacional/TO	38	11	28%

74.9 É importante destacar que, (1) considerou-se regular os lotes cujos beneficiários e/ou presidentes das associações indicaram como residindo ou tomando de conta do lote, haja vista que não houve visita a todos os lotes dos assentamentos amostrais; (2) na percentual de lotes com ocupação regular, incluiu-se os todos os ocupantes regularizados como beneficiários, mesmo àqueles regularizados ao arpejo das normas do programa de reforma agrária em decorrência de terem adquirido o lote por meio de contrato de compra e venda do beneficiário.

74.10 Na mesma esteira, quando se depara com os levantamentos da situação ocupacional realizados pelos técnicos do Incra em anos anteriores (peças 35-41), verifica-se a ocorrência de alto índice de ocupantes irregulares nos projetos de assentamentos sob a jurisdição do Incra, como, por exemplo, no PA São João, localizado nos municípios de Palmas/TO e Porto Nacional, o qual em vistoria realizada em fevereiro/2013, foram identificadas 23 parcelas como irregulares.

74.11 Do exposto, deve-se determinar à SR/26 que proceda à fiscalização ocupacional nos Projetos de Assentamentos de sua área de atuação, identificando as situações irregulares, mormente não moradia e ocupação indevida, e adotando as providências administrativas pertinentes para saneamento das mesmas, em observância ao contido na Instrução Normativa Incra 71/2012.

(...)

### III.5. Descumprimento dos procedimentos previstos na IN Incra 71/2012 ou 47/2008 para casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos;

81. Tipificação: irregularidade grave.

82. Situação encontrada:

82.1. Constatou-se que a SR-26 descumpra os procedimentos previstos na IN Incra/2012 ou IN Incra 47/2008 para as situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos.

82.2. É certo que o art. 6º da Instrução Normativa Incra 71/2012 estabelece que uma vez identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento, por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área no prazo de 15 dias.

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

82.4. No entanto, verificou-se que as situações irregulares quando notificadas pelo Incra não são solucionadas ou são permitidas constantes regularizações de compra e venda oficiosa de lotes aos ocupantes irregulares, atuando a autarquia fundiária como órgão legitimador de um comércio ativo de lotes nos assentamentos.

82.5. A partir de entrevistas realizadas com beneficiários e ocupantes irregulares (peças 42, 64 e 76), todos os entrevistados afirmaram que a autarquia pouco visita os projetos. Quando visita é quase sempre para emissão/renovação CCU e emissão de DAP ou quando solicitada a presença em decorrência de conflitos denunciados pelos assentados ou pelas atividades de controle dos demais órgãos (ambientais, policiais, controle externo etc.).

82.6. Esta inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes

certamente contribui para a ocorrência das irregularidades, uma vez que se frustra a expectativa de controle, tendo em vista o irrazoável lapso temporal entre a identificação do problema e a solução do mesmo. Esta situação favorece os ocupantes irregulares, uma vez que asseguram moradia e exploram a terra, auferindo renda; de outro, investem recursos em construções e benfeitorias, que não são indenizadas em caso de retomada do lote.

82.7. Por meio das entrevistas, os servidores afirmaram que a autarquia busca priorizar as demandas na seguinte ordem: 1º) dos órgãos de controle (TCU, CGU, MPF) e dos órgãos judiciais; 2º) Da Ouvidoria Agrária e 3º) demais demandantes (vistoria para emissão/remissão de CCU, denúncias dos assentados e movimentos sociais etc.).

82.8. Ocorre que a prioridade no atendimento das demandas não significa prioridade de solução. Em regra, após a elaboração do relatório pelo agente público, os processos ficam paralisados na área técnica, aguardando a oportunidade de algum servidor atuar na sua impulsão. E quando, após longos anos, ocorre a decisão administrativa irreformável, o processo sobe para a Procuradoria Federal para adotar-se as medidas judiciais, cuja morosidade agrava-se mais ainda, tendo, ao final, o ocupante irregular se beneficiado da ineficiência e morosidade estatal.

82.9. O ciclo de identificação e correção das ocupações irregulares é vicioso e preocupante, implicando prejuízo aos interesses públicos. A uma porque a atuação precária do órgão federal favorece e fomenta a ocupação irregular, ao regularizar beneficiários que não preenchem os requisitos legais para usufruírem da política pública de assentamento via reforma agrária. A dois, porque a ineficiência estatal fortalece mais ainda a completa submissão da autarquia federal às vontades dos movimentos sociais. A três porque a circunstância do Incra promover a regularização de beneficiários que sabidamente adquiriram os lotes por meio de compra e venda acentua mais ainda a ocupação irregulares e o comércio irrestrito dos lotes de reforma agrária.

82.10. A título de exemplo da intempestividade da autarquia federal na correção das irregularidades ocupacionais, no PA Manchete, em outubro/2010, levantamento ocupacional realizado pelos servidores do Incra, Sandoval Pereira da Silva e Tiago Costa Rodrigues identificaram 165 lotes irregulares sem que até o momento, ou seja, 5 anos após a perfeita identificação dos lotes irregulares pelos técnicos do órgão, os gestores responsáveis tenham dado continuidade aos trabalhos realizados pelos técnicos.

82.11. No mesmo PA, quando se realizou vistoria in loco pela equipe de auditoria, constatou-se que o cenário apenas foi agravado. Segundo informações verbais dos presidentes das associações do projeto de assentamento, cerca de 235 lotes está ocupado irregularmente ou abandonado, cujo índice de impropriedades só não é maior, por conta das regularizações levadas a efeito pelo Incra, fruto de negociações espúrias entre terceiros, mas consideradas pelo órgão como indenização de terceiros pelas benfeitorias realizadas pelo beneficiário do lote.

82.12. Do exposto, deve-se determinar à SR/26 que, (i) em obediência ao art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9.784/1999, identifique as situações irregulares ocupacionais apontadas nos relatórios dos técnicos da autarquia, dando-lhes tratamento previsto na Instrução Normativa - Incra 71/2012, procedendo-se, se for o caso, à abertura de processo específico e (2) em obediência ao art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei 9.784/1999, institua e mantenha controles para assegurar que haja tratamento das irregularidades ocupacionais constatadas por qualquer meio nos PAs de sua circunscrição, nos termos da Instrução Normativa Incra 71/2012, inclusive com imediata abertura de processo específico.

(...)

III.6. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos em que foram constatados indícios de irregularidades na ocupação dos lotes, contrariando o art. 5º,

inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

87. Tipificação: Irregularidade grave.

88. Situação encontrada:

88.1 Em entrevistas realizadas com gestores e servidores do Incra (SR/26) que atuam ou atuaram na seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, foi informado que, em regra, não é realizada ampla divulgação da lista de cadastrados informando a situação (eliminado, classificado, aprovado) de cada um (como seria o caso, por exemplo, de publicação dessas informações no *site* oficial do Incra e em jornal de grande circulação na região). Somente é publicado no *site* oficial do Incra o resultado final do processo de seleção, a saber, a Relação de Beneficiários, após homologada pelo Superintendente Regional.

88.2 No tocante à divulgação das listas, o procedimento usualmente adotado pela SR/26 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Ocorre que nem sempre é possível o comparecimento de todos os candidatos a estes encontros. Nestes casos, a SR/26 considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a ausência dos candidatos.

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

88.4 A sistemática atualmente adotada pela SR/26 de divulgação restrita da situação (eliminado, classificado, aprovado) dos candidatos cadastrados nos processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

88.5 Em razão disso, deve-se determinar à SR/26 que, nos futuros projetos de assentamento, publique, no site oficial do Incra, a lista de inscritos, com a correspondente classificação, pontuação e situação (eliminado, classificado, aprovado) e assegure suas atualizações contínuas como forma de garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

(...)

III.7. 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).

93. Tipificação: Irregularidade grave

94. Situação encontrada:

94.1. Nos processos selecionados para exame (PAs Terra Prometida, Pau D'Arco, Piracema e Manchete) constatou-se o direcionamento no processo de inscrição a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em detrimento de outros cadastros de potenciais interessados.

94.2. Em resposta ao Ofício 0900/2015-Secex-TO, a Superintendência encaminhou à Equipe de Fiscalização documento por meio qual o Sindicato Rural de Marianópolis solicita a desapropriação da Fazenda Piracema (peça 57). Informou, ainda, que em relação ao Projeto de Assentamento Pau D'Arco o processo de desapropriação estava no Incra/Sede, em Brasília, não sendo possível informar qual o movimento social solicitante. Quanto ao PA Manchete, foi criado com a desapropriação da Fazenda Manchete para atender as demandas originárias do Município de Palmas.

94.3. A proposta de criação do Projeto Pau D'Arco era para atender 60 famílias de trabalhadores rurais do próprio município. Dos inscritos restou excedente de 76 famílias (peça 20, p.4). De acordo com documento de Peça 20, p. 42, após levantamento foi constatado que só era possível assentar 45 famílias.

94.4. O projeto Piracema foi criado com o intuito de assentar 255 famílias, tendo ainda 26 excedentes dos inscritos. Entretanto, no processo consta apenas Relação de Beneficiários – RB, relação Resultado da seleção para Legitimação e de pré-aprovados com 24 beneficiários (peça 21, p. 40-46).

94.5. O PA Manchete foi criado com o objetivo de assentar 537 famílias de trabalhadores rurais. Das famílias cadastradas e selecionadas ficou um excedente de 14 (peça 22, p. 5). No entanto não há lista de beneficiários anexada ao processo.

94.6. O Projeto de Assentamento Terra Prometida teve origem no pedido de desapropriação da Fazenda Recife, no Município de Porto Nacional, pela Associação dos Produtores Rurais Lírios do Vale – APRLV. Consta do processo (peça 23, p. 4) solicitação de juntada de documentos ao referido pedido de desapropriação. Na mesma peça, p. 31-44, há os Relatórios de Famílias Aprovadas com 60 nomes, Relatório de Famílias Eliminadas, com 4 nomes e Relatório de Famílias classificadas com 60 nomes.

94.7. Os processos de criação do Projetos de Assentamentos na SR/26 são incompletos. Verificou-se que nos quatro PAs selecionados há um cadastramento e seleção restritos a determinado movimento social. Tais fatos, evidenciam o direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais. Esse direcionamento é corroborado pelo próprio gestor conforme se extrai de entrevista (peça 24, p. 1-2).

94.8. Outro documento comprobatório da indicação de candidatos ao Programa em detrimento da lista geral de classificados é o encaminhamento de candidatos filiados à Associação do PA, autorizando a sua inscrição junto ao Incra (peças 54, p. 5 e 56, p. 19). Na maioria das vezes a pessoa já adquiriu o lote e busca tão somente a sua regularização.

94.9. Diante do exposto, restou evidenciado, nos processos de seleção analisados, que o processo de inscrição foi direcionado a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais, em desacordo com o disposto no o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2013, razão pela qual se propõe determinação ao SR/26, a fim de que passe a adotar procedimentos alinhados ao princípio constitucional da impessoalidade.

(...)

III.8. Existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966;

99. Tipificação: Irregularidade grave.

100. Situação encontrada:

101. No cruzamento de dados realizado pela Secex Ambiental foram encontrados beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária. São beneficiários com idade inferior a 18 anos; proprietários rurais com área do imóvel superior ao módulo rural; servidores públicos federal, estadual, municipal; proprietários cotistas ou acionista de estabelecimento comercial ou industrial etc.

102. Com base no cruzamento de dados preliminar, aplicou-se filtros às planilhas disponibilizadas, restringindo aos PAs selecionados, com o intuito de verificar a observância aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme tabela abaixo:

<b>Índicio/PA</b>	<b>PA Terra Prometida</b>	<b>PA Pau D'Arco</b>	<b>PA Piracema</b>	<b>PA Manchete</b>	<b>Total</b>
Pessoas já contempladas	1	7	28	93	<b>129</b>
Idade inferior a 18 e > 60	-	1	2	6	<b>9</b>
Servidores	13	23	157	248	<b>441</b>
Políticos	-	-	2	2	<b>4</b>
Mais de 3 SM	1	-	4	14	<b>19</b>
Empresários	1	6	49	140	<b>196</b>
Deficiência física/mental	2	-	17	12	<b>31</b>
Aposentados por invalidez	-	-	3	11	<b>14</b>
Falecidos	-	2	27	36	<b>65</b>
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>289</b>	<b>562</b>	<b>908</b>

103. Encontrou-se 908 indícios de beneficiários que não atendem os requisitos do Programa no âmbito da SR/26. É um número expressivo para apenas quatro Projetos de Assentamento.

104. Convém anotar que em alguns casos esses indícios não se configuram em irregularidade de fato. Os dados em relação a falecidos, por exemplo, não podem ser considerados como irregulares, tendo em vista que todos os óbitos aconteceram depois da homologação. Também no caso dos servidores públicos, 371 ingressaram no serviço público somente depois de serem contemplados com lotes da reforma agrária, de acordo com a planilha de cruzamento de dados. Da mesma forma o grupo de empresários com 35 antes e 161 depois.

105. Em que pese o elevado número de indícios encontrados, deixou-se de propor audiência dos gestores, tendo em vista que essas falhas/impropriedades não se restringem a esses 4 assentamentos, mas a todos os assentamentos do Estado do Tocantins, devendo ser corrigidas.

106. Em resposta à oitiva do gestor sobre o Relatório Preliminar a ele submetido, consta que a respeito das inconsistências verificadas quanto aos beneficiários que não atendem aos requisitos do PNRA, e outras inconsistências, foram abordadas no Relatório de Auditoria SIPRA SFC/DC/CGU n. 201408383, de outubro de 2015, que gerou um Plano de Providências, para o cumprimento das recomendações propostas. No Plano foram registradas 12 (doze) constatações, com cronograma de execução a ser obedecido.

107. Ante as razões acima propõe-se determinação à SR/26 para que:

a) no prazo de 90 dias, institua e mantenha controles a fim de impedir acesso de pessoas ao PNRA que não preencham os requisitos dispostos nos Art. 20 da Lei 8.629/1993; Art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, tais como a execução dos cruzamentos de dados previstos na Norma de Execução Incra 45/2005 e a exigência de documentos adicionais em caso de suspeita de declarações falsas;

b) proceda à apuração de todos casos de ocupantes que apresentem indícios de irregularidades constantes dos anexos da peça 31 e realize as medidas cabíveis para a desocupação dos lotes nos casos em que as irregularidades forem comprovadas, consoante o rito disposto na IN Incra 71/2012.

(...)

III.9. Ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

114. Tipificação: irregularidade grave.

115. Situação encontrada:

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

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

109.3 Segundo os servidores entrevistados (peças 25 e 26), no momento da comunicação da RB existe uma motivação verbal aos eliminados. Os responsáveis pelo processo de seleção não só comunicam aos candidatos o motivo da eliminação, como abrem prazo para aposição da defesa e/ou das justificativas aptas a afastar o impedimento.

109.4 A ciência da condição de eliminado realizada durante a reunião de publicação da RB, no próprio assentamento ou em local previamente ajustado com o movimento social que se encontra à frente do pleito do projeto de assentamento fere direitos individuais dos eliminados, uma vez a comunicação indireta/oficiosa gera uma série de dificuldades para o contraditório dos eliminados interessados.

109.5 É fato que, diante da usual sistemática dos próprios movimentos sociais já anteciparem a RB para confirmação pelo Incra, já existe uma antecipada eliminação de candidatos pelos próprios movimentos, de forma que da análise documental dos processos administrativos dos PAs amostrais, houve raríssimos casos de candidatos eliminados, o que atenua a ocorrência do achado.

109.6 Desse modo, pode-se dizer que os processos de seleção devidamente formalizados não existem na SR/26 ou não foram apresentados a esta equipe de fiscalização. Os processos disponibilizados tratam da criação dos PAs, iniciando-se com elementos atinentes à desapropriação das propriedades. Dos quatro processos examinados (peça 20 a 23), apenas dois continham lista de beneficiários (Piracema e Terra Prometida) e somente o PA Terra Prometida com relação de eliminados (peça 23, p. 38).

109.7 Assim, considerando que os atos administrativos estão jungidos pela expressa motivação, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses, propõe-se determinação à Superintendência Regional do Incra no estado do Tocantins, para que no prazo de 90 dias institua e mantenha controles para assegurar a inclusão de motivação expressa da eliminação de candidatos nos processos de seleção de beneficiários para os PAs no âmbito da SR/26, bem como registre essa informação em campo específico no Sipra.

(...)

III.10. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

120. Tipificação: irregularidade grave.

121. Situação encontrada:

115.1 Por meio das entrevistas realizadas com gestores e servidores do Incra/Tocantins, foi informado que não é realizada ampla divulgação da lista de cadastrados informando a situação (eliminado, classificado, aprovado) de cada um (como seria o caso, por exemplo, de publicação dessas informações no site oficial do Incra e em jornal de grande circulação na região). Somente é

publicado no site oficial do Incra o resultado final do processo de seleção, a saber, a Relação de Beneficiários, após homologada pelo Superintendente Regional.

115.2 Quanto à divulgação das listas dos beneficiários, o procedimento usualmente adotado pela SR/26 consiste em comunicar aos candidatos o resultado em reunião agendada com os candidatos e os representantes dos movimentos sociais à frente do PA para o qual está sendo realizado o processo de seleção. Por sua vez, os representantes dos movimentos comunicam as famílias candidatas a data de divulgação da lista (peça 85).

115.3 É certo que a divulgação ampla e irrestrita da situação dos candidatos (eliminado, classificado, aprovado) nos processos de seleção ao Programa de Reforma Agrária enseja prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa por parte desses candidatos, em desacordo com o disposto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999.

115.4 Contudo, em que pese a sistemática ofensiva aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os prejuízos causados aos participantes do processo de seleção não foram verificados, uma vez que os movimentos sociais asseguram homologação junto ao Incra de lista de participantes previamente elaborada pelos seus representantes.

115.5 Em suma, a ausência de ampla publicidade do processo de seleção de beneficiários de reforma agrária para determinado projeto de assentamento permite que os movimentos sociais escolham os candidatos cujos nomes devam constar na lista, realizando uma eliminação antecipada daqueles que não participam do movimento social demandante do projeto de assentamento.

115.6 Segundo os entrevistados, quando ocorre de algum candidato ser eliminado por não preencher algum requisito legal, na própria reunião em que está se publicando o resultado, garante-se ao eliminado a ampla defesa, no prazo legal.

115.7 Nesse sentido, considerando que o achado guarda conexão com a situação exposta no Achado III.1, propõe-se determinar à SR/26 para conferir maior publicidade às informações do processo seletivo de beneficiários da reforma agrária, pelos meios assecuratórios da garantia do devido processo, divulgando-as também no site oficial do Incra.

(...)

III.11. Procedimentos de classificação não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

126. Tipificação: Irregularidade grave.

127. Situação encontrada:

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

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

I – ao proprietário do imóvel desapropriado;

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

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e

quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

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

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

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

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

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

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

127.4 No entanto, dando ensejo a possibilidades que contrariem a legislação, a sistemática de classificação do sistema Sipra, que segue os parâmetros estabelecidos no Anexo II da NE 45/2008, pontua os candidatos de acordo com os seguintes critérios:

I - Básico (máximo 60 pontos): a) proprietário do imóvel desapropriado (60 pontos); b) trabalhador assalariado, posseiro, parceiro, arrendatário, foreiro que reside ou trabalhe no imóvel desapropriado (54 pontos); c) trabalhador assalariado, posseiro, arrendatário, foreiro que trabalhe em outro imóvel (48 pontos); d) trabalhador rural sem terra (48 pontos); e) agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família (48 pontos);

II - Complementar (máximo 24 pontos): a) tamanho da família (0,7 a 7 pontos); b) força de trabalho da família (0,9 a 9 pontos); c) idade do candidato (0,4 a 4 pontos); d) tempo de atividade agrícola (0 a 4 pontos).

III - Suplementar (máximo 16 pontos): a) morada no município (0 a 3 pontos); b) morada no imóvel desapropriado (0 a 5 pontos); c) tempo de residência no imóvel (0 a 2 pontos); d) renda mensal família (0,5 a 5 pontos); e) associativismo (0 a 1 ponto).

127.5 Dessa sistemática adotada, identificou-se impropriedades, razão pela qual propõe-se, com espeque no art. 43 da Lei 8.443/92 c/c art. 250, II, do RITCU, determinar à SR/26, em cumprimento ao art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VI, da Lei 9.784/1999, para que, no prazo de 90 dias, institua e mantenha mecanismos de controle para assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade e os critérios classificatórios estabelecidos no art. 25 da Lei 4.504/64 e art. 19 da Lei 8.929/1993 .

(...)

III.12. Inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

134. Tipificação: Irregularidade grave.

135. Situação encontrada:

135.1 Constatou-se que em todos os processos examinados há algum tipo de inconsistência entre os formulários de cadastro e os dados constantes do sistema Sipra, tais como: campos sem preenchimento, grau de integrantes da unidade familiar com código errado, não aposição da assinatura do responsável pelo preenchimento do formulário etc.

135.2 Na amostra feita pela equipe de fiscalização foram encontrados alguns casos inusitados dos quais podemos citar, a título de exemplo, o caso da beneficiária Antonia Rosa Salomão dos Santos, nascida em 24/12/56 que declarou Rosemary Lima da Silva (peça 43 p. 6), nascida em 4/1/79, integrante da unidade familiar como mãe (código 4), sendo que esta tem idade menor do que a beneficiária e sequer é parente.

135.3 De acordo com pesquisa realizada na base da Receita (peça 59) a dependente reside em Palmas, quadra 605 Norte, e não no assentamento ou no município onde é localizado o PA. Outra situação não menos estranha é a da beneficiária Irailde Pereira de Souza que declarou três dependentes na condição de tio/tia (código 9) com sobrenomes diferentes, sem o preenchimento do campo CPF e com data de nascimento em 1995, 2001 e 1990, sendo que a beneficiária nasceu em 1956, ou seja, os tios são muito mais jovens do que a beneficiária (peça 56, p. 11-13). Casos assim, alteram a lista de classificação de famílias.

135.4 Na entrevista com o Superintendente (peça 24, p. 2) o mesmo informou que nos casos de não preenchimento de campos importantes ou indispensável, o técnico responsável pela seleção procura solucionar a pendência através da associação ou sindicato ao qual pertença o candidato ou retornando ao acampamento.

135.5 As inconsistências na base de dados do Sipra em relação ao Formulário de Cadastro do candidato ao Programa de Reforma Agrária são oriundos do preenchimento incorreto ou ilegível do cadastro do beneficiário, da digitação errônea de quem inseriu os dados no Sipra e da ausência de crítica do próprio sistema. A falha em qualquer dessas etapas pode prejudicar na classificação de famílias candidatas ao Programa. Independentemente disso, é necessário que haja controles internos a fim de evitar a omissão ou a inserção de dados propositadamente no sistema, com vistas a alterar a ordem de classificação de determinado inscrito.

135.6 Ante a constatação acima, propõe-se determinação à SR/26 para que, no prazo de 90 dias, institua e mantenha controles internos de forma sistêmica, a fim de assegurar a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que vier a substituí-lo, com os documentos que derem origem aos registros, assim como a fidedignidade das informações constantes em tais documentos relativamente à situação declarada pelo beneficiário.

(...)

III.13. Ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo no site da Autarquia, contrariando o item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/99;

142. Tipificação: irregularidade grave.

143. Situação encontrada:

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

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

143.2 Apesar da determinação formulada no item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, não foi encontrada no site da Autarquia a publicação da ordem de classificação de inscritos após a homologação do resultado do processo seletivo, fato corroborado nas entrevistas realizadas com chefes de divisão da SR/26.

143.3 No sítio eletrônico da autarquia fundiária é publicada apenas uma relação

contendo todos os beneficiários da reforma agrária, sem segregar por estados/projetos de assentamentos, cuja atualização não segue uma sistemática lógica, tampouco permite aferir o cumprimento dos princípios constitucionais e legais da Administração Pública, como o da impessoalidade, publicidade, moralidade e outros.

143.4 A ausência dessa publicação no site do Incra dificulta a fiscalização por parte das entidades envolvidas, dos órgãos de controle do Governo Federal e da própria sociedade civil, prejudicando a identificação de impropriedades no processo de seleção, tais como o descumprimento do princípio da impessoalidade no acesso a essa política pública.

143.5 Embora a Norma de Execução Incra 45/2005 seja omissa quanto à regulamentação da publicação dos nomes dos candidatos selecionados para ingressar no processo de Reforma Agrária, já existe determinação específica por parte deste TCU, como acima relatado. A determinação desta Corte de Contas objetiva cumprir ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, no que concerne aos princípios da impessoalidade e da publicidade no processo de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

143.6 Não obstante o descumprimento do Acórdão 753/2008, item 2.8, Tribunal de Contas da União, e apesar da jurisprudência desta Corte entender prescindível a audiência do gestor para fins de aplicação de multa, entende-se que, nos presentes autos, antes apenar a conduta omissiva dos gestores, deve ser feita reiteração da determinação acima transcrita à SR/26, nos termos contidos na proposta de encaminhamento deste achado, oportunizando ao gestor regional uma nova chance de aprimorar a transparência da Política de Reforma Agrária, bem como garantir a celeridade processual deste processo.

(...)

#### **IV. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria**

##### **IV.1. Impropriedades na formalização dos processos administrativos**

148. Todos os processos administrativos de seleção de beneficiários do PNRA, bem como os processos individuais dos beneficiários contém falhas graves, muitas insanáveis.

149. A ausência de processo devidamente autuado, ou seja, sem documentos necessários à instrução dos feitos, sem as páginas devidamente numeradas e rubricadas, sem termo de abertura do processo administrativo, formado por documentos soltos, acondicionados em pastas com o nome do objeto ou do beneficiário da reforma agrária, sem a necessária motivação de sua existência, não atende ao interesse público a se atingir quando da abertura de todo e qualquer processo administrativo.

150. A título de exemplo, os processos individuais dos beneficiários deveriam ser instruídos e abertos com o cadastro individual (Formulário Azul). Ocorre que muitos candidatos selecionados como beneficiários de lotes em projetos de assentamentos não possuem sequer cadastro individual. Ou seja: o beneficiário não se candidatou como beneficiário, entretanto foi selecionado sem que fosse candidato. Uma situação exdrúxula!

151. A documentação referente aos processos de seleção e os processos individuais dos beneficiários encontra-se desprovida da formalização mínima exigida para os processos administrativos, quais sejam: os referidos processos não se encontram com as folhas numeradas nem rubricadas por servidor, não há sequência dos atos procedimentais relativos aos processos, sendo importante ressaltar que não havia sequer um processo administrativo devidamente formalizado dos que foram objeto de análise no âmbito desta fiscalização.

152. É certo que o princípio do formalismo moderado orienta o curso do processo administrativo, dispensando-se ritos sacramentais e formas rígidas. No entanto, tal princípio não autoriza a autuação de processo administrativo sem o preenchimento das seguintes formalidade

extrínsecas e intrínsecas: a) formatação de autos físicos: capa e folhas internas; b) numeração de folhas e cuidados com verso das folhas e espaços em branco; c) continuidade de autos com mais de um volume; d) assinaturas e identificação do servidor responsável pelo ato; e) cumprimento do princípio da eficiência administrativa, medida necessária à desburocratização exacerbada do procedimento; f) cuidados com perícias e exames técnicos que possam comprometer a ampla defesa; e g) formalização motivada de atos praticados no processo, com inserção nos autos dos documentos indispensáveis ao procedimento, requisitos indispensáveis para se obter uma sequência lógica e cronológica crescente, de modo a demonstrar a verdade material dos atos praticados e dos fatos ocorridos.

153. As falhas nos processos administrativos individuais dos beneficiários da reforma agrária na Superintendência Regional do Incra no estado do Tocantins são de tal magnitude que não merece credibilidade as informações contidas nos referidos processos, ante a ausência de documentos necessários à comprovação e fundamentação dos atos praticados, especificamente o ato administrativo de seleção do beneficiário do PNRA, motivo pelo qual propõe-se determinar à Superintendência Regional do Incra no estado do Tocantins para que faça a devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos/beneficiários do programa de reforma agrária, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, como forma de atender a garantia constitucional do devido processo legal.

(...)

#### **V. Análise dos comentários dos gestores**

158. Durante a auditoria, o Superintendente Regional do Incra no estado do Tocantins reconheceu a ocorrência dos achados de auditoria (peça 12), em resposta ao Ofício 899/2015-TCU/SECEX-TO (peça 9):

‘... que no âmbito da SR(26)TO não há divulgação, por meio da imprensa, do processo seletivo dos beneficiários do PNRA. A divulgação ocorre por meio de reuniões nas Unidades do INCRA, bem como nos acampamentos.’

‘... a SR(26)/TO não tem plano de fiscalização/supervisão visto que a demanda supera a capacidade operacional da Regional e, muitas vezes, tem-se que resolver pendências urgentes, principalmente encaminhadas por órgãos de controle como: Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e Polícia Federal e casos em que há potencial de violência, encaminhados, às vezes, pela OAR — Ouvidoria Agrária Regional.’

‘... na SR/26 não há estrutura operacional suficiente, e disponibilidade de recursos para atender a todos os Projetos de assentamentos. Ressalta-se que há poucos servidores para atuar diretamente com um universo 349 (trezentos e quarenta e nove) Projetos de Assentamentos, onde estão assentadas cerca de 24.500 (vinte quatro mil e quinhentos) famílias de trabalhadores rurais.’

‘...no que diz respeito aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural/ATER, informa-se que foi finalizado a Chamada Pública 01/2014 visando a escolha de entidades para a prestação desses serviços, todavia devido falta de crédito orçamentário, não foi possível realizar as contratações.’

‘... com relação às denúncias de ocupação irregular, informa-se não há no âmbito da Regional sistema que separe os serviços por demanda. No caso das ocupações irregulares, por exemplo, é aberto o processo administrativo e registrada a demanda para vistoria. Tão logo haja recursos disponíveis envia-se um técnico a campo para realizar o levantamento ocupacional e verificar se há a possibilidade de regularização, conforme artigo nº 14 da Instrução Normativa nº 71/2011, ou se o processo deve ser encaminhado para retomada.’

159. No mesmo sentido, encaminhado o Relatório de Cruzamento de Dados contendo

irregularidades relacionados aos nomes contidos na RB (peça 10), por meio do Ofício 899/2015-TCU/SECEX-TO (peça 9), houve a resposta relatada nos itens a seguir (peça 33).

160. Afirma a dificuldade em se manifestar acerca do resultado do Relatório em razão do prazo disponibilizado para o aprofundamento e análise das questões/inconsistências levantadas, tendo em vista que por se tratar de um Relatório Geral com cruzamento de dados nacionais do Sipra, com informações detalhadas foi dado conhecimento agora, tudo demandará um tempo mais abrangente, sobre o qual aguardará as orientações do Incra/Sede para intervenção em nível de Estado.

161. Tais inconsistências foram verificadas em Auditoria de Conformidade (beneficiários que não atendem aos requisitos do PNRA; ausência/deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamentos e inconsistências na base do Sipra), conforme consignado no Relatório de Auditoria Sipra SFC/DC/CGU nº 201408383, de outubro de 2015, que gerou um Plano de Providências entre o Incra e a Controladoria-Geral da União-CGU, para o cumprimento das recomendações postas.

162. No referido Plano foram registradas 12 (doze) constatações, com cronograma de execução para cada constatação e matriz de responsabilidade para a implementação de rotinas, alteração de normativos internos, acordos de cooperação técnica para uso dos sistemas de informações de órgãos públicos e, outras mais providências constantes do referido instrumento (peça 33, p. 3-65).

163. Afirma que a partir da Auditoria realizada pela CGU em 2007, ano a ano o Incra vem melhorando a performance do Sipra, aperfeiçoando a gestão, os processos e rotinas de controle e monitoramento do sistema, fato comprovado pela análise do resultado do Plano de Providências adotado, cujas evidências demonstram que comparando os dados levantados pela CGU em 2007 com os de 2010, 23% das inconsistências foram solucionadas e, em relação ao ano de 2015 foram solucionadas 49%.

164. Informa que, como medida austera, o Incra/Sede constituiu um Grupo de Trabalho, pela Portaria 24, de 22/1/2016, visando planejar e assegurar a execução do Plano de Providências da CGU e o consignado no Relatório do TCU em apreço, tendo de imediato, realizado o bloqueio, no Sipra, do registro dos beneficiários com inconsistências, bem como foi anunciado, por videoconferência interna, realizada pelo Incra/Sede no mês de janeiro/2016, que será lançado um edital de chamamento público, por estado da federação, notificando os beneficiários com inconsistências no Sipra, com o fim de oportunizar a ampla defesa e o contraditório.

165. Aduz ainda que a Superintendência Regional aguarda orientações do Incra/Sede para iniciar as ações a serem desencadeadas pela SR/26, uma vez que estão impossibilitados de emitir e acessar quaisquer documentos no Sipra, pertinentes aos beneficiários com inconsistências.

166. Percebe-se, portanto, que o gestor apenas confirmou a situação de irregularidades existentes, bem como a fragilidade e os riscos envolvidos no processo de seleção de beneficiários do programa de reforma agrária.

## **VI. Conclusão**

167. Em relação às questões de auditoria, constatou-se, em assentamentos criados pela SR/26 a partir de 2008, em síntese, que:

172.1 O processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária não é amplamente divulgado no município sede do projeto ou na microrregião para possibilitar que qualquer interessado se cadastre, de forma a atender aos princípios da publicidade e da impessoalidade (questão 1, achados III.1 e III.7);

172.2 Nos procedimentos de seleção e manutenção das famílias candidatas ao Programa

Nacional de Reforma Agrária, não foram observados os critérios de impedimentos definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, 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 2, achados III.8, III.9 e III.10);

172.3 Nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pela SR/26 a partir de 2008, 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 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999 (questão 3, achados III.6, III.11, III.12 e III.13);

172.4 Existe ausência e/ou deficiência na 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/26, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa Incra 71/2012 ou 47/2008 (questão 4, achados III.2, III.3, III.4 e III.5).”

5. Diante dessas ocorrências, a unidade técnica propôs expedir uma série de determinações à Superintendência Regional do Incra em Tocantins, com vistas à correção das falhas apontadas.
6. Naquela oportunidade, manifestei-me, por despacho, no seguinte sentido (peça 89):

“6. Observo, contudo, que parte dos achados de auditoria constatados na SR/26 foi também identificada nas demais superintendências fiscalizadas, tendo recebido, em outros processos, proposta de realização de audiência dos responsáveis. Cito, como exemplo, a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatas ao PNRA, a existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa, o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, a não garantia do cumprimento dos critérios de priorização nos procedimentos de classificação e a ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento.

7. Pondero que tais irregularidades, constatadas de forma recorrente também nas demais auditorias, demandam o chamamento dos responsáveis aos autos para apresentação de razões de justificativa, uma vez que contrariam a legislação, principalmente dispositivos da Lei 8.629/1993, da Lei 4.504/1964 e da IN/Incrá 70/2012.

8. No relatório de auditoria, a Secex/TO, inclusive, tipificou como irregularidade grave a maior parte dos achados. Apesar disso, o encaminhamento proposto cingiu-se a expedir determinações.

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

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

11. A **ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos** ao Programa de Reforma Agrária contraria o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002. Não há publicação, na imprensa, do processo seletivo dos beneficiários do PNRA. A divulgação ocorre apenas em reuniões nas unidades do Incra, bem como nos acampamentos, o que não cumpre, de forma satisfatória, o princípio da publicidade.

12. O **descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de classificação de beneficiários** refere-se, em especial, à impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999. Restou evidenciado que a SR/26 não concede oportunidade da ampla defesa e do contraditório aos inscritos no Programa, para questionar a sua classificação, eis que não há divulgação de prazos e procedimentos para contestação da ordem dos inscritos.

13. Em outros achados (III.6 e III.10), a Secex/TO apontou também a ocorrência do **descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos em que foram constatados indícios de irregularidades na ocupação dos lotes, bem como no processo de seleção de beneficiários**. Os relatos tratam da ausência da ampla divulgação da lista de cadastrados, informando a situação (eliminado, classificado, aprovado) de cada um. O procedimento usualmente adotado pela SR/26 consiste apenas em comunicar essas informações aos membros da Comissão de Seleção para que as repassem, em reunião, aos candidatos. Assim, os três achados, em essência, referem-se à mesma questão.

14. Apesar de considerar que a sistemática adotada ofende o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem assim que é grave a ocorrência, a Secex/TO não vislumbrou prejuízos aos participantes do PNRA, uma vez que os movimentos sociais asseguram homologação junto ao Incra de lista de participantes previamente elaborada pelos seus representantes.

15. Discordo desse entendimento. A apresentação de lista prévia foi, inclusive, apontada como indício de restrição na divulgação e do direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais. Ora, considerar que não houve prejuízo aos interessados em decorrência de outra irregularidade constatada não me parece adequado.

16. A **ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações** contraria o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012, que atribui ao Superintendente Regional a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação. A SR/26 não tem plano de fiscalização/supervisão. O argumento é de que a demanda supera a capacidade operacional da regional, a qual apenas consegue resolver pendências urgentes, principalmente encaminhadas por órgãos de controle, como: Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e Polícia Federal, além dos casos em que há potencial de violência, encaminhados, às vezes, pela Ouvidoria Agrária Regional - OAR.

17. A falta de estrutura operacional suficiente e de disponibilidade de recursos para atender a todos os projetos de assentamentos não pode ser aceita como justificativa para a não realização de planejamento de fiscalização. Ao contrário, exatamente em decorrências dessas limitações a programação dos trabalhos é essencial. A falha é causa, ainda, de outros achados de auditoria adiante expostos.

18. O relatório consignou o agravamento da situação da supervisão ocupacional pela suspensão das atividades pelo órgão central da autarquia, nos termos do Memorando 158/2014-DD, de 6/4/2014 (peça 17), bem como pelo corte no orçamento e o contingenciamento de despesas. De acordo com a documentação, por solicitação do então Presidente do Incra, Sr. Carlos Mario Guedes

de Guedes, foram suspensas as viagens para execução da Ação 'PO 0004-Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos'.

19. Registro que essa questão está sendo tratada no âmbito do TC 000.517/2016-0, tendo sido objeto de oitiva do Incra.

20. A **ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares** em projetos de assentamento descumpre o previsto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20. Como visto, inexistiu supervisão ocupacional de iniciativa própria da SR/26 nos projetos de assentamentos sob sua jurisdição. O conhecimento das situações irregulares decorre de constatações realizadas pelos prestadores de serviços de assistência técnica, das vistorias de ofício realizadas pelos servidores do Incra para atender as demandas dos assentados para emissão/renovação do Contrato de Concessão de Uso - CCU ou emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP e das vistorias realizadas pelos técnicos do Incra para verificar irregularidades denunciadas por agentes externos. Além disso, as impropriedades são tratadas com bastante morosidade, o que contribuiu para a significativa quantidade de situações irregulares em projetos de assentamento. Durante a fiscalização *in loco*, nos PAs objeto da amostra da auditoria, percebeu-se alto índice de lotes ocupados irregularmente/abandonados/sem exploração, bem como de lotes regularizados pelo Incra, com indícios de que o beneficiário não preenchia os requisitos previstos nos normativos para ser assentado no âmbito do programa de reforma agrária.

21. Também relacionado aos casos de situações irregulares identificadas em projetos de assentamentos, está o **descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008**. Identificada ocupação ou exploração por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deve ser imediatamente notificado para desocupar a área. Já no caso de abandono de parcela pelo beneficiário, este deve ser notificado para retornar ao lote. Contudo, verificou-se que as situações irregulares, quando notificadas pelo Incra, não são solucionadas ou são permitidas constantes regularizações de compra e venda oficiosa de lotes aos ocupantes irregulares. Assim, mesmo quando a fiscalização é realizada, a ação de controle é descontinuada, tendo em vista que não são adotadas ações aptas e necessárias às correções das irregularidades constatadas. Como apontado pela unidade técnica, a inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes contribuiu para a ocorrência das irregularidades, uma vez que frustra a expectativa de controle.

22. O **processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas**, em detrimento de outros potenciais interessados, contraria o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade). Verificou-se que, nos quatro PAs selecionados, há cadastramento e seleção restritos a determinado movimento social, o que é, inclusive, corroborado pelo gestor.

23. A **existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária** foi constatada em cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental. Em relação aos quatro assentamentos analisados nos presentes autos, há indícios de que 908 beneficiários não atendem aos requisitos do PNRA. Todavia, segundo a Secex/TO, 'em alguns casos esses indícios não se configuram em irregularidade de fato. Os dados em relação a falecidos, por exemplo, não podem ser considerados como irregulares, tendo em vista que todos os óbitos aconteceram depois da homologação. Também no caso dos servidores públicos, 371 ingressaram no serviço público somente depois de serem contemplados com lotes da reforma agrária, de acordo com a planilha de cruzamento de dados. Da mesma forma o grupo de empresários com 35 antes e 161 depois'.

24. Discordo, em exame preliminar, de tal entendimento. Considerando que a unidade técnica não especificou referidas situações, nem os documentos que ampararam sua análise, entendo que não se possa, de pronto, acatar a conclusão. É que, de acordo com a metodologia descrita pela

SecexAmbiental (TC-000.517/2016-0, peça 24), foram adotadas cautelas para evitar distorções no resultado.

25. No que se refere aos falecidos, ainda que os óbitos tenham acontecido após a homologação, a situação permanece irregular, eis que não houve a regularização no sistema e permaneciam na relação de beneficiários.

26. Quanto aos servidores públicos e empresários, o art. 3º, § 2º, da Portaria MDA 6/2013 não foi considerado como critério para a obtenção do indício, uma vez que contraria a legislação, definindo exceção não prevista em lei. De acordo com o mencionado dispositivo, não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I (for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais), III (for proprietário rural) e IV (for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade) daquele artigo. Conforme registrado pela SecexAmbiental, ‘A Portaria MDA 6/2013 contraria o próprio espírito do PNRA definido na legislação, já que, uma vez servidor público, o beneficiário perde a condição de agricultor familiar, público alvo do programa e já não reunirá condições de explorar o imóvel pessoalmente, já que terá de cumprir sua função de servidor público’.

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

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

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

30. A Secex/TO registrou que, apesar do elevado número de indícios encontrados, não propôs audiência dos gestores, tendo em vista que as impropriedades não se restringem aos quatro assentamentos analisados, mas a todos os projetos do Estado do Tocantins.

31. Entendo, de modo contrário, que a recorrência da irregularidade reforça a necessidade de que os responsáveis apresentem as devidas razões de justificativa para a grave ocorrência.

32. **A ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados** contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999. Segundo apurado, não há motivação expressa e individual para os candidatos eliminados, sendo o motivo da eliminação revelado publicamente durante a reunião de divulgação da Relação de Beneficiários – RB definitiva, o que gera uma série de dificuldades para o contraditório dos interessados. O fato é que, diante da usual sistemática dos próprios movimentos sociais elaborarem a RB para confirmação pelo Incra, já existe uma antecipada eliminação de candidatos pelos próprios movimentos, de forma que, nos processos administrativos examinados, houve raríssimos casos de candidatos eliminados, o que não elide, no meu entender, a irregularidade.

33. **Os procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização** previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966. O que se verificou é que a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do PNRA.

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

35. Embora a irregularidade decorra, em parte, de inadequações do sistema, não há qualquer indício de que a SR/26 adote mecanismos de controle para assegurar o cumprimento do princípio da impessoalidade e os critérios legais.

36. As **inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários contrariam o item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário**. Por meio dessa deliberação, o Tribunal determinou ao Incra que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra com os documentos que derem origem aos registros. No entanto, em todos os processos examinados há algum tipo de inconsistência oriunda do preenchimento incorreto ou ilegível do cadastro do beneficiário, da digitação errônea de quem inseriu os dados no Sipra e da ausência de crítica do próprio sistema. A falha em qualquer das etapas pode interferir na classificação de famílias candidatas ao Programa.

37. A **ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado** do processo seletivo também já foi objeto de determinação deste Tribunal às Superintendências Regionais do Incra, por meio do Acórdão 753/2008 – Plenário, para que publiquem no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993, sem que a entidade tenha adotado providências.

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

39. A unidade técnica apontou, ainda, **impropriedades na formalização dos processos administrativos**. Todos os processos de seleção de beneficiários do PNRA bem como os processos individuais dos beneficiários contêm falhas graves, muitas insanáveis. Trata-se de ausência de processo devidamente autuado, sem as páginas numeradas e rubricadas, sem termo de abertura, formado por documentos soltos, acondicionados em pastas com o nome do objeto ou do beneficiário da reforma agrária, sem a existência de cadastro individual, entre outras deficiências.

40. Em que pese a irregularidade pudesse ser, eventualmente, considerada apenas como impropriedade, pondero que deva ser também objeto de audiência, considerando que se trata de ocorrência generalizada, conforme registrado no relatório de auditoria: ‘As falhas nos processos administrativos individuais dos beneficiários da reforma agrária na Superintendência Regional do Incra no estado do Tocantins são de tal magnitude que não merece credibilidade as informações contidas nos referidos processos, ante a ausência de documentos necessários à comprovação e fundamentação dos atos praticados’.

41. Destaco, ainda, uma situação não abordada pela unidade técnica. Foi juntada ata de reunião (peça 16) realizada para sorteio dos lotes aos contemplados, sendo, inclusive, concedido prazo para realização de troca de lotes. Não identifiquei nos normativos que regem a matéria, contudo, o fundamento para realização de sorteio. Infiro que se trata de mais uma evidência da não observância dos critérios de classificação, os quais deveriam amparar a distribuição dos lotes.

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

43. No que se refere à responsabilização, também com vistas a garantir a uniformidade entre os processos desta FOC, ressalto orientações a serem observadas pela unidade técnica na identificação dos responsáveis.

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

45. Quanto às demais irregularidades, a audiência deverá ser dirigida ao superintendente e/ou ao chefe de Divisão de Obtenção e Equipes de Seleção no exercício dos cargos

no momento da ocorrência identificada, conforme processos analisados, levando-se em conta as competências de cada um.

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

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

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

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

49.1. promova, preliminarmente, a identificação dos responsáveis, de acordo com as orientações definidas no presente despacho;

49.2. realize as audiências dos responsáveis, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa sobre as seguintes irregularidades registradas no Relatório de Auditoria constante da peça 86 destes autos:

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

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

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

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

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos de seleção e de classificação de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

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

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

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

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

j) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

k) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando a determinação contida no item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

l) ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, de forma a atender a garantia constitucional do devido processo legal;

49.3. promova a oitava da Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se sobre:

a) as irregularidades elencadas no item 49.2;

b) a realização de sorteio dos lotes aos contemplados e a concessão de prazo para realização de troca de lotes, devendo-se apresentar os fundamentos para tal forma de distribuição das áreas.”

7. Após a adoção das medidas determinadas, a Secex/TO promoveu a análise das razões de justificativa apresentadas (peça 169):

#### “AUDIÊNCIAS - PRESSUPOSTOS, JUSTIFICATIVAS E ANÁLISES

10. Orientada pelas considerações do Relator, a coordenadora da auditoria e então Assessora da Secex-TO reformulou a matéria e propôs o novo paradigma para as audiências e oitava a serem formalizadas, sendo acompanhada pelo titular da UT (peças 90-91).

11. Nessa nova configuração três ex-superintendentes da SR/26 responderam pelo mesmo conjunto de situações apontadas como irregulares (peça 90, subitens 4.1 a 4.3), haja vista que eram arraigadas e continuadas no âmbito da UJ, em que pese os diferentes períodos de cada gestão.

12. De modo similar, outros dirigentes do segundo escalão da SR/26 foram chamados a responder em sede de audiência por motivos e razões também idênticos e equivalentes (peça 90, subitens 5.1 a 5.3 e 6.1 a 6.3), atraídos em função de seu campo de atuação e competência regimental.

13. Em suma, adotando-se como base as ocorrências descritas nas letras ‘a’ a ‘l’, do subitem 4.1, da peça 90, os superintendentes regionais respondem por toda a série arrolada preliminarmente como irregularidades, enquanto outros chefes setoriais da SR/26, titulares e alguns substitutos, foram instados a se defenderem em razão da coparticipação ou concurso em parte daquelas. Objetivamente, os agentes públicos identificados nos subitens 5.1 a 5.3 daquela manifestação técnica foram instados pelas situações descritas nas letras ‘a’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’, e ‘l’,

enquanto aqueles nominados nos subitens 6.1 a 6.3 foram provocados a apresentarem justificativas em relação às situações descritas nas letras ‘g’, ‘h’, ‘i’ e ‘l’, tudo tendo como parâmetro de matérias o desdobramento do subitem 4.1, da peça 90.

14. Feito esse delineamento de responsáveis e matérias, doravante trataremos cada irregularidade em tópico específico, dada a extensão destas, dos responsáveis, de argumentos e das análises correspondentes.

## I

15. Indício de irregularidade arguido: 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 6/2013 (princípio da impessoalidade), com consequente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

16. José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), ex-superintendentes da SR/26, e Heliel Átila de Oliveira Saraiva (peça 157) compartilham as mesmas justificativas, com textos similares ou com diferenças irrelevantes, abaixo sumarizadas. Ressalte-se, o segundo deles suscita questão preliminar, postulando que os atos reputados como irregulares pelo TCU são, segundo doutrina que menciona, entendidos como de autoria da Administração Pública e não de agente ou autoridade pública, arrimando tal concatenação no princípio da impessoalidade:

i. aduzem que o fundamento para a atuação da administrativa está previsto no art. 3º, da Norma de Execução Inca 45/2005, cujo enunciado do art. 3º dispõe que ‘é garantida ao beneficiário(a) a participação em todas as fases do projeto, de forma individual ou coletiva, através da organização da qual seja membro e que represente seus interesses’;

ii. essa possibilidade de atendimento a uma coletividade foi referendada no *caput* e §§ 1º a 4º, do art. 6º, do Decreto 8.738/2016;

iii. não cabe ao servidor deixar de cumprir os comandos normativos;

iv. não há razão para deixar de atender demandas dirigidas ao PNRA pelo fato de serem oriundas de grupos organizados;

v. ponderam que não há registro de qualquer cidadão não vinculado a organização ou movimento social que tenha sido impedido de cadastrar-se com o objetivo de tornar-se beneficiário do PNRA;

vi. não houve manifestações específicas para atender determinado movimento social, em detrimento dos demais candidatos a beneficiários do PNRA;

vii. acrescentam que o art. 13, da Norma de Execução Inca 45/2005, emite ordem para que na execução do assentamento de famílias de beneficiários respeite-se a organização social preexistente, complementando com assertiva de que o art. 9º, do Decreto 8.738/2016, reitera tal dispositivo, destacando o teor dos incisos VI e VIII de tal artigo;

viii. arrematam afirmando que o atendimento às organizações sociais não decorre de expressão volitiva do servidor, sendo ordem contida nas normas que regem a matéria.

17. Luiz Amado Pereira Júnior (peças 120 e 124) reitera a preliminar arguida por Ruberval Gomes da Silva, acrescentando que as disposições do art. 8º, da Norma de Execução Inca 45/2005, dispõe que o processo de inscrição e seleção em cada superintendência regional compete a

equipe de seleção, designada mediante ordem de serviço, expressamente obrigada a observar a legislação e os objetivos do PNRA. Sem embargo, adiciona ainda as seguintes justificativas:

- i. quando foi nomeado chefe da Divisão de Obtenção o processo de cadastro e seleção já funcionava;
- ii. que a equipe de seleção podia contar com servidores lotados em outras divisões da SR/26, sobre os quais não tinha ascendência hierárquica, de modo que responsabilizá-lo por impropriedades da equipe seria expressão de injustiça;
- iii. não há como afirmar que os colegas que o antecederam, bem como os que o sucederam, bem assim os que podem ter sido responsáveis diretos pela execução do processo de cadastro e seleção, tenham ou não cumprido as normas;
- iv. repreende a circunstância de ter sido chamado em audiência supondo tratar-se de combate ideológico por parte do TCU;
- v. de resto, reitera os argumentos arrolados pelos ex-superintendentes regionais;

18. Por último, Antônio Carneiro de Pádua expõe argumentação própria e específica (peça 132-139), dando ênfase ao breve período que exerceu a titularidade de Divisão de Obtenção de Terras da SR/26 (15/1 a 14/10/2008). Adita suas justificativas com os seguintes esclarecimentos:

- i. a criação dos PA's Manchete e Piracema, em Marianópolis/TO operou-se em 1998, o PA Pau D'Arco e o PA Terra Prometida, ambos em Porto Nacional/TO, nos anos 2000 e 2009, respectivamente;
- ii. em relação a este último PA, no período de cadastramento e seleção das famílias já não ocupava a chefia de Divisão;
- iii. os documentos com sua assinatura que constam do processo de criação do PA Terra Prometida (5440.000358/2009-00) são cópias de documentos originais extraídos do processo de desapropriação do imóvel onde o assentamento rural foi posteriormente implantado, visando a instrução da referida desapropriação (54400.00094/2008-07), quanto tal empreitada ainda encontrava-se em estágio inicial, ocorrendo esse mesmo tipo de alusão documental com pareceres jurídicos também retirados do processo anterior ao de criação do PA, abordando outro contexto, diferente do cadastro e seleção de famílias (por exemplo, peça 132, p. 28, 42-44; peça 133, p. 46; peça 134, p. 2, 4, 7, 8, 51; peça 135, p. 2-3, 8, 9-20, 21, 23, 34-38, 39);
- iv. a despeito das atribuições regimentais inerentes à Divisão que dirigiu na SR/26, não cometeu as irregularidades.

19. Afastando desde logo a questão preliminar, por improcedência, reputamos ser suficiente considerar o Enunciado do Acórdão 1316/2016-TCU-Plenário (Relatora Ministra Ana Arraes), extraído da Jurisprudência Seleccionada organizada e disponibilizada por esta Corte de Contas:

A responsabilidade dos gestores perante o TCU, por ser de natureza subjetiva, pode se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União.

20. Inclusive, esse entendimento jurisprudencial se coaduna perfeitamente com a definição do inciso II, do § 2º, do art. 1º, da Lei 9.784/1999, onde fica patente que o poder decisório compete ao servidor ou agente público, genericamente nominado de autoridade.

21. Por outro lado, além de rememorar oportunas reflexões e restrições consignadas pelo Relator em Despacho exarado nestes autos (peça 89, item 47), cumpre-se anotar que não é aproveitável em favor de quaisquer dos responsáveis justificativas eventualmente ancoradas nas disposições do Decreto 8.738/2016 (regulamenta a Lei 8.629/1993, modificada pela Lei

13.001/2004), pois a regulamentação trazida pelo sobredito decreto só passou a produzir efeitos em 4/5/2016, data de publicação no Diário Oficial da União (DOU), conforme dispõe seu art. 53. Nessa ocasião a auditoria já tinha sido concluída e o RF pertinente findado há dois meses (peça 86, p. 38).

22. À época dos fatos pelos quais os responsáveis respondem a temática do cadastramento, seleção e divulgação da aprovação ou do indeferimento de inscritos como potenciais beneficiários do PNRA possuía normatização específica. Definitivamente, nem a lei prevê, nem o novel regulamento cometeria a impropriedade jurídica de alcançar fatos pretéritos à sua edição.

23. Também é importante enfatizar que a defesa construída por três ex-superintendentes regionais (José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva e Edvaldo Soares Oliveira) e por Heliel Átila de Oliveira Saraiva não negam o direcionamento de famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações a se sobressaírem na seleção e restarem contemplados no âmbito do PNRA, especialmente no processo de assentamento rural, embora asseverem que nenhum cidadão ou família não engajado naquelas organizações tenha sido prejudicado.

24. A demonstração de concordância com a atuação dos denominados ‘movimentos sociais’ no processo seletivo para futuros beneficiários do PNRA e a alegação de que não lhes cabia descumprir normas instituídas pela alta administração da Autarquia decorre de adulteração na inteligência e na aplicação da Norma de Execução Inkra 45/2005 (NE Inkra 45/2005, conf. peça 162).

25. Aliás, o reconhecimento que, de fato, há um público preferido e melhor assistido durante a seleção, por si somente demonstra que a equanimidade fora quebrada em detrimento dos candidatos que se inscrevem de forma autônoma e que também sozinhos aguardaram a definição do processo seletivo pelo Inkra.

26. A leitura restritiva e tendenciosa de dispositivos da NE Inkra 45/2005 (art. 3º e/ou da parte final do parágrafo único do art. 8º) é assaz equivocada. A participação coletiva ou das entidades representativas e movimentos reivindicatórios aludidos em tais dispositivos em verdade tratam da possibilidade de acompanhamento do rito demandado e decorre do direito de informação e do princípio publicidade, corolário indissociável da transparência dos atos praticados no âmbito de órgãos e entidades públicas (inciso XXXIII, do art. 5º e art. 37, *caput*, da Carta Magna, este categorizado como princípio jurídico-administrativo por outros dispositivos legais, a exemplo do inciso V, do parágrafo único, do art. 2º, da Lei 9.784/1990), constituindo-se fundamentos básicos dos regimes democráticos e republicanos. Essa fabulação dos defendentes também revela sua insubsistência porque as diferentes etapas que precedem a eventual seleção de candidato a beneficiário (inscrição, seleção e homologação) demanda procedimentos de iniciativa ou implementação exclusivos dos próprios candidatos ou de agentes do Inkra, como a seguir explicitamos:

i. a inscrição é ato privativo dos candidatos(as), mediante preenchimento e assinatura de formulário padronizado (parágrafo primeiro do art. 6º, c/c o parágrafo único, do art. 7º, da NE Inkra 45/2005);

ii. há uma série de condições de habilitação e de restrições eliminatórias prescritas a serem rigorosamente observadas pelo Inkra no processo seletivo (art. 5º e 6º, da NE Inkra 45/2005);

iii. o *caput*, do art. 7º, da NE supra, expressamente registra que o processo de inscrição de candidatos ao PNRA fica sob gestão do Inkra, mesmo quando busque parcerias com ‘outras instituições públicas credenciadas para tal fim’, com reforço desse aspecto de integração entre entidades governamentais para os fins da reforma agrária no parágrafo segundo do mesmo artigo;

iv. é relevante considerar que a inscrição tem objetivo inicial de dimensionar a real demanda de assentamento, não gerando direito subjetivo ao candidato a ser assentado, mas tão somente direito de preferência em condições de igualdade com os inscritos em data posterior (parágrafo quinto do art. 7º, da NE Incra 45/2005);

v. o art. 8º, *caput* e parágrafo primeiro da NE Incra 45/2005 estatuem que a responsabilidade sobre a execução do processo de seleção caberá a equipe designada pelo titular da SR, até a aprovação de relatório conclusivo, sem olvidar de que esta deve observar a correta aplicação da metodologia, legislação regente, objetivos do PNRA e utilização do sistema de informações do Incra;

vi. corroborando o espírito de impessoalidade, também de raiz constitucional, a hipótese de desempate entre inscritos selecionados aponta critérios objetivos para realizar-se (parágrafo terceiro, do art. 8º, da NE Incra 45/2005, c/c o subitem 2.6.2, do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário);

vii. a homologação do relatório conclusivo com os candidatos selecionados constitui ato de aprovação do titular da SR (art. 9º, da NE Incra 45/2005);

viii. finalmente, além de descabidas para justificar as irregularidades suscitadas, as disposições do art. 13 da NE Incra 45/2005 refere-se à fase de assentamento, quando a seleção já foi superada. Ademais, a referência de respeito às formas de organização social preexistentes não se reporta a entidades e sim ao modelo de articulação da cadeia de desenvolvimento produtivo planejado ou praticado, seja local ou regionalmente, sendo os mais comuns o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo individual.

27. Apesar de posterior e sem ter revogado expressamente a NE Incra 45/2005, a Portaria MDA 6/2013 (peça 163) também elenca condições de participação e critérios de seleção e desempate (art. 6º e 7º), sem prejuízo de impor ao Incra a obrigação de utilizar todos os meios disponíveis para garantir a publicidade do processo seletivo, de modo a atrair e assegurar a participação de todos aqueles que não estejam impedidos por motivo predefinido (art. 10).

28. Não obstante a rejeição das justificativas acima analisadas, reputamos ser plausível considerar a mitigação da responsabilidade atribuível a Heliel Átila de Oliveira Saraiva, tendo em vista que segundo o Rol de Responsáveis incorporado aos autos pela equipe de auditoria (peça 14) tal servidor atuou como substituto da Divisão de Obtenção de Terras da SR/26 (20/6/2011 a 4/7/2014 e de 4/2/2015 a 28/8/2015), ou seja, durante a maior parte do período objeto do escopo de auditoria (2008-2015), passando a exercer a titularidade daquela subunidade somente a partir de 28/8/2015. Essa circunstância é aplicável às demais questões tratadas em sede de audiência e relacionadas a tal responsável.

29. Em seguimento, não é suficiente para afastar sua responsabilização o argumento ofertado por Luiz Amado Pereira Júnior, ex-titular da Divisão de Obtenção de Terras da SR/26, de que a seleção em cada superintendência regional compete a equipe de seleção, designada mediante ordem de serviço. De fato, o art. 8º, c/c o Anexo I, da NE Incra 45/2005 (peça 162), prevê a instituição de tal equipe.

30. Todavia, durante o período no qual chefiou a supracitada Divisão, setor regimentalmente incumbido de ‘proceder ao cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas de retomadas ou vagas em projetos de assentamento de reforma agrária e colonização’ (art. 107, inciso II, alínea ‘a’, do Anexo da Portaria nº 69, de 9/10/2006, revogada e substituída em 8/4/2009, pela Portaria nº 20, de 8/4/2009, art. 116, inciso II, alínea ‘a’, ambas do Ministro de Estado de Desenvolvimento Agrário, conf. peças 164 e 77, respectivamente), relegou a designação de equipes para executarem o mister, conforme previa norma interna.

31. Com efeito, a argumentação é fragilizada porque não apresentou (peças 120 e 124) comprovação de que as ordens de serviço com as designações de equipes de seleção eram emitidas rotineiramente (art. 162, do Regimento Interno do TCU). Ainda que juntasse documentos dessa natureza, seu encargo funcional como titular da Unidade e supervisor da atividade, garantindo lisura e isonomia, atraem sua responsabilidade por permitir a influência e o direcionamento ilegítimo de entidades reivindicatórias e associações no processo seletivo de candidatos e beneficiários do PNRA.

32. Ainda que as equipes cuja designação não foi comprovada tivessem entre seus integrantes servidores lotados em outras Divisões da SR/26, o Regimento do Incra lhe assegurava precedência para exigir o padrão normativo previsto na execução do processo de seleção, sem influências externas, nem favorecimentos. É oportuno salientar, conforme relato do então dirigente regional da SR/26 na ocasião da auditoria, somente a partir de 2015 começaram a ser designadas equipes de seleção, demonstrando descumprimento de preceito normativo antigo que sempre impôs a nomeação de colegiado para conduzir tal empreitada (peça 12 e peça 86, subitem 54.4).

33. A oficialização da Audiência já constitui indício da irregularidade, cabendo ao responsável sujeito à jurisdição do TCU provar eventualmente a improcedência ou razões que possam mitigar ou elidir sua responsabilidade pessoal, possuindo caráter *juris tantum*. Sem conseguir lograr êxito em comprovar uma ou outra destas alternativas citadas, quando lhe é franqueada a oportunidade de defender-se e de contraditar, resta caracterizada a irregularidade, emergindo daí o fundamento para aplicação de sanção prevista na legislação. Idêntica processualística aplica-se aos que o antecederam, os que foram contemporâneos e os que lhe sucederam.

34. Despiciendo retrucar a suposição de que a audiência formalizada consiste em admoestação ideológica por parte do TCU.

35. Concernindo a Antônio Carneiro de Pádua opinamos que suas justificativas são verossímeis, mormente no que se refere à ocasião de implantação dos PA's (peça 161), comportando seu acolhimento e dando ensejo, doravante, à sua exclusão da relação processual, tendo em vista que repercutem com o mesmo efeito sobre as demais irregularidades pelas quais foi instado processualmente (peça 90, subitem 5.2, letras 'a' a 'f').

## II

36. Indício de irregularidade arguido: 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.

37. De forma uníssona José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), todos ex-superintendentes da SR/26, alegam que nos respectivos períodos que gestão houve compromisso da Direção do Incra de providenciar o atendimento exigido pelo TCU, acrescentando que a gestão do portal na internet não era realizada pela SR/26, de modo que isoladamente não havia como atender à determinação em questão.

38. Antes de qualquer comentário, urge enfatizar que o comando oriundo do TCU foi direto, dirigido especificamente às representações estaduais do Incra, conforme transcrição abaixo:

### **Acórdão 753/2008 - TCU-Plenário**

[...]

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 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

39. Importa anotar, nenhum dos ex-dirigentes regionais apresentou elemento comprobatório (como requer o art. 162, do Regimento Interno do TCU) do compromisso supostamente assumido pela Direção da Autarquia.

40. Outrossim, pode-se afirmar que o *link* da SR/26 (<http://www.incra.gov.br/to>), assim como o das outras superintendências do Incra, permite a anexação e difusão de qualquer tipo de documento digital, de modo que não é crível o argumento que pretende convencer acerca de impossibilidade de que o sítio virtual tinha gestão estritamente centralizada.

41. São, portanto, improcedentes as justificativas ora avaliadas.

### III

42. Indício de irregularidade arguido: 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);

43. José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121), Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), ex-superintendentes, bem como Luiz Amado Pereira Júnior (peças 120) e Heliel Átila de Oliveira Saraiva (peça 157), ex-chefes da Divisão de Obtenção de Terras, aduzem de modo uniforme a seguintes justificativas:

i. reconhecem ser indiscutível a relevância e a origem constitucional do princípio da publicidade para, imediatamente, sustentar que a expressão adotada no *caput* do art. 10, da Portaria MDA 6/2013 (O Incra deverá utilizar ‘os meios disponíveis para garantir publicidade’...), não especifica objetivamente quais deverão ser os meios a serem utilizados, concluindo que reuniões e audiências públicas são meios viáveis de dar conhecimento aos membros de uma comunidade;

ii. divagam sobre interpretações e conjecturas possíveis para dimensionar os custos a serem incorridos para se promover melhor divulgação, o que ensejaria aumento de dispêndios sob o singelo e subjetivo fundamento de ‘utilizar meios disponíveis’;

iii. fazem referência ao teor dos subitens 9.6, 9.6.1 e 9.6.2 do Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário, os quais tratam de recomendações em exame de gastos com publicidade do governo, destacando trechos que aludem à necessidade de regulamentação e de critérios objetivos para enquadramento de ações dessa natureza;

iv. finalizam asseverando que havia lacuna normativa da matéria, em razão do disposto no art. 11, da Portaria supracitada.

44. As justificativas iniciais devem ser refutadas em razão do princípio da razoabilidade, ao qual está jungida a Administração Pública (art. 2º, *caput*, da Lei 9.784/1999). Indubitavelmente, recorrer a filigranas semânticas e culpar a norma por adotar forma que não seja extravagantemente prolixa é algo incompatível com o fato de que a opção dos gestores foi adotar o modelo mais restritivo e direcionador possível para divulgar o processo de seleção de candidatos a beneficiários do PNRA.

45. Se a norma impõe um encargo administrativo, formal, logístico ou operacional, compete justamente ao gestor público viabilizar sua materialização, especialmente no sentido de harmonizar tais comandos com questões orçamentárias e financeiras. A propósito, nem toda obrigação imposta aos gestores está sujeita a custos significativos, podendo a criatividade e a capacidade de articulação institucional com outras entidades públicas ou privadas viabilizar formas de implementação a custos módicos ou até mesmo sem custos.

46. Além de não se socorrer das facilidades e utilidades do portal oficial, não há indicativos de foram veiculados avisos resumidos na imprensa oficial ou em jornais regionais, nos portais de órgãos e entidades públicas com interesse na reforma agrária, inclusive estaduais e municipais (no mínimo, naquele em cujo território o futuro assentamento seria instalado), comunicações a entidades representativas regionais, sindicatos diversos, imprensa, dentre outras alternativas óbvias. Trata-se de procedimento com forte apelo social, de oferta escassa e, em condições de lisura e normalidade, capaz de despertar interesse de amplo e disperso público de potenciais interessados, de modo que tais circunstâncias também poderiam ser levadas à imprensa escrita, radiofônica ou televisiva como notícia, promovendo a divulgação por via oblíqua e sem ônus.

47. Nem na fase de execução da auditoria, tampouco nas justificativas apresentadas, houve comprovação de realização de audiências públicas. Conforme esclarecimento do dirigente da SR/26, a divulgação ocorria 'por meio de reuniões nas Unidades do Incra, bem como nos acampamentos' (peças 12 e peça 86, subitem 54.4), ou seja, os eventos internos nem podem ser caracterizados como divulgação e, se de fato ocorria a divulgação nos acampamentos, invariavelmente formados por um ou outro movimento reivindicatório, o público era restrito e direcionado ao máximo, absolutamente incompatível com os princípios que regem a Administração Pública.

48. As referências aos subitens 9.6, 9.6.1 e 9.6.2, do Acórdão 2.062/2006-TCU-Plenário, não favorece os alegantes. Trata-se de situação distinta, onde o objeto da auditoria da qual decorreu o aresto esquadrinhou a aspecto de legalidade e economicidade de licitações e contratos de prestação de serviços de propaganda e publicidade governamental de grande amplitude, apurando-se irregularidades como o pagamento de comissão a agências sem prestação de serviços, pagamento de despesas sem comprovação ou serviços não executados, sobrepreço, notas fiscais fraudadas e Bônus de Volume não repassado aos contratantes, subcontratações indevidas, indícios de propostas fraudulentas, dentre outras ilicitudes. Não há equivalência com o tipo de publicidade sobre a qual se debruça este exame.

49. Outrossim, o art. 11, da Portaria MDA 6/2013 (peça 163) exhibe conteúdo ilógico, tendo em vista que consiste em instrumento normativo típico, sendo irracional que aluda a outro de mesmo nível e finalidade para deduzir assuntos para os quais foi expedida justamente para regulamentar. Esse fator, entretanto, não diminui a força do art. 10, que expressamente requer publicidade ampla quando da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA.

50. Ademais, a Portaria supracitada não revogou a NE Incra 45/2005 (peça 162), podendo ser conjugadas naquilo que o normativo mais recente não definiu, particularmente quanto às disposições daquela Norma. Concretamente, não se vislumbra lacuna normativa.

51. Assim, rejeita-se as justificativas contrapostas pelos responsáveis.

#### IV

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

53. Em nova manifestação coletiva, haja vista e identidade das justificativas, José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128) exprimem justificativas arrimadas nos seguintes argumentos:

i. o Regimento Interno da Autarquia já prevê a possibilidade de ocupações irregulares e a necessidade de retomada das parcelas afetadas, de maneira que não se trata de imprevistos, não

deve causar perplexidade, inclusive nos órgãos de controle, devendo tais hipóteses ser objeto de providências dos servidores públicos;

ii. tais desvios estão relacionados à dinâmica social em torno dos projetos de assentamento;

iii. o planejamento e as ações periódicas de fiscalização para retomada das áreas são afetados por diversos motivos, alguns mencionados nos subitens 68.5 e 68.15 do RF;

iv. apontam possíveis fragilidades dos dados anotados nos itens 102 e 103 do RF, confrontando-os com dados do Sipra e, ao final, dão ênfase a ressalvas da equipe de auditoria, consignadas no item 104 do prolapado RF, concluindo que há contradições e possível predisposição para prejudicar os fiscalizados;

v. aponta os subitens 9.1.1 a 9.1.8 e 9.2.1 do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário como retificações promovidas em quantitativos de hipóteses de elegibilidade irregulares de beneficiários do PNRA, levantados anteriormente pelo TCU a partir do cruzamento de bases de dados oficiais;

vi. ao final, sem apresentar cópia, referem-se ao Memorando Circular PFE/INCRA nº 18/2010, informando que tal expediente contempla orientações gerais quanto à interpretação sistemática e teleológica e aplicação dos arts. 25, § 3º, da Lei nº 4.504/64 e 20 da Lei nº 8.629/93, bem como acerca da Norma de Execução/Incrá/DT nº 70, de 12 de maio de 2008.

54. Por seu lado, Luiz Amado Pereira Júnior (peças 120) reitera os argumentos acima listados acrescentando que o art. 117, inciso II, alínea 'h', do Regimento Interno do Incra (aprovado pelo Decreto 6.812/2009), atribui competência institucional para 'realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas' à Divisão de Desenvolvimento de qualquer SR. Já Heliel Átila de Oliveira Saraiva (peça 157) menciona esse dispositivo regimental como argumento isolado de sua justificativa.

55. De imediato, a previsão regimental de vistorias e de fiscalização da ocupação de lotes é natural, ante o risco inerente desse fenômeno afetar qualquer ação pública, tanto originalmente, pela conduta humana improba, quando subsequentemente, pela dinâmica social. Ainda que não existisse dispositivo positivado nesse sentido, a principiologia jurídico-administrativista que orienta o funcionamento da Administração Pública, assim como os deveres funcionais que sujeitam todos os servidores, gestores ou não, obrigaria estes a adotarem medidas aptas a prevenir e coibir situações espúrias e ilícitas, ou de identifica-las e corrigir a utilização em favor de beneficiário legítimo. A relevância aqui é que os responsáveis estavam prévia e formalmente advertidos da necessidade de fiscalizar com diligência esse aspecto, devendo atuar efetivamente para manter a predominância das coisas lidas.

56. As ponderações anotadas pela equipe de auditoria nos subitens 68.5 e 68.15 do RF (peça 86) e ressaltadas pelos audientes devem ser consideradas com ampla ressalva, pelas seguintes razões:

i. os servidores da SR/26 encarregados da atividade de supervisão ocupacional dos lotes nos assentamentos rurais do PNRA e que estavam em sua maioria em final de carreira poderia representar um fato complicador no futuro, quando passarem para inatividade (subitem 68.5 do RF, peça 86). Estavam em seus postos e na condição de servidores ativos ainda quando da auditoria, em 2015;

ii. a suspensão da atividade de supervisão ocupacional, mantendo os casos excepcionais, determinada pelo Memorando 158/2014-DD (peça 17), foi limitação adstrita ao exercício 2014 (subitem 68.15 do RF, peça 86).

57. Acerca das eventuais distorções do confronto entre a tabela inserta no subitem 102 do RF (peça 86), com dados quantitativos do Sipra (peça 161), é possível a ocorrência de situações pontuais, merecendo registro que há também casos de ocupantes de lotes em mais de uma situação excludente, razão porque o mero confronto numérico não perfaz a melhor análise.

58. Em paralelo, além de respostas indicativas de deficiência ou atuação simbólica na supervisão dos lotes distribuídos no contexto do PNRA (peça 12), todos os dirigentes da SR/26 tinham conhecimento de situações irregulares ou de abandono de áreas, ainda que limitadas a poucas categorizações escolhidas pela UJ (peça 30).

59. Não se despreze, ainda, as explanações do próprio Relator destes autos sobre a consistência dos dados levantados pelo TCU (peça 89, itens 23 a 29), amparadas na discriminação do item 45, do Voto que integra o Acórdão 775/2016-TCU-Plenário (da mesma Relatoria deste TC).

60. A alusão aos subitens 9.1.1 a 9.1.8 e 9.2.1, do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário, como retificação promovida em levantamento anterior do TCU, particularmente as apurações do TC 000.517/2016-0, ou se trata de equívoco dos alegantes, ou uma tentativa de ludibriação.

61. O subitem 9.1 do *decisum* acima suspendeu por prazo certo as medidas cautelares definidas nos subitens 9.2.3 e 9.2.5 (ambas associadas a parâmetros de depuração indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2) do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário, atendendo a apelos e justificações do próprio Incra. O subitem 9.2 da deliberação retro citada também faz concessão similar à primeira.

62. Os subitens 9.1.1 a 9.1.8 e 9.2.1, todos do Acórdão 2.451/2016-TCU-Plenário, mencionados pelos responsáveis, apenas exibem as condições de ajustes e depurações que o Incra se propôs a providenciar para merecer o deferimento do TCU, que concedeu a suspensão temporária das medidas cautelares anteriormente determinadas, haja vista a amplitude dos dados e os impactos sociais que envolve o assunto.

63. A alusão ao Memorando Circular PFE/INCRA nº 18/2010, de 9/9/2010 (peça 120, p. 30-37) não serve como elemento mitigador da hipótese de irregularidade aventada. Em resumo, esse expediente orienta as Procuradorias Federais junto às unidades do Incra a empreenderem análise de uma série de premissas nele indicadas quando forem instados a se manifestar em casos nos quais o beneficiário ou integrante da família de beneficiário do PNRA é servidor público ou vem a revestir-se de tal condição posteriormente à contemplação, ante vedações legais (§ 3º, do art. 25, da Lei 4.504/1994 e art. 20, da Lei 8.629/1993, com a redação original), situações nas quais a Coordenação-Geral Agrária e a Procuradoria-Geral da Procuradoria Federal junto ao Incra recomendam o confronto e a harmonização com princípios e dispositivos constitucionais e também com o natureza teleológica do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964).

64. Além desse aspecto abstrato, o Memorando circunscreve-se apenas a uma das possíveis razões de manutenção irregular de família nas RB's, enquanto os dados colhidos na auditoria e exibidos no RF apontam uma variedade de ocupações irregulares (subitens 74.8 a 74.10 e itens 101 a 102, do RF, peça 86).

65. Soma-se a tais eventos o fato de que os ex-superintendentes regionais foram omissos ou negligentes em fazer cumprir as rotinas e procedimentos previstos na Norma de Execução Incra/DT 70/2008 (peça 165) e na Instrução Normativa Incra 71/2012 (peça 166).

66. O dispositivo regimental (art. 117, inciso II, alínea 'h', peça 77, p. 10) apontado pelos dois ex-titulares da Divisão de Obtenção de Terras da SR/26, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Átila de Oliveira Saraiva, deve ser considerado como justificativa procedente, elidindo a responsabilidade destes pela irregularidade em exame.

## V

67. Indício de irregularidade arguido: descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos de seleção e de classificação 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.

68. Concernindo a tal quesito as justificativas interpostas por José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), Luiz Amado Pereira Júnior (peças 120) e Heliel Átila de Oliveira Saraiva (peça 157) foram idênticas, sumarizadas a seguir de modo condizente:

i. segundo o art. 83, e inciso III, do art. 84, ambos do Regimento Interno do Incra, os procedimentos de classificação são desenvolvidos na Divisão de Controle e Seleção de Famílias, da Coordenação Geral de Implantação, que integra a estrutura da Sede da Autarquia, em Brasília/DF, após pesquisas de dados e cruzamentos de informações;

ii. as SR's recebem a Relação de Beneficiários (RB's) com os candidatos já selecionados e classificados;

iii. não conhecem registros de que na SR/26 tenha havido qualquer cerceamento deliberado aos direitos do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal;

iv. finalizam enfatizando que os subitens 115.2 a 115.6 do RF registram ser garantido o direito de ampla defesa e que não foram verificados prejuízos aos participantes dos processos seletivos.

69. Três circunstâncias, uma regimental, uma normativa e outra fática demonstram que a defesa precedente é inverossímil e insubsistente, quais sejam:

i. segundo a alínea 'a', do inciso II, do art. 116, do Regimento do Incra, aprovado pela Portaria MDA nº 20/2009, era competência da Divisão de Obtenção de Terras das SR's 'proceder ao cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas retomadas ou vagas de projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização' (peça 77, p. 9);

ii. os arts. 8º a 10 da NE Incra 45/2005 prescrevem, a SR deveria constituir equipe de seleção, mediante ordem de serviço, a quem caberia a responsabilidade pela execução do processo seletivo de cada projeto de assentamento até a aprovação do relatório conclusivo, cuja homologação caberia ao superintendente (peça 162);

ii. consoante anotação do item 32 destas laudas, somente a partir de 2015 começaram a ser designadas equipes de seleção, demonstrando descumprimento de preceito normativo.

70. Apesar de subitens específicos do RF, mencionados no rol de argumentos, estrategicamente foram omitidas as narrativas dos subitens 62.1 a 62.3, 88.1 a 88.5, bem como o subitem 115.1 do RF (peça 86).

71. A aparente falta de manifestações e contrariedade pode ser seguramente atribuída ao fato de que a lista dos contemplados é restrita e direcionada ao grupo específico indicado pelas entidades ou movimentos reivindicatórios organizados, somada à escassez e inadequação na divulgação da abertura de inscrições e mesmo da ocasião dos processos seletivos, somados à falta de informação e esclarecimento de que a seleção, a classificação e, por óbvio, a eliminação, admitem recursos a quem se ache preterido, verifique erros ou conheça de favorecimentos, bem como de orientações acerca do prazo, do modo e do local para a formalização desse direito básico.

72. Assim esclarecido, as justificativas ensejam rejeição peremptória.

## VI

73. Indício de irregularidade arguido: 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.

74. Novamente em coro José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), Luiz Amado Pereira Júnior (peças 120) e Heliel Átila de Oliveira Saraiva (peça 157) aduzem justificativas, nas seguintes bases:

- i. a classificação decorre dos critérios utilizados pelo Sipra;
- ii. os subitens 127.4 e 127.5 do Relatório de Fiscalização confirmam o disposto nos incisos I, IV e V, do art. 84, do Regimento Interno do Incra, evidenciando que o controle do referido sistema compete à Divisão de Controle e Seleção de Famílias, da Coordenação-Geral de Implantação;
- iii. apontam o disposto no art. 4º da NE Incra 45/2005, no intuito de demonstrar que a responsabilidade de estabelecer critérios de classificação está a cargo da Diretoria de Obtenção, unidade hierarquicamente superior às Regionais
- iv. encerra as justificativas depreendendo que o dispositivo normativo acima impõe a aplicação da regra em âmbito nacional, embora a execução ocorra no âmbito do município ou microrregião, alegadamente para evitar que eventuais interessados se inscrevam numa localidade e sejam direcionados para assentamento em localidade muito diversa.

75. Inicialmente, convém ressaltar que os critérios de priorização definidos no art. 25 da Lei 4.504/1964, no art. 65 do Decreto 59.428/1966 e no art. 19 da Lei 8.629/1993 (antes da nova redação dada pela Medida Provisória 759/2016) são idênticos.

76. Não ocorre classificação pelo Sipra e nem o sistema é parametrizado para, a partir de inserção de dados sobre os inscritos, promover uma classificação automática. Como já ficou claro em explanações antecedentes, fica a cargo das SR's todo processo de coleta de dados, inscrição, classificação das famílias, pesquisas e análise das informações coligidas em bases de dados governamentais (incisos I e II, do parágrafo primeiro, e parágrafo segundo, todos do art. 5º, da Norma de Execução Incra 45/2005, peça 162), bem como a homologação da RB. O Sipra exhibe, em verdade, a lista dos selecionados e cadastrados pelas SR's.

77. Sem prejuízo das disposições das leis e do decreto supracitados, a ela se junta a normatização ministerial e interna (podendo citar dentre as que tratam da seleção a NE Incra 45/2005 e a Portaria MDA 6/2013, peças 162 e 163), que reproduzem os comandos legais e detalham a forma de implementação, função própria destes elementos de integração e aplicação da legislação.

78. Embora se reconheça que a redação do subitem 127.4 do RF (peça 86) não tenha sido construída com a melhor técnica de clareza, integrada com a narrativa que o antecede e o sucede, fica evidente que a irregularidade emergiu porque os critérios de priorização estatuídos na legislação e na normatização regentes não são observados ou não podem ser comprovados pela SR no processo seletivo.

79. Os Critérios Básicos previstos no Anexo II, da NE Incra 45/2005, estão de acordo com os ditames legais. Por outro lado, os Critérios Complementares e os Critérios Suplementares previstos no mesmo Anexo II são mecanismos de desempate para fins de classificação. Em avaliação sumária reputamos estes como razoáveis e condizentes com a legislação, com os princípios da impessoalidade, da transparência e com os fundamentos teleológicos e finalidades sociais que arrimam a existência do PNRA.

80. Vale dizer, a Portaria MDA 6/2013 mantém ordem de preferência prevista na legislação de maior envergadura, além de referendar os Critérios Complementares e Suplementares ora referidos (arts. 6º e 7º). Some-se, ainda, posteriormente à auditoria a edição da Medida Provisória 759/2016 incorpora à Lei 8.629/1993 estes critérios adicionais (art. 19-A).

81. A remissão ao art. 4º, da NE Incra 45/2005 (peça 162) não tem relação direta com a irregularidade suscitada, desservindo como justificativa apta sequer a minorar responsabilidade pela falta objetivamente definida, de modo que em nosso pensar todo o contexto de argumentos precedentes comporta rejeição.

## VII

82. Indício de irregularidade arguido: ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, de forma a atender a garantia constitucional do devido processo legal.

83. Foram instados a responder pela possível irregularidade todos os responsáveis arrolados nestes autos, os ex-superintendentes José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), os ex-chefes da Divisão de Obtenção de Terras Luiz Amado Pereira Júnior (peças 120) e Heliel Átila de Oliveira Saraiva (peça 157), bem como os ex-chefes da Divisão de Desenvolvimento da SR/26 Eltner Júnior Postal (peças 145), Ismael Gomes Marinho (peça 144) e Benjamim Aurélio Mendes (peça 126).

84. Os ex-superintendentes e os ex-Chefes da Divisão de Desenvolvimento arguem que o momento para formalização de processo administrativo de seleção de beneficiários do PNRA é fixado no art. 10 da NE Incra 45/2005, contrapondo informação de que nos casos normatizados pela Instrução Normativa Incra nº 71/2012 pressupõe-se a existência de processo administrativo anteriormente instaurado. Conduz as justificativas como se tivessem entendido que a falta de autuação do processo fora atribuída somente a casos de retomada de áreas ou regularização de ocupações indevidas.

85. Sem embargo, os ex-chefes da Divisão de Obtenção de Terras da SR/26 (peças 120 e 157) reiteram tais argumentos, agregando assertiva de que pode haver candidato a beneficiário cadastrado cujo processo individual não tenha sido instaurado, rematando a defesa com justificativa de que, tratando-se de pleito de regularização, os procedimentos teriam tramitação anterior à Divisão de Obtenção de Terras, deduzindo esse entendimento a partir das disposições dos arts. 6º e 7º, da IN Incra 71/2012.

86. A primeira premissa a ser considerada na análise das justificativas é o fato de que a execução de 'processo seletivo' dos inscritos, mediante ordem de serviço, requerendo a elaboração, aprovação e homologação de relatório conclusivo, observadas as condições excludentes, resultados de pesquisas e informações acerca dos inscritos, critérios de priorização e parâmetros classificatórios (art. 2º, parágrafo segundo do art. 6º, e arts. 7º a 9º, c/c Anexo I, todos da NE Incra 45/2005), não pode ser implementado sem que toda essa ritualística de etapas, integrada e vinculada, materialize-se sem a autuação de processo administrativo típico.

87. Após da seleção homologada, quando a RB é constituída e finalizado o processo administrativo reportado acima, para cada contemplado como beneficiário do PNRA os arts. 10 e 11 da NE de Execução Incra 45/2005 requerem a abertura de processo administrativo individual (peça 162).

88. Ato contínuo, a IN Incra nº 71/2012 normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades nos assentamentos da reforma agrária, estabelecendo procedimentos administrativos para a fiscalização de áreas, identificação e caracterização de situações irregulares, retomada das parcelas em situação de irregularidade, bem

como estabelecendo os requisitos para regularização de parcelas ocupadas sem autorização do Incra (peça 166, p. 2, art. 1º).

89. Para dar ênfase e homenagear a clareza, o art. 3º da referida IN considera irregulares a ocupação e exploração de áreas em projetos de reforma agrária por beneficiários que infringirem cláusulas e condições estabelecidas no contrato celebrado com o Incra ou na legislação, assim como aquelas ocupadas ou exploradas por não beneficiários do PNRA, sem autorização do Incra (peça 166, p. 3).

90. É inequívoco o fato de que, tratando-se de irregularidade cometida por beneficiário do PNRA, para o qual o pressuposto é a existência de processo administrativo que se constitui no dossiê histórico da relação daquele com o Programa e o com Incra, conforme já consignado acima, corroborado pelo disposto no art. 13, da IN Incra 71/2012, que adota expressões como instrução da apuração imputada a beneficiário da reforma agrária e a encaminhamento dos ‘autos’ (peça 166, p. 4).

91. Por outro lado, em se tratando de ocupação ou exploração de áreas por não beneficiários do PNRA, a constituição de processo administrativo é inferida pela alusão expressa do normativo supra a ‘processo’ a ser encaminhamento à Procuradoria Federal Especializada, no caso de defesa não acolhida e não desocupação (§ 7º, do art. 7º, da IN 71/2012 - peça 166, p. 4).

92. Em sentido lógico, no caso de não beneficiário que tenha justificativa acolhida e formalize pedido de regularização a situação impõe a autuação de processo administrativo, máxime porque o rito daí decorrente será como se fosse o de um candidato inscrito no intuito de tornar-se beneficiário do PNRA em projeto de assentamento a ser implantado. Ademais, nessa pretensão tem que comprovar atender os requisitos de elegibilidade, assim como a inexistência de eventual impedimento (parágrafo único do art. 6º, c/c o art. 14, *caput* e inciso III, da IN 71/2012 - peça 166, p. 4).

93. A narrativa da equipe de auditoria e o volume de evidências pertinentes tratando da situação de desordem no aspecto esquadrinhado é de tal magnitude (itens 148 a 154, do RF, peça 86) que mereceu registro enfático do Relator quando da primeira apreciação dos achados (item 40, da peça 89). Tais registros rechaçam as alegações de que a falta ou falhas em processos administrativos seriam exceções.

94. O argumento dos ex-chefes da Divisão de Obtenção de Terras de que só seriam instados no âmbito do Incra a partir de manifestações que antecederiam a participação daquele setor da SR/26 não é consistente. É que o art. 6º e 7º, da IN Incra 71/2012, tratam apenas dos casos de ocupação ou exploração de áreas da reforma agrária por não beneficiários do PNRA, situação geralmente decorrente de vistorias e de supervisão ocupacional a cargo da Divisão de Desenvolvimento (letra ‘h’, do inciso II, do art. 117, do Regimento do Incra – peça 77, p. 10).

95. Contudo, a descrição da forma caótica de tratamento dos eventos e casos sem autuação ou registros formais em processos administrativos específicos atinge sobremaneira os processos seletivos de candidatos, assim como o controle e o acompanhamento individual dos beneficiários selecionados para o PNRA, categoria formada justamente pela atuação direta da Divisão de Obtenção de Terras (letra ‘a’, do inciso II, do art. 116, do Regimento do Incra, peça 77, p. 9).

96. Nesse contexto, repelimos as justificativas de todos os responsáveis.

## VIII

97. Indício de irregularidade arguido: 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.

98. Foram instados a responder pela possível irregularidade os ex-superintendentes José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), bem como os ex-chefes da Divisão de Desenvolvimento da SR/26 Eltér Júnior Postal (peças 145-149), Ismael Gomes Marinho (peça 144) e Benjamim Aurélio Mendes (peça 126).

99. Conjuntamente, os quatro primeiros justificam que as reuniões com as chefias de Divisão, de Serviço e das Unidades Avançadas de Araguatins, Araguaína e Gurupi eram constantes e tinham o propósito de realizar as revisões ocupacionais com o objetivo de planejar periodicamente as ações de supervisão dos assentamentos rurais, embora não fossem documentadas, tendo presente que o art. 5º da IN Inca 71/2012 não obriga a tal formalidade, reconhecendo que seria uma boa prática administrativa registrar tais eventos.

100. Os outros dois responsáveis, ambos ex-chefes da Divisão de Desenvolvimento da SR/26, incrementam a defesa com esclarecimentos ou ajustes pontuais.

101. Ismael Gomes Marinho (peça 144) salienta que durante o período no qual foi titular da Divisão de Desenvolvimento o assunto era normatizado pela IN Inca 47/2008, aludindo especificamente ao art. 6º dessa norma interna (art. 6º. Anualmente, a superintendência regional deverá incluir em sua programação operacional os recursos orçamentários, materiais e humanos necessários à realização dos serviços de supervisão ocupacional). Adita sua defesa com os seguintes argumentos:

- i. somente a partir do exercício financeiro 2013 a atividade passou a contar com plano orçamentário específico (211A);
- ii. assevera que os subitens 68.5 e 68.15 do RF apontaram restrições operacionais e financeiras para a atividade;
- iii. a descentralização orçamentária e financeira não tem observado cronogramas, concentrando-se num curto período de cada ano e inviabilizando a execução física;
- iv. alude a referências dos Relatórios de Gestão dos exercícios 2010 e 2011, nos quais teriam sido realizadas 1.634 e 1.446 vistorias ocupacionais, respectivamente.

102. Já Benjamim Aurélio Mendes adita os argumentos dos quatro primeiros corresponsáveis pela irregularidade anotando quantitativos de vistorias operacionais supostamente realizadas em 2012, 2013 e 2014 (680, 1.885 e 1.315, respectivamente).

103. A análise devida atrai o reconhecimento, direto ou implícito, de todos os audientes, de que nenhum planejamento da atividade de supervisão ocupacional no âmbito dos assentamentos rurais sob jurisdição da SR/26 era esquematizado ou sistematizado.

104. Reportando-nos objetivamente a Ismael Gomes Marinho, embora dentro do interregno que integrou o escopo dos exames e avaliações da auditoria (2008 a 2015) tenha sido titular da Divisão de Desenvolvimento em 2010 e 2011, também foi chefe substituto de tal Unidade em 2013 e 2014 (peça 14).

105. A IN Inca 71/2012 iniciou seus efeitos a partir da publicação no DOU, em 31/5/2012 (peça 166, p. 1), quando revogou a IN Inca 47/2008 (peça 166, p. 6) e passou a disciplinar a atividade de vistoria e supervisão ocupacional das áreas distribuídas para os fins do PNRA, competindo regimentalmente à Divisão de Desenvolvimento da SR exercer tal encargo (peça 77, p. 10, art. 117, inciso II, alínea 'h').

106. E não é só isso que mantém a responsabilidade pessoal inafastável com o objeto central da irregularidade suscitada. A IN Incra 47/2008 também continha dispositivos que exigiam um planejamento organizacional sistematizado, de modo a torna-lo condizente com a amplitude das áreas e dos beneficiários, com as limitações de recursos orçamentários, financeiros e humanos que tanta ênfase bradam, conforme teor dos art. 7º a 12 da IN supracitada (peça 167).

107. A rigor, o art. 5º a IN 71/2012 sintetizou os dispositivos acima referidos, atribuindo ao Superintendente, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação (peça 166). Nesse mesmo normativo, a atuação coordenada dos superintendentes e dos titulares da Divisão de Desenvolvimento é inequívoca (peça 166, § 2º, do art. 7º e art. 13).

108. Esse planejamento para área tão sensível, requerido nos normativos internos do Incra, tem relevância e mereceria mais rigor na sua implementação para que as recomendações consignadas nos subitens 2.19 e 2.20 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, bem como a determinação fixada no subitem 9.2.12 do Acórdão 557/2014-TCU-Plenário, resultassem em atuação mais efetiva, otimizada e mensurável desse mister institucional.

109. As ponderações anotadas pela equipe de auditoria nos subitens 68.5 e 68.15 do RF (peça 86) só corroboram a imperiosidade do planejamento de caráter obrigatório, formulado a partir de dados e premissas profissionais. Ademais, como já analisado em trechos precedentes, uma delas se refere a um risco que se desenhava para o futuro, ainda não configurado, e outra uma contingência da cúpula da Autarquia num exercício específico.

110. A completa falta de parâmetros e de evidências comprováveis, ainda que amostrais ou ilustrativas, dos números lançados periodicamente nos Relatórios de Gestão da SR/26 como atividades de vistoria e supervisão ocupacional supostamente realizadas nas áreas destinadas ao PNRA, retira-lhes qualquer credibilidade, eis que exibidas como meras anotações numéricas.

111. Nesse contexto, opinamos que as justificativas ora analisadas desservem aos que as alegaram.

## IX

112. Indício de irregularidade arguido: deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento, em afronta ao disposto na IN Incra 71/2012, como também na Lei 4.504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20.

113. Sujeitaram-se a responder pela impropriedade os ex-superintendentes e os ex-chefes da Divisão de Desenvolvimento da SR/26.

114. José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121), Edvaldo Soares Oliveira (peça 128) e Eltíer Júnior Postal (peças 145) responderam a tal quesito em conjunto com as justificativas da irregularidade tratada anteriormente.

115. Em paralelo, Ismael Gomes Marinho (peça 144) e Benjamim Aurélio Mendes (peça 126) atribuem a ocorrência constatada ao número de servidores decrescente, a dotações orçamentárias e financeiras limitadas e à suposta falta de autonomia como fatores que interferiram negativamente, em que pese o esforço para o alcance das metas.

116. Reconhecendo o liame entre uma e outra irregularidade, com a distinção de que esta foi relacionada à execução a atividade de vistoria e supervisão das ocupações de áreas do PNRA, as justificativas dos ex-superintendentes são vagas, desacompanhadas de qualquer comprovação, ainda que sejam de caráter amostral e, por tais razões, são incapazes de servir à finalidade processual.

117. Do mesmo defeito padecem aquelas interpostas pelos ex-chefes de Divisão. Quanto a estes, os possíveis fatores que teriam interferido de modo negativo só referendam a

dedução lógica de que, caso as circunstâncias fossem verdadeiras, o planejamento era imprescindível para viabilizar a execução mais acurada da atividade de vistoria e supervisão. Por outro lado, a alegação de falta de autonomia normativa e operacional é descabida porque, mesmo quando sujeitos a controle hierárquico e a normas estatuídas por outras instâncias superiores, não foram capazes de observar e de cumprir a contento encargos institucionais que lhes eram dirigidos e reservados.

118. Somos pela rejeição sumária das lacônicas justificativas.

## X

119. Indício de irregularidade arguido: descumprimento dos procedimentos previstos na IN - Incri 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária.

120. Os ex-superintendentes José Roberto Ribeiro Forzani (peça 127), Ruberval Gomes da Silva (peça 121) e Edvaldo Soares Oliveira (peça 128), bem como o ex-chefe da Divisão de Desenvolvimento da SR/26 Eltner Júnior Postal (peças 145) asseveram que ao tomarem conhecimento de situações irregulares cometidas por atores internos ou externos à estrutura organizacional da SR/26 envidavam providências visando a regularização, nos termos da IN Incri 71/2012, inclusive encaminhando casos a autoridades policiais. Acrescentam que vários processos internos foram instaurados, supondo que alguns podem ainda estar em tramitação, acrescentando que o desfecho de outros foi o tratamento pela via judicial.

121. Ismael Gomes Marinho (peça 144) aponta quantitativos extraídos os Relatórios de Gestão de 2010 e 2011, período no qual exerceu a titularidade da Divisão de Desenvolvimento da SR/26, supostamente confrontando a quantidade de notificações expedidas em razão de ocupações e irregulares, com outros quantitativos denominados ‘processos julgados’. Benjamim Aurélio Mendes adota a mesma tática, ampliando para os exercícios 2013 e 2014 a anotação dessas breves informações quantitativas (peça 126).

122. Com as vênias devidas, as informações dos primeiros são puramente retóricas, desamparada de qualquer evidência documental e, nesse vácuo, são incapazes de elidir as responsabilidades individuais.

123. Além de padecerem do mesmo defeito acima, o que afeta a credibilidade dos números anotados como notificações por exercício, não é possível fazer avaliação favorável acerca das lacônicas tabelas numéricas exibidas por Ismael Gomes Marinho (peça 144) e Benjamim Aurélio Mendes (peça 126), porque se descuraram de esclarecer o que significa os quantitativos denominados ‘processos julgados’.

124. Sem prejuízo de notarmos que essa coluna denominada ‘processos julgados’ indicam uma parte minúscula em relação ao primeiro dado/coluna, não se sabe a que se referem: casos de beneficiários notificados que se manifestaram, se foram acolhidos ou rejeitados eventuais esclarecimentos ou, ainda, se era o caso de áreas retomadas, declaradas vagas ou regularizadas.

125. Ademais, a narrativa descritiva da equipe de auditoria, acompanhada de robustas evidências (subitens 82.2 a 82.11 e item 85, do RF, peça 86), são contundentes no sentido de demonstrar a morosidade e a precariedade na impulsão da SR/26 para promover vistorias e fiscalização, bem como para regularizar as não conformidades levantadas no pouco que emerge da ocasional e desprezada atividade de supervisão ocupacional.

126. O contexto observado na auditoria e a fragilidade das justificativas ensejam a rejeição destas.

## XI

127. Indício de irregularidade arguido: ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999.

128. Somente aos que exerceram o cargo de superintendente regional foi atribuída a irregularidade acima descrita.

129. Novamente com defesas individuais, porém, idênticas, os ex-dirigentes da SR/26 alegam conforme sinopse baixo (peças 121, 127 e 128):

i. o subitem 109.3 do RF registra que os ‘candidatos eliminados’ do processo seletivo são comunicados em reuniões;

ii. não se trata de mera vontade súbita e infundada ou decisão aleatória de qualquer servidor informar quem é ou não selecionado;

iii. seguindo o art. 30 da NE Incra 45/2005, invariavelmente, garantia-se a participação dos interessados, de forma individual ou coletiva, sempre oportunizando as manifestações;

iv. considerava-se também o termo inicial para interposição de recursos ou requerimentos de reconsiderações, garantindo-se o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

130. A insubsistência das justificativas começa pela escolha deliberada de deturpar o contexto da exposição aproveitada do RF. Os subitens 109.2 e 109.3 do RF (peça 86) explanam as informações coligidas a partir de entrevista de ‘servidores’ da SR/26.

131. A gritante falta de elementos comprobatórios de divulgações oficiais e de comunicações pessoais a interessados, inscritos e contemplados no âmbito do PNRA, abundantemente cogitada em tópicos anteriores, obrigou a equipe a obter informações de servidores e dirigentes, por meio de entrevistas. Foi uma parte desse recurso de auditoria que foi descrita no subitem mencionado.

132. Na ocasião da auditoria e agora, em sede de audiência, a defesa insiste em declarar que as comunicações eram feitas de forma coletiva, por intermédio dos movimentos e associações organizadas que reivindicam ações de reforma agrária, sem apresentar elementos comprobatórios, com o agravante de que essa sistemática informal ficava circunscrita àqueles que arregimentam os acampados que, ao final, serão escolhidos para cada projeto de assentamento criado. Não houve respeito ao rito prescrito pelos princípios e pelos ditames que regem o funcionamento da Administração Pública.

133. Nestas condições postulamos a rejeição integral das justificativas pertinentes.

## XII

134. Indício de irregularidade arguido: inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando a determinação contida no item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

135. Trata-se de assomos de irregularidades em pelos quais foram chamados a responder os ex-superintendentes regionais, e estes aduziram que a inserção de dados no Sipra é feita a partir de informações coletadas em formulário próprio, declaradas pelos interessados, tendo como regra inseri-las de acordo com a fonte, sem alterações. Finalizam declarando que, sendo produto do trabalho humano, podem ocorrer eventuais inconsistências e que a qualidade no serviço sempre foi meta almejada (peças 121, 127-128).

136. O principal argumento já revela vexatória incúria da atuação da SR/26 na alimentação do Sipra com dados dos beneficiários do PNRA.

137. Mesmo admitindo a possibilidade até esperada de ocorrência de omissões, erros e falsidades em formulários e declarações prestados pelos interessados nos benefícios do PNRA, a NE Incra 45/2005 discriminava um variado e detalhado rol de fontes de pesquisa de dados nacionais e estaduais sobre candidatos inscritos, bem como uma série de documentos pessoais a serem apresentados pelos interessados no ato da inscrição (parágrafos primeiro e segundo do art. 6º, parágrafos terceiro e quarto do art. 7º, conf. peça 162).

138. Os erros também não foram reduzidos porque os processos seletivos deveriam ser realizados por equipes designadas para tal fim (art. 8º e Anexo I, da NE Incra 45/2005), diretriz ignoradas pelos sucessivos dirigentes da SR/26.

139. Some-se as tais circunstâncias a clareza e o propósito da determinação contida no subitem 2.5, do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário:

Determinações: ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra):

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

140. Houve inequívoco e grave desprezo pelos procedimentos fixados em norma interna, cujos riscos e cuidados necessários para mitigá-los foram enfatizados na determinação acima, prolatada pelo TCU. Sob tais condições a refutação das justificativas é a medida cabível.

### XIII

141. Em que pese o registro acerca do insucesso na resposta à oitiva, conforme anotado na parte final do item 9 deste documento, nas justificativas protocolizadas por Eltier Júnior Postal constam esclarecimentos (peça 145, p. 29-30, itens 86 a 92) requeridos pelo Relator destes autos, tendo em vista que despertaram sua atenção (peça 89, itens 41 e 49.3, letra 'b'), relacionados à distribuição de lotes dos assentamentos rurais do PNRA mediante a realização de sorteio em favor dos selecionados pela SR/26, bem como de concessão de prazo para eventual troca de lotes dentre os contemplados.

142. Em avaliação sumária, considerando evidência anexada aos autos (peça 16), o Relator ponderou não ter identificado normativos facultando tais procedimentos, além de inferir que poderia tratar-se de evidências da não observância dos critérios de classificação, os quais deveriam amparar a distribuição dos lotes (peça 89, item 41).

144. Resumidamente, exercendo o cargo de superintendente da SR em caráter de substituição, o responsável defende que tais procedimentos estão amparados nos seguintes dispositivos da Norma de Execução Incra 45/2005 (peça 162):

art. 8º (...)

Parágrafo segundo. A organização do assentamento deve ser realizada de comum acordo com os interessados, respeitando a forma de organização social preexistente quando se tratar de projeto de reforma agrária criado.

[...]

Art. 13. O assentamento será realizado respeitando-se as formas de organização social pré-existent, sobretudo quando se tratar de áreas já povoadas, ouvindo os interessados.

Art. 14. O beneficiário(a) deve participar das discussões quanto a seus direitos e deveres, devendo ser incentivado a interagir com os demais membros do assentamento,

145. Flagrantemente os dispositivos acima não tratam do sorteio, nem da possibilidade de troca posterior entre os contemplados com lotes de assentamentos rurais. O aspecto da forma de organização social já foi esclarecido em análise anterior nesta mesma instrução processual.

146. De fato, não há normatização prevendo e disciplinando o sorteio como forma de distribuição das parcelas da gleba rural subdividida para a implantação de assentamentos rurais, tampouco facultando a eventual troca consensual de lotes entre contemplados na fase que antecede a implantação do empreendimento social.

147. Todavia, em rápida pesquisa na internet nos deparamos com muitas notícias revelando que o sorteio como forma de distribuição dos lotes é uma prática corriqueira adotada pelo Incra com os futuros assentados (por exemplo, peça 168).

148. Um traço inegável e funesto do funcionamento estatal do Brasil, em todas as esferas e poderes, é que por mais numerosos, prolixos, redundantes e muitas vezes ininteligíveis e contraditórios instrumentos e disposições da legislação e da normatização sobre assuntos onde órgãos ou entidades públicas devam atuar, inescapavelmente sempre restará lacunas, as quais podem ser satisfatoriamente preenchidas pelo bom senso, pela analogia, pela razoabilidade e, principalmente, pela aplicação da principiologia que norteia o funcionamento da Administração Pública.

149. Apesar dessa lacuna normativa que reportamos em relação aos sorteios adotados pelo Incra, reputamos que essa metodologia é plausível, desde que o sorteio seja idôneo, que o evento seja prévia e amplamente anunciado para local público, aberto indistintamente, não se restringindo aos agentes do Incra e lideranças dos movimentos e associações organizadas, que cada parcela do projeto de assentamento seja previamente identificada em mapa ou croqui representativo para fins do sorteio, que as ocorrências do evento sejam adequadamente registradas e documentadas mediante ata chancelada pelos contemplados, sejam os que aceitarem o resultado do sorteio, sejam aqueles que de comum acordo operem permutas subsequentes, agentes do Incra e outros expectadores presentes, sem prejuízo de outras medidas que homenageiam a licitude, a impessoalidade e a transparência (registro fotográficos, gravações em vídeo), o que constituiria inatacável mecanismo de distribuição isonômica dos lotes.

150. O sistema de classificação dos selecionados, mesmo que observasse rigorosamente os parâmetros normativos fixados, não serviria para definir de forma impessoal qual a parcela do assentamento rural seria destinada a esse ou àquele beneficiário.

151. É fato que, independentemente de qualquer premeditação escusa, alguns lotes possuem características inerentes, reais ou circunstanciais (proximidade com rodovias ou estradas vicinais, proximidade com agrovilas ou outras aglomerações, características e composição do solo para preparação e para o aproveitamento agrícola, topografia do terreno, existência de nascentes ou cursos d'água em seu interior, se é fronteiro ao de parentes, conhecidos ou parceiros preferenciais e etc.), as quais verdadeiramente tornam uns mais interessantes que outros.

152. Independentemente das ressalvas e opiniões acima, não é o que se vê na SR/26, como se evidencia no sofrível documento que despertou a atenção do Relator destes autos (peça 16).

153. Não comungamos com positivismo exacerbado, porém, caso o Relator entenda oportuno, pode-se expedir determinação ao Incra no sentido de providenciar a publicação de norma interna que discipline a utilização de sorteio para distribuição de lotes de assentamentos rurais do PNRA entre os candidatos selecionados, bem como a possibilidade de troca consensual entre estes, na fase que preceder a instalação do assentamento, antes da expedição do Contrato de Concessão de Uso ou de outro documento que oficialize a entrega da terra aos beneficiários.

**XIV**

154. No propósito de fazer uma síntese da extensa análise precedente, em especial quanto às considerações acerca das justificativas, convém rememorar:

i. em relação ao rol de irregularidades pelas quais respondem os ex-superintendentes José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva e Edvaldo Soares Oliveira (peça 90, subitens 4.1 a 4.3), opinamos pela improcedência de todas as justificativas;

ii. concernindo aos ex-chefes da Divisão de Obtenção de Terras da SR/26, Luiz Amado Pereira Júnior, Antônio Carneiro de Pádua e Heliel Atila de Oliveira Saraiva, da lista de irregularidades que lhes foram atribuídas inicialmente (peça 90, subitens 5.1 a 5.3) opinamos pelo acolhimento das justificativas de Antônio Carneiro de Pádua, comportando sua exclusão da relação processual (ver item 35), pela justeza de considerar a circunstância mitigadora associada a Heliel Atila de Oliveira Saraiva (ver item 28), bem como o acolhimento de justificativa atinente a irregularidade específica relacionada a Luiz Amado Pereira Júnior e a Heliel Atila de Oliveira Saraiva (ver item 66);

iii. em nossas avaliações também não mereceram acolhimento as justificativas interpostas pelos ex-chefes da Divisão de Desenvolvimento da SR/26 Eltner Júnior Postal, Ismael Gomes Marinho e Benjamim Aurélio Mendes, no propósito de refutar as irregularidades que lhes foram atribuídas (peça 90, subitens 6.1 a 6.3).

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

155. Sem olvidar da necessidade de prévio trânsito pelo Ministério Público junto ao TCU, para que emita pronunciamento a respeito da análise ora empreendida, como requereu o Relator (peça 89, p. 8, último parágrafo) e, ainda, considerando os documentos, fatos e razões consignados precedentemente, propomos a adoção de deliberação processual nos seguintes termos:

155.1 acolher as justificativas de Antônio Carneiro de Pádua (CPF 095.200.663-49) excluindo-o, por consequência, da presente relação processual;

155.2 rejeitar parcialmente as justificativas oferecidas por Luiz Amado Pereira Júnior (CPF 464.629.535-00) e Heliel Atila de Oliveira Saraiva (CPF 838.630.103-10);

155.3 rejeitar integralmente as justificativas interpostas por José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49), Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), Edvaldo Soares Oliveira (CPF 243.472.561-91), Eltner Júnior Postal (CPF 861.253.389-91), Ismael Gomes Marinho (CPF 359.391.681-91) e Benjamim Aurélio Mendes (CPF 133.654.088-51)

155.4 com fundamento no inciso IX e § 1º, do art. 1º, no parágrafo único do art. 43, e no inciso II, do art. 58, todos da Lei 8.443/1992, cominar multas individuais em desfavor de José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49), Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), Edvaldo Soares Oliveira (CPF 243.472.561-91), Eltner Júnior Postal (CPF 861.253.389-91), Ismael Gomes Marinho (CPF 359.391.681-91), Benjamim Aurélio Mendes (CPF 133.654.088-51), Luiz Amado Pereira Júnior (CPF 464.629.535-00) e Heliel Atila de Oliveira Saraiva (CPF 838.630.103-10), a serem recolhidas em favor do Tesouro Nacional e comprovados perante este Tribunal no prazo de quinze dias, contados do recebimento das respectivas notificações, sob pena de atualização monetária, a ser calculada na forma da legislação vigente caso sejam quitadas após o prazo de vencimento ora estipulado (art. 214, inciso III, alínea 'a' e art. 269, do Regimento Interno do TCU);

155.5 com amparo no art. 217, *caput*, do Regimento Interno do TCU, autorizar desde logo o parcelamento das importâncias devidas, em até trinta e seis vezes, fixando o vencimento da primeira em quinze dias após o recebimento das respectivas notificações, caso isso seja solicitado por quaisquer dos responsáveis;

155.6 com amparo no inciso II, do art. 219, do Regimento Interno do TCU, autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não comprovados os recolhimentos ou não sejam formalizados tempestivamente pedidos de parcelamento pelos devedores;

155.7 determinar à Secex-TO que encaminhe cópia da deliberação que vier a ser adotada ao Presidente do Incra, bem como ao atual Superintendente da SR/26.’

8. Diante da relevância das questões ora tratadas, solicitei o pronunciamento do Ministério Público, que se manifestou por meio da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 172):

“(…)

4. Em prosseguimento ao feito, a Secex-TO elaborou a instrução da peça 90, onde identificou, para todos os achados do Relatório de Auditoria, os responsáveis pela Superintendência do Incra/Tocantins nos exercícios de 2008 a 2015, bem como os chefes dos setores da autarquia responsáveis pela política de assentamento no âmbito da reforma agrária conduzida pelo governo federal.

5. A tabela abaixo lista os responsáveis identificados e chamados em audiência, de acordo com os ofícios que constam dos autos. Nota-se que os três primeiros nomes ocuparam o cargo de Superintendente Regional, os três seguintes de Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, e os três últimos de Chefe da Divisão de Desenvolvimento.

Responsável	Cargo ocupado
1 - José Roberto Ribeiro Forzani	Superintendente Regional do Incra no Estado do Tocantins, no período de 1/1/2008 a 1/4/2010
2 - Ruberval Gomes da Silva	Superintendente Regional do Incra no Estado do Tocantins, no período de 2/4/2010 a 23/6/2015, e Chefe da Divisão de Desenvolvimento no período de 15/1/2008 a 14/4/2010
3 - Edivaldo Soares de Oliveira	Superintendente Regional do Incra no Estado do Tocantins, no período de 23/6/2015 a 31/12/2015, e Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, de 14/10/2008 a 18/4/2011
4 - Luiz Amado Pereira Júnior	Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, de 10/6/2011 a 29/1/2015
5 - Antônio Carneiro de Pádua	Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, de 15/1/2008 a 14/8/2008
6 - Heliel Atila de Oliveira Saraiva	Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, de 28/8/2015 a 31/12/2015, e Chefe Substituto da Divisão de Obtenção de Terras, de 20/6/2011 a 4/7/2013 e de 4/2/2015 a 28/8/2015
7 - Eltief Junior Postal	Chefe da Divisão de Desenvolvimento, de 28/8/2014 até 31/12/2015
8 - Ismael Gomes Marinho	Chefe da Divisão de Desenvolvimento, de 14/4/2010 a 2/9/2011
9 - Benjamim Aurélio Mendes	Chefe da Divisão de Desenvolvimento, de 2/9/2011 a 9/5/2013 e de 27/9/2013 a 21/8/2014

6. Promovidas as audiências dos nove responsáveis pelas irregularidades detectadas no contexto da auditoria, todos se manifestaram em resposta ao TCU. À peça 169, consta a instrução da Secex-TO que analisou as justificativas apresentadas. Quanto às questões suscitadas em sede de oitiva, notificados pelo Tribunal, os dirigentes da SR/26 permaneceram silentes.

7. Para melhor visualização e compreensão das irregularidades encontradas na auditoria e, em relação a cada uma delas, dos responsáveis chamados em audiência, recorre-se ao resumo da tabela abaixo.

Irregularidade	Responsáveis (cf. tabela do parágrafo 5)
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;	(Superintendentes e Chefes de Obtenção)
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;	(Superintendentes)
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);	(Superintendentes e Chefes de Obtenção)
d) existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, conforme evidenciado em cruzamento de dados realizado por este Tribunal, em ofensa ao disposto nos arts. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e §3º, da Lei 4.504/1964 e art. 64 do Decreto 59.428/66;	(Superintendentes e Chefes de Obtenção)
e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos de seleção e de classificação 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;	(Superintendentes e Chefes de Obtenção)
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;	(Superintendentes e Chefes de Obtenção)
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;	(Superintendentes e Chefes de Desenvolvimento)
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;	(Superintendentes e Chefes de Desenvolvimento)
i) descumprimento dos procedimentos previstos na IN - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária;	(Superintendentes e Chefes de Desenvolvimento)
j) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;	(Superintendentes)
k) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados	(Superintendentes)

Irregularidade	Responsáveis (cf. tabela do parágrafo 5)
informados pelos beneficiários, contrariando a determinação contida no item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;	
1) ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, de forma a atender a garantia constitucional do devido processo legal.	(Superintendentes, Chefes de Obtenção e Chefes de Desenvolvimento)

8. Após minuciosa análise dos argumentos aportados ao processo pelos responsáveis, as conclusões a que chegou a Secex-TO quanto ao acolhimento ou rejeição das razões de justificativa podem ser sintetizadas conforme a tabela abaixo.

Responsável	Acolhimento ou rejeição das razões de justificativa
1 - José Roberto Ribeiro Forzani	Rejeição integral
2 - Ruberval Gomes da Silva	Rejeição integral
3 - Edivaldo Soares de Oliveira	Rejeição integral
4 - Luiz Amado Pereira Júnior	Rejeição parcial (acolhimento das justificativas da irregularidade 'd' e rejeição das demais)
5 - Antônio Carneiro de Pádua	Acolhimento integral
6 - Heliel Atila de Oliveira Saraiva	Rejeição parcial (acolhimento das justificativas da irregularidade 'd', mitigação da responsabilidade da irregularidade 'a' e rejeição das demais)
7 - Eltier Junior Postal	Rejeição integral
8 - Ismael Gomes Marinho	Rejeição integral
9 - Benjamim Aurélio Mendes	Rejeição integral

9. A proposta de mérito da Unidade Técnica é pela aplicação da multa individual do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992 em desfavor de todos os responsáveis arrolados nos autos, à exceção do Senhor Antônio Carneiro de Pádua, a ser excluído da relação processual.

10. Feita a contextualização acima dos elementos informados pela Unidade Técnica, passa-se à análise deste parecer. A presente auditoria compõe uma das sete fiscalizações inseridas no âmbito da FOC que tem por objetivo verificar os procedimentos realizados na seleção e manutenção da Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. No bojo do TC 020.166/2015-0, que trata da auditoria desta mesma FOC realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (SR-08/SP), esta representante do Ministério Público de Contas já emitiu parecer (peça 216 do referido processo) que analisou a instrução da Secex-SP quanto à responsabilização dos agentes daquela unidade jurisdicionada pelas mesmas irregularidades tratadas nestes autos. Referido processo encontra-se atualmente sob responsabilidade por agir no Gabinete do Ministro Relator.

11. A Secex-SP, no TC 020.166/2015-0, entendeu que algumas das irregularidades examinadas naqueles autos restaram justificadas pelos gestores, e que constituíram antes impropriedades constatadas na auditoria do que irregularidades ensejadoras de sanção pelo Tribunal, conclusão à qual esta representante do Ministério Público de Contas aderiu em seu parecer. Se comparadas as irregularidades do TC 020.166/2015-0 com as destes autos, observa-se que boa parte delas são as mesmas, uma vez que adotada a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada.

12. As irregularidades que nos autos da Secex-SP foram consideradas como impropriedades correspondem, recorrendo à tabela do parágrafo 7 acima, às letras 'c', 'd', 'e', 'f', 'g', 'h' e 'i'. Por outro lado, as irregularidades relativas às letras 'a' e 'b' ensejaram, naqueles autos, proposta de rejeição das justificativas apresentadas pelos gestores e aplicação de multa. As irregularidades relativas às letras 'j', 'k' e 'l' constam apenas deste presente processo.

13. Por questão de coerência, sobretudo tendo em vista a ideia de uniformidade de tratamento no âmbito da FOC, será adotada a mesma linha de argumentos do parecer deste Ministério Público de Contas proferido no TC 020.166/2015-0 (peça 216).

14. Em relação às irregularidades ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’, ‘g’, ‘h’ e ‘i’, reproduzem-se abaixo as justificativas que foram utilizadas no referido TC 020.166/2015-0, pela Secex-SP, com anuência do parecer da peça 216, para acolher as defesas apresentadas pelos gestores da Superintendência Regional do Incra/SP. Como se pode notar, todas elas são de ordem objetiva, e dizem respeito a falhas que não podem ser atribuídas a condutas exigíveis dos gestores regionais do Incra, por perpassarem seu plexo de atribuições e tratarem de questões mais afetas a lacunas normativas e deficiências estruturais do instituto, com soluções que dependem de sua sede.

Irregularidade (tabela/parágrafo 7)	Justificativa para acolhimento apresentada no TC 020.166/2015-0 (extensível ao presente processo por se tratar de situações objetivas)
‘c’	O processo de seleção de candidatos não contava com detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, quanto aos procedimentos específicos a serem adotados.
‘d’	Presença de deficiências institucionais atinentes à sistemática adotada pelo Incra para verificação se os candidatos atendem aos requisitos exigidos na legislação.
‘e’	Falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, quanto aos procedimentos relativos ao exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção dos beneficiários, o que veio a ser disciplinado posteriormente ao período examinado, por meio do Decreto n.º 8.738/2016.
‘f’	Inadequação da sistemática de classificação adotada pelo sistema Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), que segue critérios definidos no Anexo II da Norma de Execução Incra n.º 45/2005, cuja instância responsável pela gestão e manutenção do sistema, bem como edição da referida norma, é o Incra/Sede.
‘g’, ‘h’ e ‘i’	Presença de graves deficiências estruturais na unidade regional, de origem que remontava a períodos anteriores, cuja solução depende do Incra/Sede.

15. Portanto, para esse conjunto de irregularidades de natureza objetiva, dependentes de medidas normativas e executivas que abrangiam a atuação do Incra/Sede, primariamente estendível a todas as Superintendências Regionais auditadas, com as devidas vênias por divergir do posicionamento da Secex-TO, entende-se que os argumentos dos responsáveis devem ser acatados, constituindo elas antes impropriedades ou falhas do que irregularidades passíveis de multa.

16. Em relação à irregularidade ‘b’, no parecer à peça 216 do TC 020.166/2015-0, opinou-se por sua descaracterização, tendo em vista que a multa pelo descumprimento da determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008- TCU-Plenário exige que haja a reincidência no descumprimento de determinação do TCU, nos termos do art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/1992. O trecho abaixo do parecer dos autos da auditoria da Secex-SP esclarece a questão.

15. Em relação à irregularidade de número 3 (três) da tabela do item 6 acima, para esclarecer, a determinação do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário às Superintendências Regionais do Incra contou com a seguinte redação: ‘que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454)’. Referida lei teve por objetivo regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

16. O teor da determinação acima é claro no sentido de que constitui dever da autoridade máxima da unidade regional, ou seja, de seu superintendente, tomar as providências para dar a devida

publicidade da ordem de classificação dos inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo. O art. 19 da lei fixa uma ordem objetiva de preferência entre indivíduos e famílias candidatos na distribuição de lotes. Por imperativo de transparência, é função do gestor responsável demonstrar que os critérios legais estão sendo obedecidos.

17. No entanto, embora se reconheça a força cogente das determinações expedidas pelo TCU, o art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/1992 – que, a nosso ver, é o dispositivo adequado à responsabilização por essa irregularidade – prevê que a referida multa somente será aplicada no caso de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal. No caso sob análise, a determinação do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário foi dirigida de modo genérico a todas as Superintendências Regionais do Incra, não tendo havido, em relação aos ex-superintendentes responsabilizados neste processo, pessoas físicas, qualquer informação que demonstre que tenham eles reincididos no descumprimento daquela determinação.

18. Ademais, a determinação do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário foi realizada em 2008, época em que os gestores que respondem a este processo não ocupavam a superintendência, ou seja, não estavam no cargo quando da prolação do acórdão (ocuparam a função nos períodos de 2010 a 2014). Não se está a afirmar, por esse raciocínio, que não haja responsabilidade dos sucessores no cumprimento de determinações do Tribunal. Embora as determinações sejam dirigidas às entidades, e não aos seus dirigentes, as deliberações devem ser observadas pelos futuros dirigentes (nesse sentido, Acórdão n.º 2.854/2009-TCU-Segunda Câmara). Porém, a aplicação da multa do art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/1992 depende de descumprimento reincidente de determinação do TCU, ou seja, quando verificado descumprimento de acórdão que reitera comando de acórdão anterior (nesse sentido, Acórdão n.º 3.264/2016-TCU-Segunda Câmara). Portanto, de modo contrário ao que defende a Unidade Técnica, pelos argumentos aqui expendidos, entendemos que a irregularidade não é grave o suficiente para ensejar a aplicação de multa aos ex-superintendentes.

19. Ainda com relação a essa irregularidade, tomando por base as defesas apresentadas, aventou-se que a viabilização da operação do site da Autarquia, para dar cumprimento à determinação do item 2.8 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário, possa estar na dependência de decisões da Sede do Incra, com relação a ferramentas e gestão de Tecnologia da Informação.

17. Nesse sentido, dada a similitude fática deste processo e o da Secex-SP, entende-se que a responsabilização dos gestores alvitrada pela Secex-TO referente à irregularidade ‘b’ destes autos não deve prosperar, sendo que se propõe sua exclusão.

18. Em relação à irregularidade ‘a’, concorda-se com a análise das audiências elaborada pela Secex-TO em sua instrução de mérito (peça 169, parágrafos 15 a 35), de modo que se revela adequada a rejeição dos argumentos de defesa apresentados pelos Senhores José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva, Edivaldo Soares de Oliveira, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva, os quais foram incapazes de justificar ou explicar o achado referente ao processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações.

19. Em relação às irregularidades ‘j’, ‘k’ e ‘l’, conforme mencionado acima, são exclusivas da auditoria deste processo (Incra/TO), não havendo que se falar em tratamento semelhante ao do TC 020.166/2015-0 (Incra/SP).

20. Quanto à irregularidade ‘j’, ‘ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999’, entende a Secex-TO que as justificativas apresentadas pelos três ex-Superintendentes não lograram afastar o ilícito. Entende-se não assistir razão à Unidade Técnica. Embora a conduta praticada pelos gestores, de realizar a comunicação coletiva dos candidatos eliminados, sem a devida exposição dos motivos individuais e específicos de cada eliminação, tenha dificultado o exercício do contraditório pelos interessados, é importante ressaltar que a norma vigente à época, NE Incra n.º 45/2005, não estabelecia a necessidade dessa motivação. Apenas a partir da edição da Medida Provisória n.º 579/2016, que alterou os arts. 19 e 20, e incluiu o art. 19-A na Lei n.º 8.629/1993, reforçou-se, em termos normativos, a necessidade de ampla divulgação do processo de seleção. Ademais, somente em 2017, por meio do item 9.4.4 do Acórdão n.º 1.976/2017-TCU-Plenário, foi determinado ao Incra que passasse a motivar formalmente e publicizasse os casos de eliminação de candidatos em processo seletivo a projetos de

assentamento da reforma agrária, bem como assegurasse aos candidatos o direito de exercer o contraditório e a ampla defesa. Esses argumentos para o afastamento dessa mesma irregularidade constam, também, da instrução elaborada pela Secex-RR no âmbito desta FOC (TC 020.170/2015-7, peça 150). Portanto, mostra-se incabível a aplicação de multa pela irregularidade em tela.

21. Quanto à irregularidade ‘k’, ‘inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando a determinação contida no item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário’, também não houve acolhida pela Secex-TO das justificativas trazidas pelos três ex-Superintendentes. No entanto, observando a determinação do item 2.5 do Acórdão n.º 753/2008-TCU-Plenário, nota-se que ela foi dirigida especificamente ao Incra, e não às suas Superintendências Regionais. Desse modo, diverge-se da Secex-TO quanto à imputação de responsabilidade aos Superintendentes do Incra/TO, por fugirem de seu escopo de atuação providenciarem o cumprimento da determinação expedida pela Tribunal. Ademais, a aplicação de multa por descumprimento de determinação do Tribunal exige que haja a reincidência (art. 58, inciso VII, da Lei n.º 8.443/1992).

22. Quanto à irregularidade ‘l’, ‘ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, de forma a atender a garantia constitucional do devido processo legal’, embora em sua análise tenha a Secex-TO repellido as justificativas de todos os responsáveis, entende-se que ela possa ser considerada mais uma impropriedade ou falha do que uma irregularidade a atrair a aplicação de multa.

23. Observando o Relatório de Fiscalização (peça 86, pp. 33-34), constata-se que a equipe de auditoria classificou a referida irregularidade como um ‘achado não decorrente da investigação de questões de auditoria’, e propôs, como encaminhamento, expedir determinação à Superintendência Regional para que ela faça a devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos/beneficiários do programa de reforma agrária. Embora os nove gestores tenham sido chamados em audiência pela irregularidade, entende-se inviável delinear ou atribuir responsabilidade individual a cada um deles, por descumprimento do dever de formalizar adequadamente todos os processos administrativos relativos à seleção dos beneficiários ou processos individuais do PNRA. Não se está a negar a gravidade ou seriedade dos problemas encontrados pela equipe de fiscalização na formalização e condução dos processos administrativos. Apenas entende-se que tais falhas parecem se revestir de um grau maior de generalidade, associado a um problema sistêmico a ser enfrentado pela gestão do instituto, e não a condutas individuais ou específicas.

24. Nesse sentido, em relação à letra ‘l’, compreende-se que devem ser acolhidas as justificativas de todos os gestores chamados em audiência, de modo a caracterizar o achado antes como impropriedade do que irregularidade a ensejar a aplicação de multa.

25. Frise-se que eventuais determinações para a adoção de medidas corretivas ou elaboração de plano de ação que visem corrigir os problemas constatados nesta auditoria, de responsabilidade do Incra/Sede ou da Superintendência do Incra/TO, poderão ser discutidas no acórdão da consolidação da FOC.

26. Pelo exposto, com as devidas vênias por divergir parcialmente da instrução de mérito da Secex-TO, propõe-se o julgamento do mérito deste processo nos seguintes termos:

- acolher as justificativas apresentadas pelos Senhores Antônio Carneiro de Pádua, Eltner Junior Postal, Ismael Gomes Marinho e Benjamim Aurélio Mendes, excluindo-os da presente relação processual;

- rejeitar parcialmente as justificativas apresentadas pelos Senhores José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva, Edivaldo Soares de Oliveira, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva;

- aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, individualmente, aos Senhores José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva, Edivaldo Soares de Oliveira, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor.”

É o relatório.

## VOTO

Trago à deliberação deste Plenário auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins (SR/26), sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a aderência à legislação específica dos procedimentos de seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

2. A fiscalização faz parte do conjunto de sete auditorias executadas, sob a orientação da SecexAmbiental, pelas seguintes Secretarias: Secex-AP (TC-023.998/2015-6), Secex-GO (TC-023.920/2015-7), Secex-RO (TC-024.400/2015-7), Secex-RR (TC-020.170/2015-7), Secex-SP (TC-020.166/2015-0), Secex-TO (TC-023.970/2015-4) e Secex-MS (TC-024.602/2015-9), esse último já apreciado por meio do Acórdão 1952/2019 - Plenário.

3. No caso dos presentes autos, os trabalhos de execução foram realizados na Superintendência do Incra/TO e nos seguintes projetos de assentamentos (PAs): Pau D'Arco e Terra Prometida, em Porto Nacional/TO; Piracema e Manchete, em Marianópolis/TO.

4. Dos achados de auditoria, a Secex/TO destacou as seguintes ocorrências:

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

4.2. nos procedimentos de seleção e manutenção das famílias candidatas ao Programa, não foram observados os critérios de impedimentos definidos na legislação, bem como a possibilidade de exercício do contraditório e ampla defesa;

4.3. nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao Programa, não foi observada a ordem de preferência estipulada na legislação, bem como não ocorreu a ampla divulgação do resultado do processo seletivo e a possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa;

4.4. ausência e/ou deficiência na 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/26.

5. Diante disso, a proposta foi de expedir uma série de determinações à Superintendência Regional do Incra em Tocantins, com vistas à correção das falhas apontadas.

6. Dissenti da proposta oferecida, considerando que as irregularidades, constatadas de forma recorrente também nas demais auditorias, demandavam o chamamento dos responsáveis aos autos para apresentação de razões de justificativa, uma vez que contrariam a legislação, principalmente dispositivos da Lei 8.629/1993, da Lei 4.504/1964 e da IN/Incra 70/2012. Naquela oportunidade, visando à uniformização dos encaminhamentos nos processos da FOC ora em análise, determinei à Secex/TO (peça 89):

“49.1. promova, preliminarmente, a identificação dos responsáveis, de acordo com as orientações definidas no presente despacho;

49.2. realize as audiências dos responsáveis, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem razões de justificativa sobre as seguintes irregularidades registradas no Relatório de Auditoria constante da peça 86 destes autos:

a) processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária,

determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

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

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

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

e) descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos de seleção e de classificação de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

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

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

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

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

j) ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

k) inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários, contrariando a determinação contida no item 2.5 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

l) ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, de forma a atender a garantia constitucional do devido processo legal;

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

a) as irregularidades elencadas no item 49.2;

b) a realização de sorteio dos lotes aos contemplados e a concessão de prazo para realização de troca de lotes, devendo-se apresentar os fundamentos para tal forma de distribuição das áreas”.

7. Após a adoção das medidas determinadas, a Secex/TO (peça 169) concluiu por acolher as justificativas de Antônio Carneiro de Pádua, excluindo-o da presente relação processual, e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos demais responsáveis que tiveram as justificativas oferecidas rejeitadas parcialmente (Srs. Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva) e rejeitadas integralmente (Srs. José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da

Silva, Edvaldo Soares Oliveira, Eltner Júnior Postal, Ismael Gomes Marinho e Benjamim Aurélio Mendes).

8. O Ministério Público de Contas divergiu parcialmente das conclusões da unidade técnica, propondo (peça 172):

“- acolher as justificativas apresentadas pelos Senhores Antônio Carneiro de Pádua, Eltner Júnior Postal, Ismael Gomes Marinho e Benjamim Aurélio Mendes, excluindo-os da presente relação processual;

- rejeitar parcialmente as justificativas apresentadas pelos Senhores José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva, Edivaldo Soares de Oliveira, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva;

- aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei n.º 8.443/1992, individualmente, aos Senhores José Roberto Ribeiro Forzani, Ruberval Gomes da Silva, Edivaldo Soares de Oliveira, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;”

9. A Procuradora-Geral esclareceu que, por questão de coerência, sobretudo tendo em vista a ideia de uniformidade de tratamento no âmbito da FOC, adotou a mesma linha de argumentos do parecer do Ministério Público de Contas proferido no TC 020.166/2015-0, ainda não julgado. Nesse sentido, propôs acolher as defesas apresentadas pelos gestores quanto a irregularidades consideradas de ordem objetiva, referentes a falhas que não podem ser atribuídas a condutas exigíveis dos gestores regionais do Incra, por perpassarem seu plexo de atribuições e tratarem de questões mais afetas a lacunas normativas e deficiências estruturais do instituto, com soluções que dependem de sua sede.

10. Com as devidas vênias da Representante do Ministério Público, anuo em essência ao exame promovido pela unidade técnica, o qual adoto como parte das minhas razões de decidir quando conexo com o entendimento adiante exposto, sem prejuízo das ressalvas explicitadas.

11. Nesse sentido, mencionarei sinteticamente as razões de justificativa oferecidas e as correspondentes análises, concentrando os comentários nas questões consideradas principais, bem como nas pontuais divergências, em cada uma das irregularidades apontadas.

12. Ressalto que a primeira auditoria da FOC ora em exame, realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul (SR/Incra-MS), já foi apreciada por este Tribunal, consoante Acórdão 1952/2019 – Plenário, em que se concluiu, diante da magnitude dos problemas encontrados, configuradas as responsabilidades omissivas, a culpa grave e os recorrentes erros grosseiros decorrentes das omissões quanto aos fatos, vícios, falhas e irregularidades encontradas e evidenciadas na condução do PNRA, o que ensejou a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 e a inabilitação de parte dos responsáveis.

13. Com vistas a conferir tratamento uniforme ao conjunto de processos que compõem a FOC, considerando a similaridade das irregularidades constatadas, apropriado adotar a citada deliberação como parâmetro, sem prejuízo de eventuais divergências pontuais em razão das circunstâncias peculiares identificadas em cada um dos autos analisados.

## I

14. De início, lembro que, diante da gravidade das ocorrências e da constatação de fragilidades sistêmicas na formação da relação de beneficiários do PNRA, com alto risco de prejuízos financeiros e não financeiros imediatos, o Tribunal, nos autos de representação autuada pela SecexAmbiental com amparo no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU (TC-000.517/2016-0), por meio do Acórdão 775/2016 – Plenário, determinou cautelarmente ao Incra a suspensão dos processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária, dos processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados, de novos pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos créditos, bem

como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, além do acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural dos beneficiários apontados com indícios de irregularidades.

15. Após a prolação do Acórdão 2.451/2016 – Plenário, suspendendo temporariamente os efeitos da cautelar, autorizei, mediante despacho, as audiências alvitradas pela SecexAmbiental dirigidas aos ex-presidentes do Incra e aos ex-diretores da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento e da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, haja vista suas omissões em corrigir um grande conjunto de irregularidades na condução do programa.

16. A representação foi considerada parcialmente procedente, revogada a cautelar, fixado prazo para que o Incra adote as providências pertinentes com vistas à anulação dos processos de seleção de beneficiários do PNRA concluídos ou em andamento, em que os beneficiários ainda não haviam sido imitidos na posse formal de lote da reforma agrária, em razão da não observância de dispositivos normativos, legais e constitucionais, fazendo-se, ainda, uma série de determinações, recomendações e orientações, consoante Acórdão 1976/2017 – Plenário. Estipulou-se ainda a realização de monitoramentos periódicos, por dez anos consecutivos, tamanha a gama de problemas a serem enfrentados, e a complexidade deles, os quais se avolumaram em decorrência de sucessivas inações anteriores do Instituto, na adequada condução do referido programa.

17. Em razão da necessidade de tratamento em separado, de forma a permitir o trâmite mais célere daqueles autos, autorizei a constituição de processo apartado (TC-001.526/2017-0) para tratamento exclusivo das audiências realizadas.

18. Consoante Acórdão 1043/2019 – Plenário, o Tribunal rejeitou as razões de justificativa apresentadas pelos seguintes responsáveis, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida Lei 8.443/1992: Srs. Rolf Hackbart, ex-Presidente do Incra (R\$ 37.500,00); Celso Lisboa de Lacerda, ex-Presidente do Incra e Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (R\$ 25.000,00); Carlos Mario Guedes de Guedes, ex-Presidente do Incra (R\$ 29.000,00); Nilton Bezerra Guedes, então Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (R\$ 4.000,00); Marcelo Afonso Silva, então Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (R\$ 19.000,00); César José de Oliveira, ex-Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (R\$ 21.000,00); Luiz Gugé Santos Fernandes, ex-Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (R\$ 8.000,00); e César Fernando Schiavon Aldrighi, Diretor da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (R\$15.000,00).

19. Além disso, considerando graves as infrações cometidas, essa Corte inabilitou para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992, pelo período indicado, os Srs. Rolf Hackbart (8 anos), Carlos Mario Guedes de Guedes (7 anos), Celso Lisboa de Lacerda (6 anos e seis meses), Marcelo Afonso Silva (5 anos e oito meses), César José de Oliveira (5 anos e seis meses) e César Fernando Schiavon Aldrighi (5 anos).

20. Referidos autos se encontram em fase recursal.

## II

21. Pertinente enfatizar que o conjunto das irregularidades constatadas na presente auditoria gerou consequências extremamente danosas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial o **direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações**, não alcançando os verdadeiros beneficiários.

22. **Na prática, portanto, nos projetos avaliados, foram irregularmente preteridos do processo de seleção os candidatos-beneficiários não pertencentes às entidades vinculadas a cada um dos assentamentos, a exemplo da Associação dos Produtores Rurais Lírios do Vale –**

**APRLV**, sem qualquer avaliação da ordem de preferência na distribuição de lotes e dos critérios de classificação previstos na Lei 8.629/1993.

23. Nesse sentido, os gestores, ao acolher as relações de candidatos encaminhadas pelas entidades, esquivaram-se de observar o disposto na norma, que concede preferência, entre outros, ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social e ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo (art. 19 da Lei 8.629/1993), bem como que define os critérios de classificação dos candidatos, a exemplo de família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento; família ou indivíduo que resida há mais tempo no município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos municípios limítrofes; e família chefiada por mulher (art. 19-A da Lei 8.629/1993).

24. **O direcionamento indevido dos lotes propiciou também a existência de beneficiários contemplados que nem sequer atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária**, como beneficiários falecidos, empresários e servidores públicos.

25. **Tais constatações evidenciam o distanciamento entre a atuação, em grande parte omissiva, dos gestores do Incra, responsáveis pela execução do Programa, e os normativos**, o que representa patente ilegalidade, afronta ao princípio da impessoalidade e enorme prejuízo do Programa Nacional de Reforma Agrária. Conforme consignei no voto condutor do já citado Acórdão 1043/2019 – Plenário, as audiências tratam “de um conjunto de atos omissivos graves que resultaram em um quadro de quase total paralisia no efetivo cumprimento da legislação e da eficiência na gestão das atividades de reforma agrária afetas ao Incra”.

26. **A negligência na condução dos processos de seleção atribuiu, de forma indevida, aos sindicatos e movimentos sociais o poder de escolher os beneficiários do programa, de acordo com seus próprios interesses, o que possibilitou a ocorrência de abusos por parte dessas entidades, como a existência de autorização do presidente da associação para realização do cadastro no Incra (peça 56, p. 19).**

27. Restam, pois, configurados severos prejuízos aos reais beneficiários da política pública destinada à distribuição de terra, indevidamente excluídos do processo de seleção em decorrência do direcionamento de lotes a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações.

### III

28. As irregularidades tratadas no citado processo TC-001.526/2017-0, que geraram a apenação dos dirigentes do Incra/Sede, conduziram também às audiências dos gestores da Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins: ex-superintendentes regionais e ex-chefes de Divisão.

29. Considerando que as razões de justificativa, embora apresentadas individualmente, possuem em geral idênticos argumentos, com pontuais distinções que serão ressaltadas, apresentarei a análise conjunta acerca de cada uma das irregularidades, com vistas a evitar a repetição de argumentos, e, na sequência, promoverei o exame pessoal quanto à responsabilização.

30. Assim, a fim de facilitar a compreensão das ocorrências de modo mais abrangente, passo a expor as constatações da auditoria, de forma sintética e organizada cronologicamente, na ordem da sucessão das fases do processo, acompanhada do respectivo exame.

#### III.1

31. **A ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos (Irregularidade 1)** ao Programa de Reforma Agrária contraria o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III, do Decreto 4.520/2002. Constatou-se que não há publicação, na imprensa, do processo

seletivo dos beneficiários do PNRA. A divulgação ocorre apenas em reuniões nas unidades do Incra, bem como nos acampamentos, o que não cumpre, de forma satisfatória, o princípio da publicidade.

32. A irregularidade é justificada pelos responsáveis no próprio art. 10 da Portaria MDA 6/2013, segundo o qual: “O Incra deverá utilizar os meios disponíveis para garantir publicidade ao processo seletivo”. A expressão destacada, segundo os responsáveis, não representaria autorização para ampliação dos gastos com publicidade e, nesse sentido, as reuniões e audiências públicas realizadas seriam meios técnicos viáveis de dar conhecimento aos membros de uma comunidade.

33. A justificativa não merece prosperar.

34. As reuniões nas unidades do Incra e nos acampamentos, como constatado, atingem apenas os integrantes de comunidades específicas, não garantindo a efetiva publicidade “com o fim de permitir a participação de toda pessoa interessada que não seja impedida pelo art. 3º”, conforme também previsto no citado dispositivo.

35. Improcedentes, ainda, a mera alegação relacionada ao aumento de despesas com publicidade, sem a evidenciação das dificuldades enfrentadas na efetiva busca de ampliar a divulgação dos processos seletivos, bem como a menção a recomendações promovidas por meio do Acórdão 2.062/2006-Plenário acerca da necessidade de regulamentar a publicidade institucional no Governo, que se trata de propaganda bem distinta da publicidade que ora se questiona.

36. Também não favorece aos responsáveis, com as devidas escusas, o argumento apresentado pela Procuradora-Geral de que o processo de seleção de candidatos não contava com detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, quanto aos procedimentos específicos a serem adotados. Tal ausência não afasta, por óbvio, o inafastável dever de ampla divulgação do processo de seleção de candidatos a beneficiários do PNRA, com vistas a garantir o princípio da publicidade e o acesso a toda pessoa interessada, previsto na Constituição Federal (art. 37, *caput*), na Lei 9.784/1999 (art. 2º, § único, inciso V) e no Decreto 4.520/2002 (art. 5º, inciso III).

37. **O procedimento adotado, de apenas promover reuniões, não contribuiu para a ampla divulgação, mas sim para o efetivo direcionamento da seleção para grupos específicos.**

38. Assim, entendo, tal qual a Secex/TO que as justificativas apresentadas não afastam a irregularidade.

### III.2

39. **O processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas (Irregularidade 2)**, em detrimento de outros potenciais interessados, afronta o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade). Nos quatro PAs selecionados, há cadastramento e seleção restritos a determinado movimento social, o que é, incredivelmente, corroborado pelos gestores.

40. A irregularidade é admitida sob a justificativa de que a participação de organizações sociais está prevista na NE 45/2005, art. 3º; que o Decreto 8.738/2016 confirmou o atendimento coletivamente; que não podem impedir que determinados grupos se organizem e empreendam acampamentos; e que não houve restrição a cidadão não vinculado que quisesse se cadastrar.

41. Como bem exposto na instrução reproduzida no relatório precedente, tais argumentos não merecem prosperar.

42. A pretensão de que a garantia, prevista na norma, de participação do beneficiário em todas as fases do projeto, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses, **de modo algum ampara a atuação da liderança de movimentos sociais na definição dos participantes do PNRA, como constatado.**

43. O decreto mencionado, além de posterior aos fatos apontados, já foi revogado pelo Decreto 9.311/2018, o que afasta sua aplicação no presente caso concreto.

44. A existência de grupos organizados não é questionada, **mas sim o acatamento das suas indicações, de forma passiva por parte da Superintendência do Incra**, sem observância dos princípios e critérios legais.
45. A necessidade de demonstração de que cidadão não vinculado às entidades tenha efetuado a inscrição, aliada à constatação, corroborada pelos responsáveis, de que o processo seletivo atende a demandas dos movimentos sociais, **comprova que houve desrespeito ao princípio da impessoalidade e de que houve atuações específicas para atender, exclusivamente, determinado movimento social em detrimento dos demais interessados.**
46. A força dessas entidades na definição dos candidatos inscritos está evidenciada na documentação relativa ao PA Terra Prometida, **que contém formulário de inscrição do Incra acompanhado de autorização emitida pelo presidente da Associação dos Produtores Rurais Lírios do Vale, sem qualquer amparo legal, para realização do cadastro de interessados** (peça 54, p.5; peça 56, p. 19).
47. **A seleção de beneficiários restrita aos candidatos indicados** feriu o princípio constitucional da impessoalidade e **expõe a delegação às citadas entidades do poder decisório acerca de quais candidatos deveriam ser selecionados ou eliminados**, em flagrante afronta à legislação e **em prejuízo de candidatos que detivessem prioridade em face dos critérios legais de acesso.**
48. Resta, portanto, confirmada a grave irregularidade.

### III.3

49. Os procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização (Irregularidade 3) previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c o art. 65 do Decreto 59.428/1966. O que se verificou é que **a sistemática de classificação do sistema Sipra não atende plenamente aos critérios de priorização definidos na legislação para ser beneficiário do PNRA.** O Tribunal, muito antes, já havia determinado ao Incra, por meio do item 2.6 do Acórdão 753/2008 – Plenário, a adequação dos normativos internos, especificamente a NE 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos previstos na Lei 8.629/1993.
50. Os responsáveis argumentam que o controle do Sipra compete à Sede do Incra e que a responsabilidade de estabelecer critérios de classificação é da Diretoria de Obtenção, unidade de hierarquia superior às regionais. A eminente representante do MP/TCU acolhe as justificativas.
51. Ocorre que, conforme registrei no despacho em que determinei a realização das audiências, embora a irregularidade decorra, em parte, de inadequações do sistema, **não há qualquer indício de que a SR/26 adotou mecanismos de controle para assegurar o cumprimento dos critérios de seleção definidos em lei** e do princípio da impessoalidade.
52. Citados dispositivos apresentam a ordem de preferência a ser observada na distribuição de lotes.
53. Como visto no relatório de auditoria, **a definição da lista de beneficiários de cada assentamento estava relacionada a determinado movimento social, que já apresentava antecipadamente a relação de candidatos.** Ademais, houve realização de sorteio dos lotes aos contemplados, prática não prevista nos normativos que regem a matéria, que considero se tratar de mais uma evidência da não observância dos critérios de classificação, os quais deveriam amparar a distribuição dos lotes. Assim, a ocorrência é conexas a outras irregularidades constatadas.
54. Tais fatos contribuíram para o não cumprimento dos critérios legais de priorização, de modo que não há como elidir as responsabilidades dos gestores que não demonstraram ter adotado qualquer medida com vistas à elisão da irregularidade, promovendo irregularmente o direcionamento dos lotes a candidatos pertencentes a movimentos sociais.
55. Nesse ponto, embora concorde com a proposta da unidade técnica de rejeitar as razões de justificativa oferecidas, apresento ressalva quanto ao seu entendimento de que: “Os Critérios Básicos

previstos no Anexo II, da NE Incra 45/2005, estão de acordo com os ditames legais. Por outro lado, os Critérios Complementares e os Critérios Suplementares previstos no mesmo Anexo II são mecanismos de desempate para fins de classificação. Em avaliação sumária reputamos estes como razoáveis e condizentes com a legislação, com os princípios da impessoalidade, da transparência e com os fundamentos teleológicos e finalidades sociais que arrimam a existência do PNRA”.

56. No âmbito da representação formulada pela SecexAmbiental (TC-000.517/2016-0), restou evidenciado que, quando o sistema soma os critérios básicos, complementares e suplementares para obter a pontuação final do candidato e, assim, estabelecer a ordem de classificação, pode ocorrer de candidatos com preferências estabelecidas na legislação serem preteridos em relação a outros candidatos. Diante disso, por meio do Acórdão 1976/2017 – Plenário, o Tribunal determinou ao Incra que:

“9.4.3. obedeça rigorosamente aos critérios de priorização, bem como os de exclusão, descritos no art. 19 e 19A e 20 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, abstendo-se de aplicar os critérios da sistemática do Sipra e da NE 45/2005 exemplificados nos itens 49 e 50 da instrução técnica constante da peça 67 destes autos e item 47 da instrução técnica de peça 222, ambas reproduzidas no relatório que integra esta deliberação, os quais são contrários à legislação em vigor;”

57. Tal conclusão, como exposto, não elide a irregularidade, a qual decorreu, além das inadequações do sistema, da inexistência de mecanismos de controle para assegurar o cumprimento dos critérios de seleção dos beneficiários previstos em lei e do princípio da impessoalidade, promovendo assim o direcionamento do acesso aos lotes exclusivamente a candidatos pertencentes a movimentos sociais.

### III.4

58. **A ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo (Irregularidade 4)** também já havia sido objeto de determinação deste Tribunal às Superintendências Regionais do Incra. Por meio do Acórdão 753/2008 – Plenário, foi determinado que publicassem no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993, sem que a SR/26 tenha adotado providências.

59. Avalio, como a Secex/TO, que não devem ser acolhidas as razões de justificativa apresentadas, tendo em vista a existência de prévia determinação deste Tribunal diretamente às Superintendências Regionais do Incra, que foi descumprida.

60. Os responsáveis alegam, sem apresentar comprovação documental, que houve o compromisso da Direção do Incra, em Brasília/DF, em providenciar o atendimento à referida deliberação, bem como que a gestão da página não era realizada pela regional e não havia como atender, isoladamente, à determinação.

61. Não há, todavia, demonstração da adoção de qualquer providência, mesmo que direcionada ao órgão central, destinada ao atendimento da deliberação dirigida diretamente às superintendências regionais.

62. A ilustre Procuradora-Geral do MPTCU entende que a responsabilização dos gestores referente a esta irregularidade não deve prosperar, considerando que não há informação demonstrando que tenham reincidido no descumprimento da determinação, o que afastaria a aplicação da multa do art. 58, inciso VII, da Lei 8.443/1992, dispositivo adequado, segundo a representante do MP/TCU, à responsabilização no presente caso.

63. Pondero que tais apontamentos são se revelam suficientes para afastar a apenação dos responsáveis, primeiro com amparo em entendimento da própria Procuradora, que reconhece a força cogente das determinações expedidas pelo TCU: “O teor da determinação acima é claro no sentido de que constitui dever da autoridade máxima da unidade regional, ou seja, de seu superintendente, tomar

as providências para dar a devida publicidade da ordem de classificação dos inscritos quando da divulgação do resultado do processo seletivo. O art. 19 da lei fixa uma ordem objetiva de preferência entre indivíduos e famílias candidatos na distribuição de lotes. Por imperativo de transparência, é função do gestor responsável demonstrar que os critérios legais estão sendo obedecidos.”

64. Em segundo lugar, a falha se insere no contexto de outras graves irregularidades em que, por meio do descumprimento de regras fundamentais do processo seletivo de beneficiários, promoveram o direcionamento do acesso ao lote a candidatos pertencentes a movimentos sociais.

65. No presente caso, a aplicação da multa pode ser amparada também nos incisos II (ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) e IV (não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal) do art. 58 da Lei 8.443/1992, como deliberado no Acórdão 1941/2019-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), cujo enunciado assim dispõe: “Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) o descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU, pois tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave”.

66. Remanesce, portanto, a responsabilidade dos gestores da regional pela ausência da publicação da relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, objeto de determinação deste Tribunal.

### III.5

67. **As inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários contrariam o item 2.5 do Acórdão 753/2008-Plenário (Irregularidade 5)**, por meio do qual se determinou ao Inkra que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra com os documentos que derem origem aos registros. No entanto, em todos os processos examinados há algum tipo de inconsistência oriunda do preenchimento incorreto ou ilegível do cadastro do beneficiário, da digitação errônea de quem inseriu os dados no Sipra e da ausência de crítica do próprio sistema (há campos sem preenchimento, grau de integrantes da unidade familiar com código errado, não aposição da assinatura etc.).

68. Ressalte-se que a falha pode interferir na classificação de famílias candidatas, como também na participação de beneficiários que não atendem ao Programa.

69. Os responsáveis argumentam que a determinação foi endereçada a toda instituição, não apenas à regional, bem como que as informações eram coletadas em formulário próprio a partir das declarações de interessados, podendo ocorrer eventuais inconsistências.

70. De fato, embora erros pontuais sejam admissíveis, era de se esperar dos superintendentes a demonstração de medidas destinadas à redução de tais ocorrências, de modo a evitar a omissão ou a inserção de dados propositadamente no sistema, com vistas a incluir candidato ou alterar a ordem de classificação de determinado inscrito.

71. **Há situações inusitadas citadas como exemplo pela equipe de auditoria, como a de uma beneficiária que declarou pessoa mais nova, que sequer é parente, como sua mãe e integrante da unidade familiar.**

72. Ademais, a NE Inkra 45/2005 discrimina variado rol de fontes de pesquisa de órgãos governamentais federais e estaduais, bem como uma série de documentos pessoais a serem apresentados pelos interessados no ato da inscrição, que, caso utilizados, evitariam grande parte das inconsistências identificadas.

73. Assim, trata-se de conduta inerente à função de dirigente máximo da unidade, não se representando a argumentada ausência de determinação direcionada diretamente às superintendências, acolhida pela Procuradora-Geral, suficiente para afastar a responsabilização.

## III.6

74. A existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (Irregularidade 6) foi constatada em cruzamento de dados realizado pela SecexAmbiental, que identificou, em relação aos quatro assentamentos analisados nos presentes autos, 908 beneficiários com indícios de irregularidades.

75. Os responsáveis questionam o número de irregularidades apontadas, que seria superior à capacidade dos quatro assentamentos analisados (822 famílias); bem como possível contradição no relatório de auditoria, o qual aponta número expressivo de ocorrências e, em seguida, afirma que nem todos os indícios se configuram em irregularidade de fato, ressaltando os casos de falecidos, servidores públicos e empresários ocorridos após a homologação.

76. Como expus no despacho que determinei as audiências, ainda que em situações específicas os indícios identificados no cruzamento possam não se confirmar, a metodologia descrita pela SecexAmbiental (TC-000.517/2016-0, peça 24) adotou cautelas para evitar distorções no resultado.

77. No que se refere aos ocupantes de cargos públicos, foram considerados irregulares os casos em que o beneficiário “Entrou e permaneceu no trabalho antes da data de homologação, ou seja, não foram considerados irregulares os casos em que o servidor se desvinculou do serviço antes da homologação” e “Entrou no trabalho depois da data de homologação”. Situação similar foi observada em relação aos empresários, considerando a entrada na sociedade.

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

79. Do mesmo modo, em relação aos falecidos, aposentados e portador de deficiência, somente foram considerados irregulares os casos em que havia apenas um titular na situação (falecido, aposentado ou portador de deficiência) ou, havendo dois titulares, os dois se enquadrassem na restrição. Registrou-se, ainda, o número de beneficiários que faleceram após a homologação, porém sem a regularização no sistema.

80. Assim, discordando do entendimento da equipe de auditoria de que, em alguns casos, os indícios não se configuram irregularidade de fato, registrei no despacho que havia ocorrências afastadas pela unidade técnica que demandavam cautela e o aprofundamento da análise dos casos concretos.

81. Posteriormente, no voto que acompanha o Acórdão 1976/2017 – Plenário, ao examinar o mérito da representação formulada pela SecexAmbiental, em face de indícios de irregularidades observados na concessão dos lotes do PNRA (TC 000.517/2016-0) e as consequências das alterações normativas promovidas, quanto a servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos, concluí:

“61. É portanto impróprio, a meu ver, o juízo porventura exercido pelo Incra de que o disposto no § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, introduzido pela MP 759/2016 (convertida na Lei 13.456/2017), permite, no tocante ao critério após homologação, tratar como presumida a ausência de irregularidade a situação em que se verificam servidores públicos, empresários e titulares de mandatos eletivos na condição de beneficiários da reforma agrária, quando essa condição se der após a homologação, sem fazer-se qualquer checagem relativa aos compromissos assumidos, por dez anos, de exploração da parcela da terra que recebeu, de forma direta e pessoal (ou por meio de seu núcleo familiar, e de não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, eis que esse é o conteúdo dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993.”

82. Nesse sentido, foi determinado ao Incra que:

“9.6.3 realize, no tocante aos beneficiários apontados com indícios de irregularidade relativos às categorias servidores públicos, empresários e titulares de mandato eletivo, após a data de homologação, indicados nas planilhas de itens não digitalizáveis de peça 25 dos autos, verificação da compatibilidade da função exercida com a efetiva exploração do lote, nos termos indicados na parte final do § 4º do art. 20 da Lei 8.629/1993, na redação conferida pela Lei 13.465/2017, levando-se em consideração, ainda, o cumprimento dos compromissos assumidos nos termos dos arts. 21 e 22 da referida Lei, notadamente, aquele assumido por dez anos de exploração da parcela de forma direta e pessoal ou por meio de seu núcleo familiar e da não cessão de seu uso a terceiro a qualquer título, nos termos dos arts. 21 e 22 da Lei 8.629/1993”.

83. Além da responsabilidade dos dirigentes do órgão central, já tratada no âmbito do TC 000.517/2016-0, em que foi proferida a descrita determinação (Acórdão 1976/2017 – Plenário), bem como do TC 001.526/2017-0, com a apenação de ex-Presidentes e ex-Diretores do Incra (Acórdão 1043/2019 – Plenário), não se pode olvidar da responsabilidade dos gestores locais em razão das situações específicas evidenciadas em cada uma das unidades auditadas.

84. Pondero que a irregularidade demonstra negligência grave na condução do PNRA também no âmbito da superintendência, **ressaltando que as situações irregulares não se restringem aos quatro assentamentos destacados no relatório, mas a todos os assentamentos do Estado do Tocantins.**

85. Nesse sentido, as várias e graves situações irregulares não podem ser atribuídas somente à deficiência institucional, como entendeu o MP/TCU.

86. Os responsáveis concluem que “a existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, decorre da dinâmica social no entorno dos Projetos de Assentamentos, e requerem empenho estatal/governamental para manutenção dos quantitativos em condição ideal de regularidade”.

87. Exatamente por isso não pode o Incra se eximir de garantir a manutenção dos critérios legais após a homologação e cabia aos gestores da superintendência adotar medidas no âmbito da unidade regional com vistas à observância de requisitos obrigatórios dos beneficiários do PNRA previstos no art. 20 da Lei 8.629/1993, no art. 25, caput e § 3º, da Lei 4.504/1964 c/c o art. 64 do Decreto 59.428/1966, incluindo as situações supervenientes, no exercício do seu dever-poder de exercer a supervisão ocupacional.

88. **O mais grave na concessão irregular de lotes do PNRA a beneficiários que não atendem os critérios legais de seleção é a consequente exclusão do acesso àqueles lotes a pessoas que atenderiam tais critérios e que precisam da terra para sobrevivência.**

### III.7

89. **A ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados** contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999 (**Irregularidade 7**). Segundo apurado, não há motivação expressa e individual para os candidatos eliminados, sendo o motivo da eliminação revelado publicamente durante a reunião de divulgação da relação de beneficiários definitiva, o que gera uma série de dificuldades para o contraditório dos interessados.

90. Novamente, os responsáveis argumentam que se garantiu a participação dos candidatos, de forma individual e coletiva, como previsto na NE 45/2005, o que, todavia, não é hábil a elidir a irregularidade.

91. **Diante da usual sistemática em que os próprios movimentos sociais elaboram a relação de beneficiários para confirmação pelo Incra, já existe uma antecipada eliminação de candidatos pelos próprios movimentos**, de forma que, nos processos administrativos examinados, houve raríssimos casos de candidatos eliminados.

92. Assim, a responsabilidade dos dirigentes não pode ser afastada.

## III.8

93. **O descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa (Irregularidade 8)** no processo de seleção de beneficiários refere-se, em especial, à impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV, da CF/1988 c/c o art. 2º da Lei 9.784/1999. Restou evidenciado que a SR/26 não concede oportunidade da ampla defesa e do contraditório aos inscritos no Programa, para questionar a sua classificação, eis que não há divulgação de prazos e procedimentos para contestação da ordem dos inscritos. Ou seja, além da eliminação sem motivação, não existe a possibilidade do candidato rejeitado recorrer da decisão.

94. Os responsáveis afirmam, sem demonstrar, que se buscou garantir a ampla defesa e o contraditório nos processos sob responsabilidade da superintendência, bem como que não há registros de que tenha havido cerceamento deliberado (impossibilidade de interpor recursos) de qualquer natureza e que não se verificou nas evidências elencadas no relatório barreiras ou obstáculos aos interessados.

95. Ocorre que a auditoria constatou que o procedimento usualmente adotado pela SR/26 para divulgar as listas dos beneficiários consiste em comunicar o resultado em reunião e considera que a ciência do representante das famílias, eleito em assembleia dos acampados, supre a eventual ausência de candidatos.

96. Tais medidas, sem qualquer indício de que os candidatos eliminados tenham sido efetivamente cientificados, não se revela suficiente para proporcionar o exercício do contraditório, especialmente considerando, como visto, a ausência de motivação na eliminação.

97. Quanto à afirmação constante do relatório de que não se vislumbrou prejuízos aos participantes do PNRA, uma vez que os movimentos sociais asseguram homologação junto ao Incra de lista de participantes previamente elaborada pelos seus representantes, reforço minha discordância. Ressaltei, em manifestação anterior, que a apresentação de lista prévia representa restrição na divulgação e direcionamento do processo de inscrição a famílias acampadas e indicadas por movimentos sociais. Assim, não se revela adequado considerar que não houve prejuízo aos interessados em decorrência de outras irregularidades constatadas.

98. Entendo, ainda, que a falta de detalhamento, na legislação e nos normativos internos do Incra, argumentada pela Procuradora-Geral para acolher as justificativas, não é suficiente para dispensar o atendimento da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa.

99. Não comprovada a adoção de medidas efetivas para elidir a irregularidade, remanesce a responsabilidade dos dirigentes.

## III.9

100. **A ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (Irregularidade 9)**, nos termos da Lei 9.784/99, bem como da IN Incra 71/2012, de forma a atender a garantia constitucional do devido processo legal, evidencia falhas graves, muitas insanáveis.

101. Os responsáveis apresentam argumentos relacionados ao momento da instauração dos processos, sem justificar as falhas apontadas no relatório de auditoria: ausência de processo devidamente autuado, sem as páginas numeradas e rubricadas, sem termo de abertura, formado por documentos soltos, acondicionados em pastas com o nome do objeto ou do beneficiário da reforma agrária, sem a existência de cadastro individual, entre outras deficiências.

102. A eminente Procuradora-Geral do MPTCU entende que a ocorrência possa ser considerada mais uma impropriedade ou falha do que uma irregularidade a atrair a aplicação de multa; que se reveste de um grau maior de generalidade, associado a um problema sistêmico a ser enfrentado pela gestão do instituto, e não a condutas individuais ou específicas.

103. Com todas as vênias, dissinto de tal posicionamento pelas razões já expostas no despacho que determinou as audiências, as quais permito-me reproduzir:

“40. Em que pese a irregularidade pudesse ser, eventualmente, considerada apenas como impropriedade, pondero que deva ser também objeto de audiência, considerando que se trata de ocorrência generalizada, conforme registrado no relatório de auditoria: ‘As falhas nos processos administrativos individuais dos beneficiários da reforma agrária na Superintendência Regional do Inbra no estado do Tocantins são de tal magnitude que não merece credibilidade as informações contidas nos referidos processos, ante a ausência de documentos necessários à comprovação e fundamentação dos atos praticados’”.

104. Como antes mencionado, a falha se insere no contexto de graves irregularidades no processo seletivo de beneficiários que promoveram o direcionamento no acesso aos lotes. A desordem documental parece ser conveniente ao propósito.

105. Diante do não afastamento das deficiências apontadas e de sua gravidade para a credibilidade das informações, permanece a responsabilidade dos gestores da superintendência.

### III.10

106. As justificativas relativas às Irregularidades 10 e 11 foram apresentadas em conjunto.

107. Trata-se da **ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (Irregularidade 10)**, o que contraria o disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Inbra 71/2012, que atribui ao superintendente regional, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, a competência para o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação.

108. Já a **deficiência na identificação de situações irregulares (Irregularidade 11)** em projetos de assentamento descumpra o previsto na IN Inbra 71/2012, como também na Lei 4504/1964, art. 25, e na Lei 8629/1993, art. 20. Inexiste supervisão ocupacional de iniciativa própria da SR/26 nos projetos de assentamentos sob sua jurisdição. O conhecimento das situações irregulares decorre de constatações realizadas pelos prestadores de serviços de assistência técnica, das vistorias de ofício realizadas pelos servidores do Inbra para atender as demandas dos assentados para emissão/renovação do Contrato de Concessão de Uso - CCU ou emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP e das vistorias realizadas pelos técnicos do Inbra para verificar irregularidades denunciadas por agentes externos.

109. Segundo os responsáveis, eram constantes as reuniões com as Chefias de Divisão, de Serviço e das Unidades Avançadas, que tinham a incumbência de realizar as revisões ocupacionais, com o objetivo de planejar periodicamente as ações de supervisão nos Projetos de Assentamentos, no entanto, não foram documentadas, inexistindo determinação de registros no art. 5º da IN Inbra 71/2012.

110. Sem fundamento o argumento de que inexistia determinação expressa na instrução normativa para registro do planejamento, uma vez que a incumbência prevista já é suficiente para se exigir a demonstração.

111. Por certo que as justificativas, sem a devida comprovação, não elidem as irregularidades, eis que evidenciado que a SR/26 não possuía plano de fiscalização e não promovia supervisão por iniciativa própria.

112. Também relacionado está o **descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Inbra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária (Irregularidade 12)**, decorrente da verificação de que a ação de controle é descontinuada, tendo em vista que não são adotadas ações aptas e necessárias às correções das irregularidades constatadas.

113. A justificativa de que sempre providenciavam as notificações com as respectivas instaurações de processos administrativos à luz da IN Incra 71/2012, sem a apresentação da documentação comprobatória, não é suficiente para afastar a irregularidade. Especialmente considerando as graves ocorrências evidenciadas de que “as situações irregulares quando notificadas pelo Incra não são solucionadas ou são permitidas constantes regularizações de compra e venda oficiosa de lotes aos ocupantes irregulares, atuando a autarquia fundiária como órgão legitimador de um comércio ativo de lotes nos assentamentos”.

114. Nesse sentido, a inação ou demora por parte do Incra em adotar as providências pertinentes contribui para a ocorrência das irregularidades, conforme ressaltado no relatório de auditoria:

“82.9. O ciclo de identificação e correção das ocupações irregulares é vicioso e preocupante, implicando prejuízo aos interesses públicos. A uma porque a atuação precária do órgão federal favorece e fomenta a ocupação irregular, ao regularizar beneficiários que não preenchem os requisitos legais para usufruírem da política pública de assentamento via reforma agrária. A dois, porque a ineficiência estatal fortalece mais ainda a completa submissão da autarquia federal às vontades dos movimentos sociais. A três porque a circunstância do Incra promover a regularização de beneficiários que sabidamente adquiriram os lotes por meio de compra e venda acentua mais ainda a ocupação irregulares e o comércio irrestrito dos lotes de reforma agrária.”

115. Não foi apresentado, ainda, esclarecimento quanto à situação apontada pela equipe de auditoria, no PA Manchete, em que levantamento ocupacional realizado por servidores do Incra, em outubro/2010, identificou 165 lotes irregulares sem que até o momento da fiscalização, cinco anos após, tivesse sido promovida a continuidade aos trabalhos realizados. Vistoria *in loco* indica que, na realidade, o cenário se agravou: “Segundo informações verbais dos presidentes das associações do projeto de assentamento, cerca de 235 lotes estão ocupados irregularmente ou abandonados, cujo índice de impropriedades só não é maior, por conta das regularizações levadas a efeito pelo Incra, fruto de negociações espúrias entre terceiros, mas consideradas pelo órgão como indenização de terceiros pelas benfeitorias realizadas pelo beneficiário do lote”.

116. Dissinto do entendimento do MP/TCU de que devem ser acolhidos os argumentos quanto às três irregularidades ora em exame relacionados ao número decrescente de servidores, bem como à restrição dos orçamentos e disponibilidades financeiras, haja vista a presença de graves deficiências estruturais na unidade regional, de origem que remontava a períodos anteriores, cuja solução depende do Incra/Sede.

117. Em que pese reconhecer as deficiências institucionais, as dificuldades enfrentadas não podem ser acolhidas para elidir integralmente as omissões observadas. Restou evidenciada a morosidade na identificação de situações irregulares, além da inexistência de um planejamento formal das fiscalizações e da ausência de adoção tempestiva das medidas corretivas nos casos irregulares noticiados, sem a demonstração da efetiva atuação de forma a reduzir os efeitos da escassez de pessoal e de recursos financeiros.

118. Excerto do Relatório que fundamenta o Acórdão 775/2016-Plenário, que ilustra a antiguidade e a abrangência nacional do problema tratado nessas ocorrências, ressaltando que o TCU vem expedindo, desde 2004, determinações para que o Incra exerça a contento suas atividades de supervisão ocupacional, somente mostra, conforme lá registrado, “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”, o que reforça a gravidade da situação e a omissão dos responsáveis.

119. As citadas carências de pessoal e recursos financeiros demandavam ainda mais diligência na realização de um planejamento formalizado, cuja competência foi expressamente atribuída ao superintendente regional pelo art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012; na atuação para identificar as situações irregulares, que ocorrem apenas de forma aleatória e ocasional; como também na condução dos procedimentos nos casos irregulares identificados.

120. **A situação encontrada é a de que o processo seletivo viciado dá acesso aos lotes a inúmeros beneficiários irregulares, que são mantidos na posse da terra pela ausência de supervisão ocupacional e de medidas corretivas.**

121. As irregularidades, portando, não podem a meu ver ser afastadas.

#### IV

122. Considerando que as graves falhas constatadas não foram elididas, resta examinar a atuação de cada um dos responsáveis.

123. Ressalto que a análise permitiu, em determinadas circunstâncias, excluir a responsabilização de alguns gestores, principalmente, por não ocuparem os cargos no momento das ocorrências indicadas, considerando o período de criação dos assentamentos incluídos na presente auditoria.

124. É que, embora as irregularidades tenham sido observadas de forma generalizada, apropriado se ater, para definir a responsabilidade e a apenação dos envolvidos, às evidências apontadas nos quatro projetos de assentamento analisados.

125. Nesse sentido, as irregularidades relacionadas ao processo de seleção restringem-se ao momento de implantação dos assentamentos, enquanto as falhas relativas ao processo de supervisão, que deve ser contínua, foram sopesadas de 2008 a 2015.

126. De acordo com o relatório de fiscalização, a equipe definiu os PA's, utilizando os seguintes critérios: indícios de irregularidades, logística (proximidade centros urbanos, assentamentos contíguos etc.), criados antes de 2008 (alto índice de irregularidades) e criados após 2008.

127. Registro, assim, os projetos de assentamentos analisados e as respectivas datas de criação, as quais servirão de referência para a análise da responsabilização, especialmente quanto às irregularidades relacionadas à fase de seleção: Piracema, em 21/12/1998 (peça 21, p. 29); Manchete, em 21/12/1998 (peça 22, p. 28); Pau D'Arco, em 28/2/2000 (peça 20, p. 41); e Terra Prometida, em 15/12/2009 (peças 23 e 161).

#### IV.1

128. O Sr. **José Roberto Ribeiro Forzani, Superintendente Regional de 1º/1/2008 a 1º/4/2010**, foi ouvido em audiência em razão de todas as irregularidades constatadas: ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos (**Irregularidade 1**), processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas (**Irregularidade 2**), procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização (**Irregularidade 3**), ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo (**Irregularidade 4**), inconsistências na base de dados do Sinfra em relação aos dados informados pelos beneficiários (**Irregularidade 5**), existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 6**), ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados (**Irregularidade 7**), descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa (**Irregularidade 8**), ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 9**), ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (**Irregularidade 10**), ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares (**Irregularidade 11**) e descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incri 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades (**Irregularidade 12**).

129. A unidade técnica propõe a rejeição integral das razões de justificativa apresentadas e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

130. A ilustre representante do MP/TCU sugere rejeitar apenas as justificativas relacionadas à Irregularidade 2 e, em decorrência dessa única ocorrência, sancionar o responsável. Quanto às demais,

entende que se trata de irregularidades de natureza objetiva, dependentes de medidas normativas e executivas que abrangiam a atuação do Incra/Sede, ou que podem ser consideradas mais impropriedade ou falha do que uma irregularidade a atrair a aplicação de multa, bem como que careciam de normatização ou de determinação deste Tribunal dirigida diretamente às Superintendências Regionais.

131. Manifesto minha concordância com a análise promovida pela Secex/TO.

132. Diante do conjunto de graves irregularidades constatadas no processo de execução da reforma agrária, que é missão prioritária do Incra, não se fundamenta, no meu entender, a pretensão de afastar a responsabilidade do dirigente máximo da superintendência regional.

133. Aos Superintendentes Regionais incumbe planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Presidente do Incra. As irregularidades objeto da audiência e as omissões indicadas, portanto, decorreram do não cumprimento de atribuições próprias do cargo, evidenciando o necessário nexo de causalidade.

134. Eventuais deficiências dos normativos e de recursos humanos foram consideradas na análise da responsabilização dos dirigentes do Incra e não logram elidir integralmente a participação dos superintendentes regionais nas irregularidades constatadas. Nesse mesmo sentido, a responsabilidade dos gestores das áreas técnicas, também apurada nos presentes autos, não afasta a responsabilidade concomitante dos superintendentes.

135. Não se trata, portanto, de responsabilidade exclusiva dos gestores regionais. Nos presentes autos, também se avalia a atuação dos chefes da Divisão de Obtenção de Terras e da Divisão de Desenvolvimento. Além disso, por meio do Acórdão 1043/2019 – Plenário, dirigentes do Incra/Sede já foram responsabilizados pela ocorrência generalizada das mesmas irregularidades. Naquela decisão, o relatório salientou: “As ilegalidades se deram devido à falta de direção, orientação e coordenação do funcionamento geral do Incra, bem como de supervisão hierárquica, não sendo possível que os fatos tenham passado ao largo da Presidência do Incra, uma vez já tendo sido apontados pelo TCU e pela CGU, em alguns casos, reiteradas vezes”.

136. Essa conclusão se aplica também aos superintendentes regionais. Assim, a participação e a responsabilização de outros gestores pelos mesmos fatos não excluem a responsabilidade do Sr. José Roberto Ribeiro Forzani pelas ocorrências identificadas durante a sua gestão.

137. As irregularidades ora em análise decorreram de condutas omissivas e/ou comissivas quanto às ocorrências expressamente descritas na audiência. A não demonstração de que adotou, no âmbito da superintendência regional, providências destinadas ao cumprimento das normas e de decisão desta Corte demanda sua responsabilização.

138. Em conclusão, avalio que o superintendente contribuiu, de forma efetiva, para o direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, bem como para o não atingimento dos reais beneficiários do Programa de Reforma Agrária, o que evidencia a ocorrência de culpa grave ao não promover a ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, acolher as listas de candidatos indicados pelas lideranças dos movimentos sociais, não garantir o cumprimento dos critérios de priorização, não publicar a ordem de classificação de inscritos, não adotar medidas para evitar as inconsistências na base de dados do Sipra, selecionar candidatos e manter beneficiários sem a verificação do preenchimento dos requisitos legais, não promover a motivação nos casos de candidatos eliminados, não garantir às famílias eliminadas o cumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, não promover a devida formalização dos processos administrativos, não realizar planejamento para realização de fiscalizações, bem como não adotar medidas tempestivas para identificar situações irregulares e para corrigir as irregularidades constatadas.

139. A propósito, ressalto o entendimento predominante nesta Corte de que: “Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do

dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave”, nos termos do enunciado da jurisprudência que acompanha o Acórdão 1689/2019-Plenário.

140. Era dever do responsável agir, no âmbito das competências atribuídas por decreto, para evitar as diversas falhas constatadas e suas consequências.

141. Considerando demonstrado que a atuação do responsável foi relevante para a ocorrência dos graves resultados decorrentes das irregularidades, em prejuízo à execução do PNRA, cabe rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. José Roberto Ribeiro Forzani, Superintendente Regional e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

#### IV.2

142. A audiência do Sr. **Ruberval Gomes da Silva** (Superintendente Regional, de 2/4/2010 a 23/6/2015; e Chefe da Divisão de Desenvolvimento, de 15/1/2008 a 14/4/2010) contemplou também todas as irregularidades: ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos (**Irregularidade 1**), processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas (**Irregularidade 2**), procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização (**Irregularidade 3**), ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo (**Irregularidade 4**), inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários (**Irregularidade 5**), existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 6**), ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados (**Irregularidade 7**), descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa (**Irregularidade 8**), ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 9**) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (**Irregularidade 10**), ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares (**Irregularidade 11**), descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incri 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades (**Irregularidade 12**).

143. As propostas da unidade técnica e do MP são idênticas às relativas ao responsável anterior. Para a Secex/TO, as razões de justificativa devem ser integralmente rejeitadas e, em consequência, aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Já a Procuradora-Geral sugere a aplicação da multa apenas em decorrência da Irregularidade 2.

144. Entendo que a situação do responsável se distingue, em parte, do superintendente anterior, diante do período de ocupação dos cargos.

145. O Sr. Ruberval Gomes da Silva, além das justificativas já expostas quanto a cada uma das irregularidades, alega, em preliminar, que, pelo princípio da impessoalidade da Administração Pública, a regra é que os atos administrativos são imputáveis não ao funcionário/servidor que pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual atua o servidor. Assim, a responsabilização de servidor, sem dolo ou culpa, representaria excesso do poder de fiscalizar e controlar externamente os demais órgãos da administração.

146. Tal argumento não merece prosperar. Consoante prescreve a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei 4.657/1942), no art. 28: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

147. Como já exposto, no âmbito desta Corte, o erro grosseiro é aquele que decorre de grave inobservância do dever de cuidado. Foi o que se observou na conduta do responsável, que atuou tanto como Superintendente Regional, quanto como Chefe da Divisão de Desenvolvimento.

148. A omissão na adoção de medidas necessárias ao efetivo alcance das finalidades do Programa Nacional da Reforma Agrária revela culpa grave no exercício dos cargos de direção da superintendência.

149. De todo modo, levando-se em conta o período em que exerceu as referidas ocupações, cabe afastar sua responsabilidade por parte das irregularidades apontadas.

150. É que, como Chefe da Divisão de Desenvolvimento de 15/1/2008 a 14/4/2010, suas atribuições estavam relacionadas, nesse período, a realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas. Já como Superintendente Regional de 2/4/2010 a 23/6/2015, embora pudesse em tese responder pela integralidade dos achados de auditoria, não houve análise de assentamento criado durante sua gestão e, portanto, não há evidências de sua atuação nos processos de seleção.

151. Assim, não cabe responsabilizá-lo pelas irregularidades constatadas na fase de seleção de beneficiários dos PAs incluídos na auditoria: ausência de ampla divulgação da abertura do processo (Irregularidade 1), direcionamento a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas (Irregularidade 2), procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização (Irregularidade 3), ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo (Irregularidade 4), inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários (Irregularidade 5), ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados (Irregularidade 7), descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa (Irregularidade 8).

152. Quanto à ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (Irregularidade 10), a responsabilidade se restringe ao período em que atuou como superintendente regional, a quem competia promover o planejamento dos trabalhos, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, conforme previsto na Instrução Normativa - Incra 71/2012, art. 5º.

153. No que se refere às demais irregularidades atinentes à fase de supervisão, apropriada a responsabilização do gestor em razão de ambos os cargos ocupados: deficiência na identificação de situações irregulares (Irregularidade 11) e 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 (Irregularidade 12).

154. Trata-se de atividades a serem desenvolvidas continuamente nos assentamentos pela Divisão de Desenvolvimento, o que atrai a responsabilidade do chefe da unidade e dirigente da superintendência pelo alto índice de lotes ocupados irregularmente/abandonados/sem exploração, bem como pelos lotes regularizados pelo Incra, com indícios de que o beneficiário não preenchia os requisitos previstos nos normativos para ser assentado no âmbito do programa de reforma agrária, como apontado na auditoria.

155. Nesse sentido, o responsável deve responder ainda pela existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (Irregularidade 6), especificamente em razão da manutenção desses beneficiários nos casos em que a irregularidade ocorreu após a homologação.

156. De todo modo, documentos apresentados por outro responsável podem ser adotados como atenuante a sua conduta. São eles o memorando circular, de 12/3/2014, que informou a suspensão das viagens para a realização da supervisão ocupacional, por orientação do Presidente do Incra (peça 152, p. 13); bem como a Ordem de Serviço 56/2014, assinada pelo Sr. Ruberval Gomes da Silva, que constituiu comissão para verificação, organização, catalogação e análise de processos oriundos de notificações ocorridas em campo ou oriundas de indícios de irregularidades constatadas via cruzamento de informações efetuadas por sistemas informatizados (peça 153, p. 1). Um dos motivos mencionados para a emissão da OS foi a existência de “passivo de processos a serem analisados em face de notificação de beneficiários e não beneficiários da Reforma Agrária, a partir de constatações de indícios de irregularidades, seja em trabalhos de campo ou em filtragens de informações ocorridas via sistemas”.

157. O primeiro evidencia obstáculo à realização da atividade de supervisão e o segundo demonstra a adoção de providência com reflexo nas falhas apontadas, o que mitiga a omissão do responsável, ainda que insuficientes para afastar integralmente as deficiências na identificação e no tratamento das irregularidades.

158. Por fim, também a ausência da devida formalização dos processos administrativos (Irregularidade 9) envolve deficiências na fase de seleção dos beneficiários do PNRA, que não deve ser a ele atribuída, bem como na fase de fiscalização, amparada na IN 71/2012, a qual normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamentos. Nessa última situação, cabia ao responsável, seja no papel de Superintendente Regional, seja de Chefe da Divisão de Desenvolvimento, adotar medidas para evitar as falhas.

159. Assim, as irregularidades remanescentes decorreram de condutas omissivas e/ou comissivas, o que evidencia a ocorrência de culpa grave ao contribuir, de forma efetiva, para o não atingimento dos reais beneficiários do Programa de Reforma Agrária.

160. Considerando as atribuições da divisão dirigida pelo responsável, bem assim a atuação como chefe e como superintendente regional na SR/26, manifesto-me por rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Ruberval Gomes da Silva e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em decorrência da existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (Irregularidade 6), ausência da devida formalização dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (Irregularidade 9) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (Irregularidade 10), deficiência na identificação de situações irregulares (Irregularidade 11) e 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 (Irregularidade 12), sem olvidar das circunstâncias mitigadoras na dosimetria da sanção.

#### IV.3

161. O Sr. **Edvaldo Soares de Oliveira** (Superintendente Regional, de 23/6/2015 a 31/12/2015; e Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, de 14/10/2008 a 18/4/2011) foi ouvido em audiência para apresentação de razões de justificativa quanto à integralidade das irregularidades: ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos (**Irregularidade 1**), processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas (**Irregularidade 2**), procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização (**Irregularidade 3**), ausência da ordem de classificação de inscritos quando da publicação do resultado do processo seletivo (**Irregularidade 4**), inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários (**Irregularidade 5**), existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 6**), ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados (**Irregularidade 7**), descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa (**Irregularidade 8**), ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 9**) ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (**Irregularidade 10**), ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares (**Irregularidade 11**), descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades (**Irregularidade 12**).

162. Novamente, ao tempo em que a unidade técnica propõe rejeitar de forma integral as razões de justificativa e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, a Procuradora-Geral sugere a rejeição parcial e a aplicação da multa apenas em decorrência da Irregularidade 2.

163. O responsável atuou, no momento da criação do PA Terra Prometida e da seleção dos beneficiários como chefe da Divisão de Obtenção de Terras, cuja competência inclui a coordenação e supervisão das atividades de cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos.

164. Cabia ao então chefe agir, no âmbito das competências atribuídas pelo regimento interno, para evitar as graves irregularidades e suas consequências negativas para o PNRA, o que atrai a responsabilidade do dirigente. Ao não promover a ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos, permitir o direcionamento do processo de inscrição a famílias indicadas por

movimentos sociais e/ou acampadas, não garantir o cumprimento dos critérios de priorização, não publicar a ordem de classificação de inscritos, não adotar medidas para evitar as inconsistências na base de dados do Sipra, selecionar candidatos e manter beneficiários sem a verificação do preenchimento dos requisitos legais, não promover a motivação nos casos de candidatos eliminados, não garantir às famílias eliminadas o exercício contraditório e da ampla defesa e não promover a devida formalização dos processos administrativos, o gestor participou ativamente do direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, bem como do não alcance aos reais beneficiários do Programa de Reforma Agrária.

165. Em momento posterior, no exercício do cargo de Superintendente Regional, incumbia ao responsável também adotar medidas destinadas à promoção de planejamento para realização de fiscalizações, à efetiva identificação de situações irregulares e ao cumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012, nos casos de constatação de irregularidades. Todavia, como visto, a auditoria evidenciou a omissão do dirigente máximo da entidade.

166. Conclui-se, assim, que a atuação do responsável, tanto omissiva quanto comissiva, foi decisiva para os prejuízos à execução e aos efetivos beneficiários do PNRA, o que representa culpa grave.

167. Considerando as atribuições da divisão dirigida pelo responsável e a atuação em ambos os cargos, diretamente no processo de seleção, como também na condução de todo o Programa no âmbito da unidade regional, manifesto-me de acordo com a proposta da unidade técnica de rejeitar integralmente as razões de justificativa apresentada pelo Sr. Edvaldo Soares de Oliveira e aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

#### IV.4

168. A audiência dos demais Chefes da Divisão de Obtenção de Terras (Srs. **Antônio Carneiro de Pádua, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva**) restringiu-se às seguintes irregularidades: ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos (**Irregularidade 1**), processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou acampadas (**Irregularidade 2**), procedimentos de classificação adotados não garantem o cumprimento dos critérios de priorização (**Irregularidade 3**), existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 6**), descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa (**Irregularidade 8**) e ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 9**).

169. A unidade técnica, com a concordância da Procuradora-Geral, propõe acolher as justificativas apresentadas pelo Sr. Antônio Carneiro de Pádua, mormente no que se refere à ocasião de implantação dos PA's, e exclui-lo, por consequência, da presente relação processual.

170. Manifesto-me também de acordo com o acatamento das razões de justificativa.

171. Quanto aos demais, a proposta da Secex/TO é de afastar apenas a Irregularidade 6 e aplicar multa em decorrência do restante das falhas. Já o MP/TCU sugere a sanção em razão da Irregularidade 2.

172. Nesse ponto, divirjo das análises, eis que a situação dos três ex-chefes é idêntica.

173. A oportunidade de criação dos projetos foi exatamente o critério que adotei para definir a responsabilidade e a apenação dos envolvidos, especialmente quanto às irregularidades relacionadas ao processo de seleção, uma vez que as evidências apontadas pela auditoria se referem somente aos projetos objeto da fiscalização, apesar das falhas generalizadas.

174. Como visto, os assentamentos Piracema (1998), Manchete (1998), Pau D'Arco (2000) e Terra Prometida (2009) foram criados em momentos distintos dos respectivos períodos de exercício do cargo pelos citados responsáveis: Srs. Antônio Carneiro de Pádua, de 15/1/2008 a 14/8/2008; Luiz

Amado Pereira Júnior, de 10/6/2011 a 29/1/2015; e Heliel Atila de Oliveira Saraiva, de 28/8/2015 a 31/12/2015, inexistindo evidências de suas participações na fase de seleção dos beneficiários.

175. Assim, em que pese não elididas as irregularidades, mas considerando que não se encontravam no cargo no momento das irregularidades evidenciadas nos PAs analisados, objeto das audiências, cabe acolher parcialmente as razões de justificativa oferecidas pelos Srs. Antônio Carneiro de Pádua, Luiz Amado Pereira Júnior e Heliel Atila de Oliveira Saraiva.

#### IV.5

176. Já os **Chefes da Divisão de Desenvolvimento, Srs. Ismael Gomes Marinho** (de 14/4/2010 a 2/9/2011), **Benjamim Aurélio Mendes** (de 2/9/2011 a 9/5/2013 e de 27/9/2013 a 21/8/2014) e **Eltier Junior Postal** (de 28/8/2014 a 31/12/2015), foram chamados em audiência em razão da ausência da devida formalização dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (**Irregularidade 9**), ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações (**Irregularidade 10**), ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares (**Irregularidade 11**) e descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Inca 71/2012 ou 47/2008, nos casos de constatação de irregularidades (**Irregularidade 12**).

177. Para a unidade técnica, as razões de justificativa devem ser integralmente rejeitadas e, em decorrência, cominada, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

178. A Representante do MP/TCU propõe, de modo divergente, acolher todas as justificativas apresentadas e excluir os referidos responsáveis da presente relação processual.

179. De minha parte, manifesto-me de acordo com unidade técnica e com a aplicação da multa, embora entenda pela rejeição apenas parcial das razões de justificativa.

180. Conforme exposto, a responsabilização quanto às irregularidades relativas ao processo de supervisão, eis que se trata de atividade contínua, leva em conta todo o período abrangido pela fiscalização, de 1/1/2008 a 23/11/2015, o que distingue a situação dos Chefes da Divisão de Desenvolvimento, ora em análise, dos responsáveis anteriores.

181. Assim, remanesce a responsabilidade dos Srs. Ismael Gomes Marinho, Benjamim Aurélio Mendes e Eltierre Junior Postal pelas ocorrências objeto das audiências, salvo circunstâncias específicas a seguir expostas.

182. O Sr. Ismael Gomes Marinho argumenta, com razão, que durante o período no qual foi titular da Divisão de Desenvolvimento vigia a IN Inca 47/2008, revogada pela posterior IN Inca 71/2012, mencionada na audiência.

183. A Secex/TO destaca que o responsável também foi chefe substituto da unidade em 2013 e 2014 e que a IN Inca 47/2008 continha dispositivos que exigiam um planejamento organizacional sistematizado.

184. Considero que o período de substituição não deva ser levado em consideração, diante das limitações inerentes a tal encargo. Por outro lado, a menção ao normativo posterior não é suficiente para elidir integralmente a responsabilidade, não se evidenciando prejuízo ao contraditório.

185. De todo modo, embora a instrução normativa anterior já previsse implicitamente a realização da atividade de planejamento, entendo que a Irregularidade 10 (ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações) não deve ensejar a responsabilização dos Chefes da Divisão de Desenvolvimento. A IN Inca 71/2012, no art. 5º, atribui, de forma expressa ao superintendente regional a competência para promover o planejamento dos trabalhos, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, o que não é suficiente para atrair a responsabilidade dos chefes.

186. No que se refere às demais irregularidades, todavia, resta evidente a responsabilidade dos dirigentes da unidade competente para realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

187. Não foi oferecido qualquer esclarecimento quanto às graves irregularidades apontadas na auditoria e ressaltadas na Seção III.10. Assim, os números apresentados relativos a vistorias e

notificações que teriam sido realizadas não são suficientes para elidir integralmente a responsabilização dos chefes.

188. Nada obstante, considero como atenuante a suspensão das viagens para a realização da supervisão ocupacional, em 12/3/2014, por orientação do Presidente do Incra (peça 152, p. 13), que possui reflexo no final do segundo período de gestão do Sr. Benjamim Aurélio Mendes (de 27/9/2013 a 21/8/2014) e na gestão do Sr. Eltier Junior Postal.

189. Quanto ao Sr. Eltier Junior Postal, foi demonstrada, ainda, a adoção de providências, no período de sua gestão (de 28/8/2014 a 31/12/2015), que contribuem para mitigar ainda mais sua responsabilidade. Destaco a Ordem de Serviço 56/2014, que constituiu comissão para verificação, organização, catalogação e análise de processos oriundos de notificações ocorridas em campo ou oriundas de indícios de irregularidades constatadas via cruzamento de informações efetuadas por sistemas informatizados (peça 153, p. 1); bem como documento que relata a preocupação com a decisão dos peritos federais agrários de se abster de realizar as tarefas previstas na referida OS, que não se tratariam de atribuições da categoria, conforme trecho a seguir destacado (peça 154, p. 6 e 12):

“A OS 56 trata da análise de processos oriundos de notificações ocorridas em campo por inúmeros motivos. Essas notificações geraram uma demanda de, pelas últimas informações que tive, aproximadamente, **800 processos a serem analisados**.

O processo é o lado burocrático de situações concretas vividas por beneficiários e não beneficiários, ocupantes de lotes da reforma agrária, que precisam ter uma definição de suas situações. **Esses processos estão se acumulando há mais de 5 anos**. Ou seja, há beneficiários e não beneficiários, os quais poderiam ter ou não o direito de acesso a terra (tendo acesso resolve-se o problema da ocupação irregular; não tendo acesso, pode-se liberar um lote para família que pode ter acesso), que estão com sua situação suspensa”.

190. Ainda que insuficientes para afastar as irregularidades, pondero que militam a favor do responsável.

191. Em relação aos demais Chefes da Divisão de Desenvolvimento, não foram apresentados quaisquer indícios que demonstrem a atuação, no comando da unidade, para evitar as deficiências na identificação e tratamento das situações irregulares ou amenizá-las.

192. A ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária (Irregularidade 9), resalto, restringe-se, no caso da responsabilidade dos gestores ora em análise, à fase de fiscalização.

193. Embora parte das falhas tenha se iniciado anteriormente, no momento da seleção dos beneficiários, as evidências apontadas pela auditoria demonstram que os processos tramitaram pela Divisão de Desenvolvimento, sem indicativos de que tenham diligenciado para promover a correção das impropriedades relacionadas à numeração de folhas, à inexistência de sequência dos atos procedimentais etc.,. De acordo com o registrado no relatório: “não havia sequer um processo administrativo devidamente formalizado dos que foram objeto de análise no âmbito desta fiscalização”.

194. O conjunto das irregularidades demonstra omissão na adoção de medidas necessárias ao efetivo alcance das finalidades do Programa da Reforma Agrária, o que revela culpa grave no exercício do cargo de chefia na superintendência.

195. Entendo, assim, que devem ser rejeitadas parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ismael Gomes Marinho, Benjamim Aurélio Mendes e Eltier Junior Postal e aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em decorrência da ausência da devida formalização dos processos individuais dos candidatos do Programa Nacional de Reforma Agrária (Irregularidade 9), ausência e/ou deficiência na identificação de situações irregulares (Irregularidade 11) e descumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa - Incra 71/2012 ou

47/2008, nos casos de constatação de irregularidades (Irregularidade 12), considerando as circunstâncias atenuantes na dosimetria da pena.

## V

196. Em relação à oitiva da Superintendência Regional, por mim determinada, considerando os indícios de que as falhas permaneciam, a unidade técnica afirma que, apesar da solicitação de dilação de prazo deferida, os dirigentes optaram por permanecer silentes. No entanto, constato que as peças 145 a 149 referem-se expressamente à resposta ao Ofício 1280/2016/TCU/SECEX-TO (peça 110), que trata da oitiva dirigida à SR-26.

197. É que o documento foi assinado por um dos responsáveis, Sr. Eltier Junior Postal, como Superintendente Regional Substituto, e citou a apresentação de razões de justificativa, o que pode ter causado o equívoco.

198. Nada obstante, observo que a manifestação apresenta idênticos argumentos aos oferecidos em respostas as audiências, os quais, como visto, não foram suficientes para elidir as irregularidades constatadas.

199. Especificamente quanto à realização de sorteio dos lotes aos contemplados e à concessão de prazo para realização de troca de lotes, item que constou apenas da oitiva, o dirigente afirma que foi a forma isonômica e isenta encontrada entre os próprios beneficiários para distribuição dos lotes; que é possível ainda ajustes de acordo com os interesses individuais; e que estes procedimentos estão amparados nas normas, as quais preveem a oitiva e a intensa participação dos interessados.

200. A Secex/TO registra que, embora não haja normatização prevendo e disciplinando o sorteio como forma de distribuição das parcelas, tampouco facultando a eventual troca consensual de lotes, encontrou, na internet, muitas notícias revelando que se trata de prática corriqueira adotada pelo Incra com os assentados, e conclui:

“149. A despeito dessa lacuna normativa que reportamos em relação aos sorteios adotados pelo Incra, reputamos que essa metodologia é plausível, desde que o sorteio seja idôneo, que o evento seja prévia e amplamente anunciado para local público, aberto indistintamente, não se restringindo aos agentes do Incra e lideranças dos movimentos e associações organizadas, que cada parcela do projeto de assentamento seja previamente identificada em mapa ou croqui representativo para fins do sorteio, que as ocorrências do evento sejam adequadamente registradas e documentadas mediante ata chancelada pelos contemplados, sejam os que aceitarem o resultado do sorteio, sejam aqueles que de comum acordo operem permutas subsequentes, agentes do Incra e outros expectadores presentes, sem prejuízo de outras medidas que homenageiam a licitude, a impessoalidade e a transparência (registro fotográficos, gravações em vídeo), o que constituiria inatacável mecanismo de distribuição isonômica dos lotes.”

201. Divirjo desse entendimento. Após a auditoria, leis, decretos e instruções normativas que regulamentam o Programa Nacional de Reforma Agrária foram alterados, não tendo sido o sorteio incluído como forma de distribuição dos lotes.

202. Avalio que a manutenção da ausência de previsão de realização de sorteio, nas normas recentemente editadas, é suficiente para não se considerar o procedimento regular.

203. Diante de todo o exposto, entendo que se deva dar ciências das irregularidades constatadas diretamente às Superintendências Regionais, para adoção de medidas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, de modo a evitar futuras omissões dos gestores no âmbito da SR-26, com a justificativa de que não há orientação a eles direcionada.

## VI

204. Reforço que, ante a magnitude dos problemas encontrados, decorrentes da inação dos responsáveis, restam configuradas suas responsabilidades omissivas, a culpa grave e os recorrentes erros grosseiros decorrentes de suas omissões quanto aos fatos, vícios, falhas e irregularidades encontradas e evidenciadas na condução do PNRA, o que enseja a aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, consoante presente análise.

205. Quanto à dosimetria da pena, levo em consideração o nível de hierarquia na instituição, o tempo de ocupação dos cargos, além do número e da gravidade das irregularidades atribuídas a cada um, bem como as circunstâncias atenuantes.

206. Sem embargo da apenação prevista no art. 58 da LO/TCU, em sintonia com o encaminhamento adotado por meio dos Acórdãos 1043/2019 e 1952/2019 – Plenário, pondero também nos presentes autos, diante da similaridade das irregularidades e da gravidade dos apontamentos, pela aplicação aos responsáveis da sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992.

207. De acordo com tal dispositivo, sempre que esta Corte, por maioria absoluta de seus membros, “considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública”.

208. Por analogia, aplicam-se ao processo ora em análise as ponderações, a seguir transcritas, por mim consignadas no voto condutor do citado Acórdão 1043/2019 – Plenário, acerca da ocorrência generalizada das graves irregularidades identificadas, em decorrência da inação dos gestores, especialmente nos níveis mais altos de direção da autarquia:

“23. A inação dos gestores, especialmente no nível mais alto de direção da autarquia, conduziu a problemas de tamanha gravidade, durante sucessivos exercícios, que, conforme aferido por este Tribunal, serão necessários esforços contínuos em vários anos para a reversão da situação das ocupações ilegais dos lotes de reforma agrária, seja em razão dos processos de seleção mal elaborados e desconformes com preceitos legais, seja em razão da insuficiência e da ausência de planos ou de realização de supervisões ocupacionais.

24. Resta evidenciado que, ao tempo das gestões desses responsáveis, o Incra se preocupava apenas com o volume de criação de novos assentamentos sem se preocupar com a qualidade desses, com a legalidade da ocupação, com sua emancipação, e com a utilização por aqueles efetivamente vocacionados à produção agrária, de tal maneira que, como já mencionei alhures (vide item 6 retro), demandará até mesmo deste Tribunal monitoramentos contínuos do cumprimento dos itens relativos a determinações e recomendações efetuados pelo Acórdão 1976/2017 – Plenário, durante uma década.

25. Ora, atestam os autos que esses gestores desmerecem que neles se depositem a confiança necessária ao exercício das mais nobres funções públicas responsáveis por converter os parques recursos públicos e dos cidadãos em políticas públicas de efetivo retorno ao país, atendendo aos preceitos da legalidade, economicidade e eficiência, o que a meu ver torna temerárias suas nomeações futuras para outras funções desta magnitude.

(...)

27. Em todos os casos relacionados às responsabilidades dos então presidentes do Instituto, e não apenas em relação àquele mencionado na transcrição que fiz retro, é possível verificar-se a paralisia do nível de gestão máximo da entidade, a recomendar, a meu ver, a aplicação da sanção a que me referi.

28. É, afinal, a direção máxima responsável pelas diretrizes de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional, a quais são transmitidas ao corpo funcional da autarquia, e que devem ser seguidas por suas superintendências. Por essa linha, seria de se imaginar que toda a parcela de maior gravidade deveria recair sobre aqueles que presidiram a autarquia, a eles sendo portanto

atribuível sanção de inabilitação. Ocorre que **o Incra é dirigido por órgão colegiado**, o seu **Conselho Diretor, composto pelo presidente**, que o preside, **além dos diretores** de áreas específicas, como os diretores aqui ouvidos em audiência. Esses diretores, portanto, das Diretorias de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, e de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, conforme as disposições do Regimento Interno da autarquia, são responsáveis também pelas decisões tomadas quanto às atividades de seleção de beneficiários e de supervisão ocupacional dos lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, partilhando, nesses aspectos, da gestão e da governança institucional daquele programa.

29. Logo, entendo que a sanção de inabilitação também deve ser aplicada a esses diretores, e não somente aos presidentes da autarquia, seguindo a mesma proporcionalidade no que tange aos tempos de ocupação dos cargos, e ao nível de hierarquia na instituição, de modo que entendo caber tempos de inabilitação distintos a cada um.”

209. Esse entendimento deve ser aplicado também à superintendência regional, com as devidas proporções. Na esfera da SR-26, a responsabilidade pela orientação das unidades subordinadas é, em primeira instância, dos superintendentes, dirigentes máximos. Incumbia aos superintendentes planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades da respectiva unidade, em consonância com as atribuições aprovadas pelo Decreto 6.812/2009, então vigente. No entanto, a direção é também compartilhada em um órgão colegiado, o Comitê de Decisão Regional, composto pelo Superintendente Regional, que o coordenará, e pelos chefes de divisão, como os ouvidos em audiência. Aos chefes da Divisão de Obtenção de Terras competia ainda, conforme regimentalmente previsto, coordenar e supervisionar a execução das atividades de cadastramento, seleção e assentamento de famílias; e aos Chefes da Divisão de Desenvolvimento, realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas, entre outras.

210. Assim, ao não adotarem medidas, no âmbito de suas competências, com vistas ao cumprimento da legislação e ao alcance dos objetivos do PNRA no Estado de Tocantins, **os dirigentes devem responder pelas graves irregularidades constatadas e seus resultados, em especial pelo direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, não alcançando os verdadeiros beneficiários.**

211. Com relação à dosimetria, entendo que aos superintendentes regionais cabe maior parcela na distribuição da sanção nos presentes autos, tendo em vista que é nesse nível que são traçadas as diretrizes gerais e se situa a responsabilidade pela gestão e governança da unidade.

212. Nesse sentido e considerando os indicados critérios para dosimetria, proponho a pena maior ao Sr. José Roberto Ribeiro Forzani, que ocupou o cargo de Superintendente Regional por dois anos e não logrou demonstrar a adoção de medidas destinadas a correção das falhas generalizadas, remanescendo a integralidade das irregularidades a ele atribuídas.

213. Na sequência, está o Sr. Edvaldo Soares de Oliveira (Superintendente Regional por seis meses e Chefe da Divisão de Obtenção de Terras por dois anos e meio) que, apesar do menor tempo no exercício do cargo de superintendente, atuou também como chefe da divisão responsável pelo processo de seleção, totalizando três anos como dirigente, sendo imputadas todas as irregularidades e inexistindo evidências de sua atuação no sentido de impedir as ocorrências.

214. Assim, proponho que este Tribunal considere graves as infrações cometidas por esses responsáveis, e, na sequência, delibere sobre a proposição que faço no sentido de suas inabilitações.

215. Diferente é a situação do Sr. Ruberval Gomes da Silva que, embora tenha exercido o cargo de Superintendente Regional por cinco anos e de Chefe da Divisão de Desenvolvimento por dois anos, teve algumas das irregularidades afastadas, além de considerada circunstância mitigadora. Entendo que a providência adotada pelo dirigente com vistas ao tratamento de parte das falhas seja ponderada na sua responsabilização, de modo a apená-lo apenas com a aplicação de multa, em razão das irregularidades remanescentes, abstendo-se este Tribunal de sancioná-lo com a inabilitação.

216. No segundo nível, encontram-se os chefes de Divisão. Tais gestores também devem responder pela gravidade das irregularidades, uma vez que compartilham a direção da unidade, como visto. Todavia, entendo que seria de rigor excessivo inabilitar, de modo generalizado, todos os chefes, especialmente considerando que o mínimo da sanção a ser aplicada é de 5 anos, conforme fixado em lei. Essencial, assim, explicitar a distinção de suas responsabilidades em relação aos superintendentes, em decorrência do grau de hierarquia menor. Nesse sentido, avalio que a sanção de inabilitação deva se restringir aos chefes responsabilizados pela irregularidade mais grave, qual seja o direcionamento de lotes de assentamentos a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, conforme exposto no presente voto, que possibilitou a ocorrência de outras irregularidades, gerou consequências extremamente danosas ao Programa Nacional de Reforma Agrária e configurou severos prejuízos aos reais beneficiários.

217. No caso concreto, os demais Chefes da Divisão de Obtenção de Terras, setor competente pelo processo de seleção, tiveram a responsabilidade elidida por não ocuparem o cargo no momento da criação dos projetos de assentamento analisados em que restaram evidenciados os achados, o que afasta, por óbvio, a aplicação de sanção.

218. Quanto aos chefes da Divisão de Desenvolvimento, Srs. Ismael Gomes Marinho, Benjamim Aurélio Mendes e Eltner Junior Postal, observo que respondem apenas pelas irregularidades relativas ao processo de supervisão. Nesse caso, pondero suficiente a aplicação de multa, levando-se em conta os critérios de dosimetria mencionados, abstenho-me de sancioná-los com a inabilitação.

## VII

219. Por fim, a eminente Procuradora-Geral do MPTCU frisou que eventuais determinações para a adoção de medidas corretivas ou elaboração de plano de ação que visem corrigir os problemas constatados nesta auditoria, de responsabilidade do Incra/Sede ou da Superintendência do Incra/TO, poderão ser discutidas no acórdão da consolidação da FOC.

220. Conforme exposto, ressalto que no âmbito do TC 000.517/2016-0 se efetivou uma série de determinações, recomendações e orientações ao Incra (Acórdão 1976/2017 – Plenário), em decorrência das falhas sistêmicas identificadas no Programa Nacional de Reforma Agrária, o que não impede que se dê ciência, nos presentes autos, das irregularidades constatadas diretamente à Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins.

213. Destarte, feitas essas considerações e acolhendo em essência o pronunciamento da unidade técnica, com os ajustes e acréscimos deste Relator, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de julho de 2020.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1768/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC-023.970/2015-4
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Responsáveis: José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49), Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), Edvaldo Soares Oliveira (CPF 243.472.561-91), Luiz Amado Pereira Júnior (CPF 464.629.535-00), Antônio Carneiro de Pádua (CPF 095.200.663-49), Heliel Atila de Oliveira Saraiva (CPF 838.630.103-10), Eltier Júnior Postal (CPF 861.253.389-91), Ismael Gomes Marinho (CPF 359.391.681-91) e Benjamim Aurélio Mendes (CPF 133.654.088-51).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Tocantins (SR/26).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Dr<sup>a</sup> Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada na Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins (SR/26), 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),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Antônio Carneiro de Pádua (CPF 095.200.663-49), Luiz Amado Pereira Júnior (CPF 464.629.535-00) e Heliel Atila de Oliveira Saraiva (CPF 838.630.103-10);

9.2. rejeitar, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20), Ismael Gomes Marinho (CPF 359.391.681-91), Benjamim Aurélio Mendes (CPF 133.654.088-51) e Eltier Junior Postal (CPF 861.253.389-91);

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49) e Edvaldo Soares de Oliveira (CPF 243.472.561-91);

9.4. aplicar aos responsáveis a seguir indicados, com fundamento nos arts. 1º, incisos II e IX, e 43, inciso II e parágrafo único, da Lei 8.443/1992, a multa prevista no art. 58, inciso II, da referida lei 8.443/1992, individualmente, nos valores correspondentes, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

<b>Responsável</b>	<b>Valor da multa (R\$)</b>
José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49)	40.000,00
Edvaldo Soares de Oliveira (CPF 243.472.561-91)	30.000,00
Ruberval Gomes da Silva (CPF 158.213.741-20)	25.000,00
Ismael Gomes Marinho (CPF 359.391.681-91)	15.000,00
Benjamim Aurélio Mendes (CPF 133.654.088-51)	10.000,00
Eltier Junior Postal (CPF 861.253.389-91)	5.000,00

9.5. determinar o desconto integral ou parcelado das dívidas na remuneração dos servidores responsáveis, listados no subitem precedente, com fundamento no art. 28, inciso I, da

Lei 8.443/1992, caso expirado o prazo fixado no subitem precedente sem o recolhimento das dívidas, e observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;

9.6. 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;

9.7. considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49) e Edvaldo Soares de Oliveira (CPF 243.472.561-91);

9.8. inabilitar os responsáveis referidos no subitem 9.7 retro para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período indicado na tabela a seguir, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do Regimento Interno/TCU:

Responsável	Período
José Roberto Ribeiro Forzani (CPF 411.388.566-49)	6 anos
Edvaldo Soares de Oliveira (CPF 243.472.561-91)	5 anos e seis meses

9.9. dar ciência à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Tocantins (SR/26), para adoção de medidas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes, das seguintes irregularidades identificadas na condução do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA):

9.9.1. ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999, o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 12, inciso III, do Decreto 9.215/2017 (Princípio da publicidade), bem como o disposto no § 1º do 19 da Lei 8.629/1993, com redação dada pela Lei 13.456/2017, e nos §§ 1º e 2º do art. 13 do Decreto 9.311/2018;

9.9.2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2013 (Princípio da impessoalidade) e art. 6º do Decreto 9.311/2018;

9.9.3. 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 e art. 9º do Decreto 9.311/2018;

9.9.4. 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, em descumprimento à determinação expedida por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário;

9.9.5. inconsistências na base de dados do Sipra em relação aos dados informados pelos beneficiários contrariam o item 2.5 do Acórdão 753/2008-Plenário;

9.9.6. existência de beneficiários contemplados na RB que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária, em ofensa ao disposto nos art. 17, IV, e 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, *caput* e §3º, da Lei 4.504/1964, art. 64 do Decreto 59.428/66 e art. 7º, *caput* e parágrafos, do Decreto 9.311/2018;

9.9.7. ausência de motivação nos casos de candidatos eliminados contraria o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.9.8. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, quando da eliminação dos candidatos, 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;

9.9.9. ausência da devida formalização dos processos administrativos de seleção dos beneficiários do PNRA e dos processos individuais dos candidatos do Programa de Reforma Agrária, em afronta ao art. 2º, parágrafo único, da Lei 9.784/99;

9.9.10. ausência de planejamento formalizado para realização de fiscalizações, em contrariedade ao disposto no art. 5º da Instrução Normativa - Incra 71/2012 (vigente à época) e no art. 53 da Instrução Normativa - Incra 99/2019;

9.9.11. deficiência na identificação de situações irregulares em projetos de assentamento contraria o previsto no art. 25 da Lei 4504/1964 e no art. 20 da Lei 8629/1993 c/c a Instrução Normativa - Incra 71/2012 (vigente à época) e Instrução Normativa - Incra 99/2019;

9.9.12. descumprimento dos procedimentos previstos nas Instruções Normativas - Incra 47/2008, 71/2012 ou 99/2019, nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento de reforma agrária;

9.9.13. a realização de sorteio dos lotes aos contemplados e a concessão de prazo para realização de troca de lotes não encontram respaldo na legislação que regulamenta o Programa Nacional de Reforma Agrária;

9.10. dar ciência deste acórdão:

9.10.1. à Ministra de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.10.2. ao Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra;

9.10.3. à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Tocantins (SR/26); e

9.10.4. aos responsáveis; e

9.11. arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, após o processamento das medidas e o trânsito em julgado desta deliberação.

10. Ata nº 25/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/7/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1768-25/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral