Levantamento na Seleção e na Manutenção da Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária

TC 007.723/2015-6 **Fiscalização 110/2015**

Relator: Augusto Sherman Cavalcanti

Modalidade: Relatório de Levantamento.

Ato originário: Despacho do Ministro-Relator, datado de 26/2/2015 (TC 001.082/2015-9, peça 3).

Objeto da fiscalização: Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização SecexAmbiental 254/2015 e 465/2015.

Período abrangido pela auditoria: exercícios de 2013 a 2015.

Período de realização da auditoria: planejamento - 1/4/2015 a 30/4/2015; execução - 4/5/2015 a 15/5/2015; relatório - 18/5/2015 a 29/5/2015.

Unidade fiscalizada: 60450 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Volume de recursos fiscalizados: R$ 958,9 milhões, referente à dotação orçamentária, exercícios 2013-2015, da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Composição da equipe de fiscalização (fases de planejamento, execução e relatório):

Nome do AUFC	Matrícula	Lotação	Planejamento	Execução e Relatório
Fernando Rodrigues Leite (supervisor)	5660-0	SecexAmb	1/4/2015 a 30/4/2015	4/5/2015 a 15/5/2015; 18/5/2015 a 29/5/2015.
Tiago Modesto Carneiro Costa (coordenador)	6583-8	SecexAmb	1/4/2015 a 30/4/2015;	4/5/2015 a 15/5/2015; 18/5/2015 a 29/5/2015.
Joaquim Quadros Tonhá	8609-6	SecexAmb	1/4/2015 a 30/4/2015;	4/5/2015 a 15/5/2015; 25/5/2015 a 29/5/2015.
Sarah Peixoto Toledo	9822-1	SecexAmb	1/4/2015 a 17/4/2015	25/5/2015 a 29/5/2015

Sumário

Sumário **3**
Introdução **4**
Visão Geral **5**
I. Objetivos e características gerais 5
Características gerais 5
Beneficiários 5
Inscrição 7
Seleção e classificação dos candidatos 7
Homologação e Contrato de Concessão 8
Supervisão Ocupacional 8
Do Contraditório e da Ampla Defesa 9
II. Normativos 9
III. Setores competentes 10
IV. Aspectos Orçamentários 10
V. Principais sistemas existentes 13
VI. Ambiente de controle 14
VII. Riscos enfrentados 14
Metodologia **16**
Problema de auditoria e objetivos da auditoria planejada **17**
Conclusão **18**
Encaminhamento **19**
Apêndice A - Estimativa de custos por Secretaria Estadual do TCU **21**
Anexo I – Matriz de Planejamento de Auditoria **22**
Anexo II – Mapa do Processo de Seleção, Classificação e Homologação da Relação de Beneficiários **32**
Anexo III – Mapa do Processo de Supervisão Ocupacional dos Assentamentos **33**

Introdução

1. Trata-se de Relatório de Levantamento na seleção e manutenção da Relação de Beneficiários (RB) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), decorrente de Despacho do Ministro-Relator, datado de 26/2/2015 (TC 001.082/2015-9, peça 3).

2. O PNRA possui atividade em todos os Estados da Federação, sendo que a área de assentamento ocupa mais de 10% do território nacional, com mais de 1 milhão de famílias atendidas nos projetos de assentamento e muitas ainda candidatas à condição de beneficiárias, exercendo pressão social para serem incluídas na relação.

3. A seleção dos beneficiários do programa se estende durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da supervisão ocupacional. Os procedimentos de seleção e de manutenção dos beneficiários devem atender os critérios estabelecidos nas Leis 4.504/64 (Estatuto da Terra) e 8.629/93, bem como em normativos do Incra.

4. Em decorrência de fiscalizações anteriores, foram observadas, entre outras, as seguintes impropriedades relacionadas ao objeto em estudo:

a) os procedimentos para inscrição de famílias candidatas ao programa não são amplamente divulgados;

b) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento consideram eminentemente os candidatos decorrentes dos Movimentos Sociais Sem Terra;

c) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação;

d) deficiência nas atividades de fiscalização e supervisão dos projetos de assentamento;

e) ausência de medidas saneadoras para situações irregulares identificadas nos trabalhos de fiscalização, supervisão ocupacional e recadastramento de assentamentos.

5. Assim, considerando a importância do tema e as deficiências observadas em fiscalizações precedentes, este trabalho, em conformidade com entendimentos realizados no âmbito da Segecex, foi concebido com o objetivo de planejar auditoria de conformidade, a ser executada por Secretarias Estaduais deste Tribunal, para verificar a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Visão Geral

I. Objetivos e características gerais

Características gerais

6. Este trabalho foi concebido com o objetivo de planejar auditoria de conformidade, a ser executada por Secretarias Estaduais deste Tribunal, que verifique a aderência à legislação aplicável nos procedimentos para seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

7. A Relação de Beneficiários (RB) do PNRA é o resultado do processo de seleção de candidatos ao assentamento em áreas destinadas à reforma agrária.

8. A seleção das famílias para os projetos de assentamento é um processo constituído pelas etapas de inscrição, seleção/classificação e homologação. Os critérios de seleção independem da origem do recurso fundiário e determinam o grau de prioridade das famílias no âmbito do Programa de Reforma Agrária.

9. O processo seletivo tem caráter nacional e realiza-se na área de atuação de cada superintendência regional do Incra, no município ou microrregião, objetivando o assentamento das famílias de trabalhadores rurais em áreas desapropriadas ou obtidas por meio de compra e venda, nas vagas em projeto de reforma agrária já existentes, em áreas decorrentes de processos de discriminação e arrecadação, doação ou outra forma de obtenção.

10. Na formação da RB devem ser atendidos os critérios estabelecidos nas Leis 4.504/64 (Estatuto da Terra) e 8.629/93 (que dispõe acerca da reforma agrária), bem como em normativos do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Incra, notadamente na Portaria MDA 6/2013 e na Normas de Execução Incra 45/2005.

11. A seleção de beneficiários deve se estender durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da Supervisão Ocupacional (SO) dos lotes.

12. Procedida a seleção e a classificação dos candidatos, ocorre a etapa de homologação, que é o ato formal de aprovação dos candidatos selecionados como beneficiários da reforma agrária.

13. Após a homologação é celebrado o contrato de assentamento ou concessão de uso, que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra e aos créditos disponibilizados pelo Incra.

Beneficiários

14. A tipologia das famílias selecionadas no PNRA é essencialmente composta das seguintes categorias de trabalhadores: agricultor sem terra; posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário; e agricultor cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município.

15. Consoante definido no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966, bem como na NE Incra 45/2005, não poderá ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária:

I - funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

II - o agricultor e agricultora, quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;

III - proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

IV - ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo Incra, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei nº 8.629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do Incra;

V - proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VI - portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;

VII - estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;

VIII - aposentado por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro se estes não forem aposentados por invalidez;

IX - condenado por sentença final definitiva transitada em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais.

16. As pesquisas para aplicação desses critérios eliminatórios, de responsabilidade das superintendências regionais, consoante disposto na NE 45/2005, serão realizadas no decorrer de todo o processo seletivo de cada projeto de reforma agrária, valendo-se das informações declaradas pelos candidatos no formulário de inscrição, bem como de pesquisas nos seguintes aos órgãos governamentais:

I - Nível Federal:

a) Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR;

b) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA;

c) Polinter (Polícia Civil)

d) Polícia Federal;

e) Receita Federal;

f) Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS;

g) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE;

h) outra base que vier a contribuir na aplicação dos critérios eliminatórios.

II - Nível Estadual:

a) Junta Comercial;

b) Secretária de Segurança Pública;

c) Secretaria de Administração (Recursos Humanos);

d) Instituto de Terras;

e) Prefeitura Municipal;

f) outra base que vier a contribuir na aplicação dos critérios eliminatórios.

Inscrição

17. Esta etapa compreende o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa de Reforma Agrária e é realizado em todas as Unidades da Federação, sob a gestão do Incra, podendo buscar parcerias com outras instituições públicas credenciadas para tal fim.

18. Para o cadastramento das famílias utiliza-se formulário específico (Formulário Azul) de forma a identificar e aplicar os critérios de elegibilidade, conforme a tipologia dos candidatos e candidatas. As informações são declaradas pelos interessados, que são obrigados a apresentar apenas o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e, consoante disposto no item 9.6.2 do Acórdão 2.609/2012-TCU-Plenário, algum documento de identificação civil com foto e com fé pública.

19. As informações coletadas são, posteriormente, inseridas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), responsável pelo processamento das informações e triagem. No sistema são produzidas quatro listas: inscritos, eliminados, classificados e aprovados.

Seleção e classificação dos candidatos

20. Por meio do art. 19 da Lei 8.629/93 c/c o art. 25 da Lei 4.504/64 foi estabelecido que na concessão de uso de imóveis objeto da Reforma Agrária será observada a seguinte ordem de preferência básica:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

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 perdida 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.

21. Na ordem de preferência disposta, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

22. Por sua vez, o proprietário rural não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, salvo nos casos dos itens I, IV e V supra relacionados, nem quem exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou aquele que se ache investido de atribuição parafiscal, ou que já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária.

23. Caso haja necessidade de equacionar impasses decorrentes de candidatos com a mesma pontuação nos critérios básicos, conforme deliberação prolatada no item 2.6.2 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, poderá ser emitida relação de classificação atendendo aos seguintes parâmetros complementares definidos na NE 45/2005:

a) tamanho da família – TF;

b) força de trabalho da família – FT;

c) idade do candidato – IC;

d) tempo de atividade agrícola – TAA;

e) moradia no imóvel – MI;

f) moradia no município – MM;

g) tempo de residência no imóvel – TR;

h) renda anual da família – RAF.

Homologação e Contrato de Concessão

24. Procedida a seleção e a classificação dos candidatos, ocorre a etapa de homologação, que é o ato formal de aprovação pelo Superintendente Regional dos candidatos selecionados como beneficiários da reforma agrária, com emissão da Relação de Beneficiários (RB) contendo os nomes dos beneficiários, dados do projeto de assentamento, data da homologação da seleção e assinaturas do Superintendente Regional e do Chefe da Divisão de Suporte Operacional.

25. Após a homologação da relação de beneficiários, será celebrado o contrato de assentamento ou de concessão de uso que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra e aos créditos disponibilizados pelo Incra. Nesse documento, estarão definidos os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários.

26. A titulação definitiva é realizada, posteriormente, quando verificado o cumprimento das condições resolutivas dos contratos firmados. Inicialmente, os títulos de domínio e as concessões de uso são outorgadas, ainda sob condições resolutivas, sendo que os beneficiários ficam vinculados a essas cláusulas pelo período de dez anos. Nos assentamentos ambientalmente diferenciados, são outorgados aos beneficiários o contrato coletivo de concessão de direito real de uso.

27. 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, conforme determinado por meio do item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, as Superintendências Regionais do Incra deverão publicar no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação.

Supervisão Ocupacional

28. Consoante exposto, a seleção de candidatos se estende durante todo o processo de desenvolvimento do projeto de reforma agrária, sempre que houver disponibilidade de vagas para o assentamento. Assim, nos termos da NE 45/2005, cabe ao Incra proceder à manutenção da Relação de Beneficiários, ou seja, assegurar-se que os beneficiários que ocupam as parcelas dos assentamentos são realmente aqueles constantes da RB.

29. Para tanto, o Incra editou a Instrução Normativa 71/2012, que tem como objetivos: estabelecer os procedimentos administrativos para fiscalização das áreas situadas em projetos de assentamento da reforma agrária; identificar e caracterizar as situações irregulares nas áreas situadas em projetos de assentamento da reforma agrária; efetivar a retomada das áreas e parcelas em situação de irregularidade e promover sua adequada destinação; e estabelecer os requisitos para regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra.

30. As fiscalizações em áreas situadas em projetos de assentamento serão promovidas pelo Incra, de ofício, ou sempre que houver denúncia, com emissão de relatório circunstanciado, que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas. As vistorias deverão ser realizadas por servidor da autarquia e/ou de outra instituição pública, cuja atuação junto ao Incra esteja devidamente respaldada em instrumento jurídico próprio.

31. Consoante disposto no citado normativo, consideram-se irregulares, quanto à ocupação e exploração, as áreas em projetos de reforma agrária ocupadas: por beneficiários que infringirem as

cláusulas e condições estabelecidas no contrato celebrado com o Incra ou na legislação; e por não beneficiários que ocupem ou/e explorem áreas situadas em projetos de assentamento sem autorização do Incra.

32. Tratando-se de beneficiário que alienou ilegalmente ou abandonou o lote, este será notificado para regularizar a situação sob pena de rescisão do contrato. No caso de ocupação por não beneficiário da reforma agrária, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área.

33. Assim, verificado o não cumprimento dos compromissos assumidos pelos beneficiários ou a detecção de ocupação ilegal por terceiros que não se adequam aos critérios da seleção, será promovida a retomada do lote. Entretanto, esta ação só se efetiva após a realização de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos que assegurem a ampla defesa e a transparência no ato de reversão da posse do lote para o Incra. As substituições nem sempre são por irregularidades, podem ocorrer casos de desistência percebidos por motivos legais.

34. Dessa forma, por intermédio da supervisão ocupacional nos projetos de assentamento são identificadas as famílias que não possuem título e que estão aptas a recebê-lo, os beneficiários que descumprem a legislação agrária e/ou ambiental, bem como os que estão ocupando de forma irregular terras destinadas aos beneficiários da reforma agrária.

Do Contraditório e da Ampla Defesa

35. Nos termos da Lei 9.784/1999, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

36. Desse modo, nos processos decorrentes do programa de reforma agrária, o candidato, o assentado e/ou o ocupante em situação irregular têm direito a ampla defesa e ao contraditório, podendo no prazo legal, apresentar sua defesa, que deverá ser analisado e julgada pela autoridade competente.

II. Normativos

37. Os principais normativos que disciplinam a Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária estão relacionados na tabela a seguir.

Tabela 1 – Normativos relacionados

Norma	Data	Sinopse
Lei 4.504	30/11/1964	Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
Lei 8.629	25/2/1993	Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.
Decreto 59.428	27/10/1966	Regulamenta artigos da Lei 4.504/64.
Norma de Execução Incra 45	25/3/2005	Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.
Norma de Execução Incra 70	27/4/2009	Dispõe sobre procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Instrução Normativa Incra 71	17/5/2012	Normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária.
Portaria MDA 6	31/1/2013	Estabelece parâmetros a serem observados no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para reforma agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária.

Fonte: Compilação de legislação.

III. Setores competentes

38. Estão relacionados com os objetos deste trabalho dois processos de trabalho do Incra: seleção dos beneficiários e supervisão dos projetos de assentamento – ambos processos foram mapeados (Anexos II e III, respectivamente).

39. Em relação à seleção de beneficiários, de acordo com o Regimento Interno do Incra, compete à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, entre outras atividades, coordenar, regulamentar, orientar e supervisionar as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e criação de projetos de reforma agrária.

40. No âmbito das Superintendências Regionais, compete à Divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar, dentre outras, as atividades de cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas retomadas ou vagas em projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização.

41. No que diz respeito à supervisão e fiscalização dos projetos de assentamento, compete à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, entre outras atividades, coordenar, supervisionar e normatizar o desenvolvimento dos projetos de assentamento, contemplando as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

42. No âmbito das Superintendências Regionais, compete à Divisão de Desenvolvimento das Superintendências Regionais realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas, dentre outras atividades.

IV. Aspectos Orçamentários

43. No Plano Plurianual - PPA 2012-2015, constam as seguintes metas para o assentamento de beneficiários da reforma agrária e supervisão ocupacional dos lotes distribuídos, dentro dos objetivos 0420 e 0421, relacionados ao Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária:

> Assentar 200 mil famílias;
>
> Criar 800 projetos de assentamento;
>
> Incorporar 1 milhão de hectares à reforma agrária;
>
> Conceder 50 mil títulos a famílias assentadas, garantindo a titulação conjunta para mulheres e homens, e a entidades públicas ou privadas na forma de doação, cessão ou concessão de uso.

44. As iniciativas relacionadas ao assentamento de beneficiários da Reforma Agrária que constam do Programa 2066 são as seguintes:

> 01EK – Criação de projetos de assentamento para o público da Reforma Agrária, prioritariamente de projetos de assentamento diferenciados ambientalmente, na Amazônia Legal, tais como o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE), o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e o Projeto de Assentamento Sustentável (PDS);
>
> 01EL – Gerenciamento e manutenção do cadastro das famílias candidatas e beneficiárias da reforma agrária, em articulação com o Cadastro Único de Políticas Sociais do Governo Federal (CAD Único), visando à seleção, à homologação e à supervisão ocupacional dos lotes em projetos de assentamento;
>
> 01EU – Desenvolvimento sustentável dos assentamentos da reforma agrária com a concessão de títulos conjuntos a mulheres e homens assentados, a regularização e gestão ambiental, o fomento à agroindustrialização e à comercialização proporcionando aos assentamentos condições necessárias ao desenvolvimento econômico, social e produtivo das famílias, além de fortalecer os grupos produtivos de mulheres.

45. Nas Leis Orçamentárias dos anos 2013-2015, no Programa 2066 consta a seguinte ação relacionada ao assentamento de beneficiários da Reforma Agrária: 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

46. A referida ação objetiva a priorização dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou recuperação de infraestrutura, bem como visa realizar atividades relacionadas à gestão ambiental dos projetos, à supervisão, à fiscalização e ao acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do crédito de instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

47. Na ação constam os seguintes planos orçamentários afetos à supervisão ocupacional:

I) PO 01 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária - Trata-se de Supervisão e acompanhamento da aplicação do Crédito de Instalação e assistência técnica para a elaboração e para o acompanhamento de projetos arquitetônicos;

II) PO 04 – Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento – Trata-se de: a) concessão de documentação às famílias assentadas, a título provisório (concessão de uso) ou definitivo (título de domínio) e às entidades públicas ou privadas, na forma de doação, cessão ou concessão de uso; b) realização de vistorias periódicas para verificação do cumprimento de cláusulas contratuais; c) realização de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos para retomada das parcelas e reversão do domínio ao Incra, visando sua nova destinação; d) realização de procedimentos para destinação de áreas remanescentes dos projetos para transferir o domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em áreas de projetos de assentamento para beneficiários da reforma agrária e para as entidades públicas ou privadas; e e) efetivar o pagamento de indenizações relativas às benfeitorias de boa-fé existentes nos lotes, nas situações em que o imóvel objeto da reforma agrária reverte-se ao patrimônio do Incra ou da União, em conformidade com a lei.

III) PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – Trata-se de identificação, cadastramento, digitação, seleção, legitimação, homologação e acompanhamento das famílias beneficiárias da reforma agrária, na tipologia: a) trabalhadores rurais; b) atingidos por barragem; c) ocupantes não índios de terras indígenas (TI), de unidades de conservação (UC) e não quilombolas de territórios quilombolas (TQ); d) reconhecidos de projetos de assentamento das esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal); e) populações tradicionais (Ribeirinhos, Faxinalenses, Fundo de Pasto, Extrativistas em geral); f) minifundiários com área menor que um módulo rural; g) parceiros, arrendatários e posseiros; h) trabalhadores rurais assalariados temporários e permanentes; i) demais entidades familiares que

se enquadrem nos critérios do PNRA. Ademais, trata de: manutenção do cadastro de informações dos beneficiários da reforma agrária, principalmente no que se refere aos dados sobre a situação de famílias assentadas, desistentes, eliminadas, evadidas, tituladas e quanto à elegibilidade, bem como produzir dados para a análise da situação socioeconômica; execução de procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários da reforma agrária; realizar procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos para retomada das parcelas e reversão do domínio ao Incra, visando sua destinação; criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com infraestrutura básica, crédito instalação e licenciamento ambiental, e proceder a supervisão ocupacional dos lotes.

IV) PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos - Trata-se de atividade essencial no processo de desenvolvimento das áreas de reforma agrária. Os servidores da autarquia promovem a supervisão da ocupação de parcelas dos assentamentos com a intenção de garantir que as terras públicas estejam, de fato, ocupadas por famílias de trabalhadores rurais oficialmente autorizadas. Em caso de flagrante de ocupação irregular, de ofício, o Incra, toma as medidas administrativas com vistas à sua regularização ou retomada das parcelas, além da consequente nova destinação da área. Ações possessórias são ajuizadas pela Procuradoria Especializada, em caso de descumprimento das decisões administrativas para ocupação regular da área.

48. No exercício 2013, a execução orçamentária dos citados planos foi a seguinte:

Tabela 2 – Execução orçamentária 2013

Planos Orçamentários (Ação 211A)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
PO 01 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	8.000.000	7.243.685	7.243.685	6.102.649
PO 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em P. de Assentamento	3.000.000	2.435.736	2.435.736	1.830.131
PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	7.824.703	3.101.504	3.101.504	2.839.339
PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos	4.000.000	3.923.276	3.923.276	3.809.856
Total	22.824.703	16.704.201	16.704.201	14.581.975

Fonte: Siop, consultado em 04/2015.

49. Conforme informado no Relatório de Gestão do Incra 2013, para o PO 0A, o quantitativo de parcelas fiscalizadas/supervisionadas foi 51.882, que corresponde a mais de 100% da meta do plano de ação 2013, para uma execução orçamentária de mais de 98% do orçamento aprovado. Para o PO 06, foram homologadas 30.239 famílias em 2013. Esse número supera o total de famílias assentadas em 2012, que foi de 7.164 famílias.

50. No exercício 2014, a execução orçamentária desses planos foi a seguinte:

Tabela 3 – Execução orçamentária 2014

Planos Orçamentários (Ação 211A)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
PO 01 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	6.000.000	4.307.766	4.307.766	4.101.137
PO 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em P. de Assentamento	3.000.000	1.655.059	1.655.059	1.455.396

Planos Orçamentários (Ação 211A)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	7.800.000	4.172.548	4.172.548	3.768.561
PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos	4.400.000	3.655.383	3.655.383	3.335.769
Total	21.200.000	13.790.756	13.790.756	12.660.863

Fonte: Siop, consultado em 04/2015.

51. No exercício 2015, a dotação orçamentária desses planos foi a seguinte:

Tabela 4 – Execução orçamentária 2015

Planos Orçamentários (Ação 211A)	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
PO 01 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	3.500.000	1.432.208	878.434	841.739
PO 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em P. de Assentamento	1.800.000	397.905	171.627	163.626
PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	4.500.000	928.801	592.967	547.426
PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos	4.200.000	1.513.162	863.351	768.103
Total	14.000.000	4.272.076	2.506.379	2.320.894

Fonte: Siop, consultado em 05/2015.

V. Principais sistemas existentes

52. As informações coletadas pela equipe de campo do Incra durante os processos de seleção são inseridas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), responsável pelo processamento das informações.

53. O sistema destina-se à sistematização de dados sobre os projetos de Reforma Agrária, bem como dos beneficiários (desde a fase de cadastro e seleção até a titulação), propiciando o conhecimento e tratamento das informações coligidas.

54. Atualmente, o cruzamento dos dados dos beneficiários com as bases governamentais para validar as informações declaradas pela entidade familiar no momento da seleção é realizado apenas após a homologação da lista de aprovados. Esse cruzamento, realizado por meio de convênio com a Dataprev, objetiva averiguar a legitimidade e a aplicação fidedigna dos critérios estabelecidos na Leis 4.504/64 e 8.629/93.

55. A principal fonte governamental utilizada para conferência dos dados é o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), que engloba o Cadastro de Trabalhadores e Empregadores.

56. As informações produzidas relacionadas às RBs são disponibilizadas no site do Incra (http://www.incra.gov.br/relacao-de-beneficiarios-rb), na forma de arquivos em PDF, por Superintendência Regional do Incra, geradas pelo Sipra e atualizadas quinzenalmente. A lista única está segmentada por município e projeto de assentamento, constando o nome dos integrantes da entidade familiar, a data da homologação no PNRA, além da situação atual: assentada, desistente,

eliminada, evadida, transferida ou suspensa em função da elegibilidade de seleção (pendências nos cruzamentos com as bases governamentais).

VI. Ambiente de controle

57. Conforme estabelecido na Norma de Execução 70/2008, as inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) serão identificados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Enquanto não sanadas as incoerências, os integrantes da unidade familiar ficarão bloqueados para emissão de certidões e contratos de concessão de crédito.

58. Ademais, consoante disposto na Instrução Normativa Incra 71/2012, o Incra promoverá a fiscalização em áreas situadas em projetos de assentamento, de ofício, ou sempre que houver denúncia, com emissão de relatório circunstanciado, que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas. Caberá ao Superintendente Regional, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação.

59. Caso haja indícios de irregularidades (ocupação de assentamento por não beneficiário da política de reforma agrária, participação de beneficiário em vendas de lotes, abandono de parcela por beneficiário, infração ambiental etc.) deverão ser adotadas medidas para apuração dos fatos, fixando prazos para saná-las, observando-se os princípios do contraditório e da ampla defesa.

60. Em relação ao controle social, uma medida adotada é a divulgação da Relação de Beneficiários na página do Incra (http://www.incra.gov.br/relacao-de-beneficiarios-rb), na forma de arquivos em PDF, por Superintendência Regional do Incra, geradas pelo Sipra e atualizadas quinzenalmente.

VII. Riscos enfrentados

61. O Relatório de Levantamento no âmbito do TMS 5 – Reforma Agrária, os relatórios de análises das contas do Incra de 2006 à 2009, bem como fiscalizações anteriores realizadas pelo Tribunal (TC 028.947/2011-8 e TC 016.245/2012-1) revelaram os seguintes riscos que podem ser relacionadas ao objeto de estudo:

a) os procedimentos para inscrição de famílias candidatas ao programa não são amplamente divulgados;

b) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento consideram eminentemente os candidatos decorrentes dos Movimentos Sociais Sem Terra;

c) os procedimentos de seleção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação;

d) os normativos internos do Incra, em especial a Norma de Execução 45/2005, não garantem transparência quanto às inscrições no programa;

e) existência de beneficiários impedidos legalmente de fazer parte da PNRA na Relação de Beneficiários do Incra;

f) alto percentual de abandono e venda de lotes da Reforma Agrária nos Projetos de Assentamento;

g) deficiência nas atividades de fiscalização e supervisão dos projetos de assentamento;

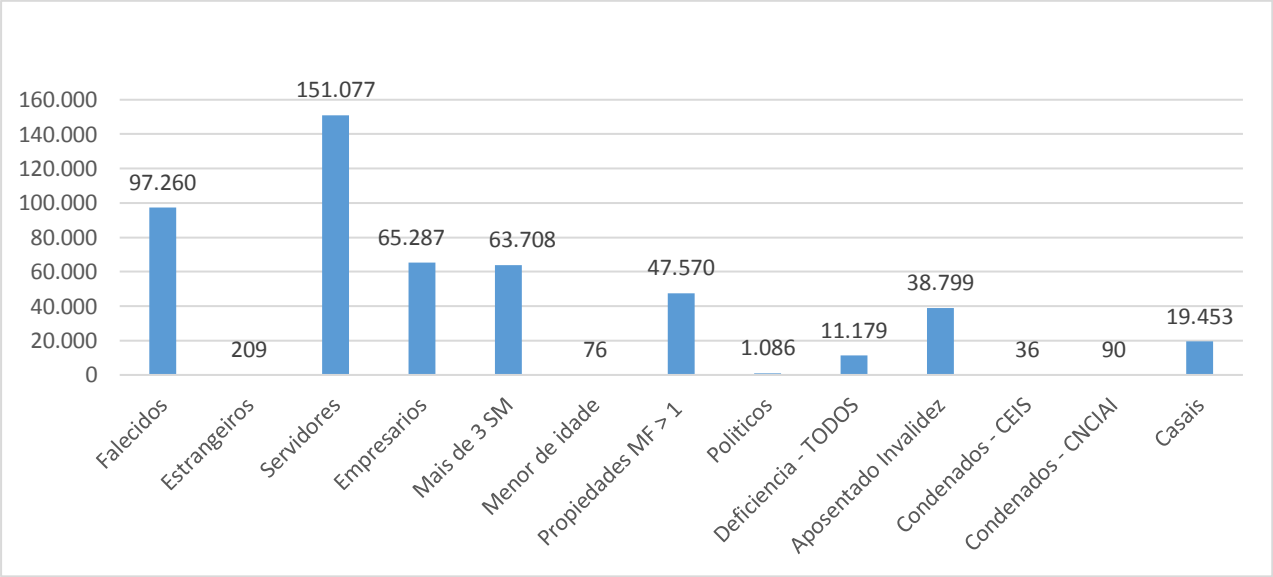
h) ausência de medidas saneadoras das situações irregulares identificadas nos trabalhos de fiscalização, supervisão ocupacional e recadastramento de assentamentos.

62. Em relação ao item “b”, cumpre ressaltar que existe determinação deste Tribunal, por meio do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, para que o Incra adeque os normativos internos, especificamente a Norma de Execução 45/2005, aos critérios de priorização de candidatos dispostos na Lei 8.629/1993.

63. Ademais, em decorrência de cruzamento inicial de dados (sem depuração detalhada para eliminar eventuais inconsistências) realizado pela SecexAmbiental, com o objetivo de identificar possíveis irregularidades nos cadastros dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, foi observada a existência de grande número de beneficiários que não atendem aos requisitos do programa.

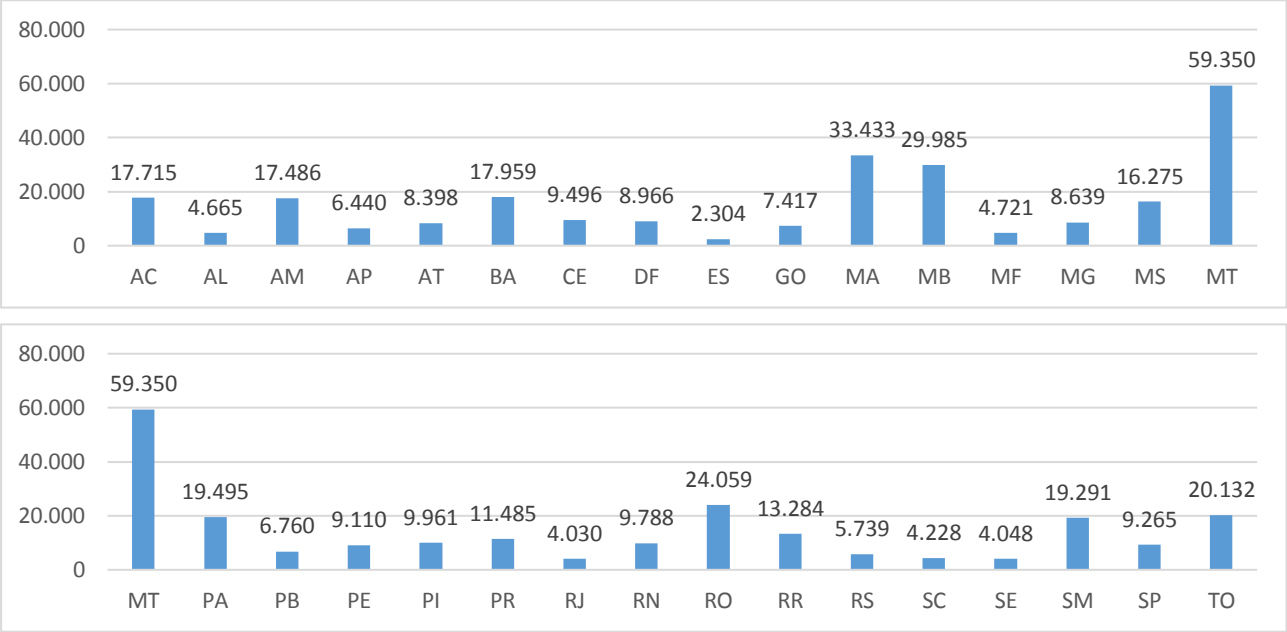
64. O resultado do cruzamento está demonstrado nos dois gráficos a seguir apresentados. No primeiro está exposto a quantidade de irregularidades identificadas *vs.* critérios de elegibilidade não atendidos pelos beneficiários, e no segundo, a quantidade de irregularidades identificadas *vs.* Estados em que as irregularidades foram verificadas.

Gráfico 1 – Quantidade *vs.* Tipo de Irregularidade



Fonte: Bases de Dados de Famílias Beneficiárias do Programa de Reforma Agrária.

Gráfico 2 – Quantidade de Irregularidade vs. Estados



Fonte: Bases de Dados de Famílias Beneficiárias do Programa de Reforma Agrária.

Metodologia

Fiscalização em conjunto com as Secretarias Estaduais do TCU

65. Em decorrência de entendimentos realizados no âmbito da Segecex acerca de metodologia a ser aplicada no presente trabalho, as Secretarias Estaduais deste Tribunal foram consultadas, por meio do Sistema Planejar, acerca do interesse em realizar auditoria de conformidade com o objetivo de verificar a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

66. A proposta de trabalho em conjunto tem como foco disponibilizar planejamento padrão baseado no conhecimento especializado da SecexAmbiental no tema "Organização Agrária" para que as unidades regionais possam realizar auditoria de conformidade no âmbito da sua jurisdição.

67. Ao final das auditorias de conformidade, a SecexAmbiental planeja realizar auditoria operacional com o objetivo de contribuir para a boa aplicação dos recursos públicos nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

68. As Secretarias do TCU nos seguintes Estados manifestaram interesse em realizar a fiscalização: Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Roraima, Rondônia, São Paulo e Tocantins.

Organização e escopo

69. Conforme descrito previamente, pretende-se, a partir do estudo dos processos de seleção e manutenção de candidatos a assentamento em áreas destinadas à reforma agrária, planejar fiscalização para que as Secretarias Estaduais do TCU avaliem o cumprimento dos normativos relativos aos critérios de inscrição, elegibilidade, classificação e manutenção dos beneficiários em assentamentos implantados pelas Superintendências Regionais do Incra.

70. Para isso, foram elaboradas quatro questões de auditoria, que abrangem os principais processos gerenciais relacionados a seleção e manutenção da Relação de Beneficiários: inscrição, eliminação e classificação dos candidatos, bem como seleção e manutenção dos beneficiários.

Não escopo

71. A auditoria proposta não terá como escopo avaliar aspectos relacionados aos créditos rurais disponibilizados pelo Incra aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, limitando-se apenas a avaliar os processos envolvidos na seleção e manutenção desses beneficiários.

Critérios

72. Os principais critérios de avaliação que serão adotados nas investigações a serem empreendidas serão:

a. Lei 4.504/1964;

b. Lei 8.629/1993;

c. Lei 9.784/1999;

d. Decreto 59.428/1966;

e. Portaria MDA 6/2013;

f. Instrução Normativa Incra 71/2012;

g. Princípios da Administração Pública inscritos no artigo 37 da Constituição Federal/1988.

Instrumentos de Coleta de Dados

73. Para que as questões de auditoria sejam satisfatoriamente respondidas, serão adotados como instrumentos de coleta de dados os a seguir dispostos e relacionados na matriz de planejamento (anexo I):

a. Entrevistas;

b. Exame documental;

c. Cruzamentos de bases de dados.

Conformidade com as NAT do TCU:

74. As análises e conclusões finais dos trabalhos serão efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo Tribunal.

75. Todas as evidências coletadas durante a execução dos trabalhos serão submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

Problema de auditoria e objetivos da auditoria planejada

Problema de auditoria

76. A Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária é o resultado do processo de seleção de candidatos a assentamento em áreas destinadas à reforma agrária. O programa visa promover a melhor distribuição da terra e possui atividade em todos os Estados da Federação, sendo que a área de assentamentos criados ocupa em torno de 10% do território nacional, com mais de 1 milhão de famílias assentadas e muitas ainda candidatas à condição de beneficiárias, exercendo pressão social para serem incluídas na relação.

77. A seleção dos beneficiários se estende durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da supervisão ocupacional. Os procedimentos de seleção

e de manutenção dos beneficiários devem atender os critérios estabelecidos nas Leis 4.504/64 (Estatuto da Terra) e 8.629/93, bem como em normativos do Incra.

78. Para garantir que o objetivo do programa seja alcançado, bem como que haja a regular seleção dos beneficiários e a adequada ocupação e destinação dos lotes, é essencial uma apropriada supervisão pelo Incra. Contudo, fiscalizações anteriores realizadas por este Tribunal revelaram, entre outras restrições, que os procedimentos de seleção e manutenção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação.

79. Assim, este trabalho foi concebido com o objetivo de verificar a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Objetivo

80. Avaliar a conformidade dos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária em assentamentos criados a partir de janeiro de 2013.

Questões de Auditoria

81. Questão 1 – Se o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foi amplamente divulgado para possibilitar que qualquer interessado se cadastrasse, de forma a atender o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999.

82. Questão 2 – Se nos procedimentos de seleção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foram observados os critérios de elegibilidade das famílias definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

83. Questão 3 – Se nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, 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.

84. Questão 4 – Se a identificação e respectivas medidas saneadoras para as situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento, incluindo as ações necessárias para desocupação do lote e a convocação de candidatos excedentes, identificadas em trabalhos de supervisão ocupacional realizados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa Incra 71/2012.

Conclusão

85. O presente trabalho, em conformidade com entendimentos realizados no âmbito da Segecex acerca de metodologia a ser aplicada, atendeu ao objetivo de planejar auditoria de conformidade, a ser executada por Secretarias Estaduais deste Tribunal, para verificar a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

86. A Relação de Beneficiários do Programa de Reforma Agrária é o resultado do processo de seleção de candidatos a assentamento em áreas destinadas à reforma agrária. O programa visa promover a melhor distribuição da terra e possui atividade em todos os Estados da Federação, sendo que a área de assentamentos criados ocupa em torno de 10% do território nacional, com mais de 1

milhão de famílias assentadas e muitas ainda candidatas à condição de beneficiárias, exercendo pressão social para serem incluídas na relação.

87. Para garantir que o objetivo do programa seja alcançado, bem como que haja a regular seleção dos beneficiários e a adequada ocupação e destinação dos lotes, é essencial uma apropriada supervisão pelo Incra. Contudo, fiscalizações anteriores realizadas por este Tribunal e cruzamento inicial de dados realizado pela SecexAmbiental revelaram, entre outros riscos, que os procedimentos de seleção e manutenção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação, bem como a existência de beneficiários impedidos legalmente de fazer parte da PNRA na Relação de Beneficiários do Incra.

88. Desse modo, torna-se importante que as Secretarias Estaduais deste Tribunal que manifestaram interesse em realizar a fiscalização (Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO) verifiquem a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa de Reforma Agrária.

89. A proposta de trabalho em conjunto com as Secretarias Estaduais tem como foco disponibilizar planejamento padrão baseado no conhecimento especializado da SecexAmbiental no tema "Organização Agrária" para que as unidades regionais possam realizar auditoria de conformidade no âmbito da sua jurisdição. A SecexAmbiental ficaria responsável pela realização de tutoria durante o planejamento dos trabalhos.

90. Ao final das auditorias de conformidade, a SecexAmbiental planeja realizar auditoria operacional com o objetivo de contribuir para a boa aplicação dos recursos públicos nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

91. Estima-se o volume de recursos a serem fiscalizados em R$ 958,9 milhões, referente à dotação orçamentária, exercícios 2013-2015, da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, que objetiva realizar atividades relacionadas à fiscalização e ao acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do crédito de instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Encaminhamento

92. Ante o exposto, submete-se o presente projeto de auditoria à consideração superior, propondo:

a) autorizar a SecexAmbiental realizar tutoria nas auditorias de conformidade a serem realizadas pelas seguintes Secretarias Estaduais deste Tribunal que manifestaram interesse em fiscalizar a Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária: Secex-AP, Secex-GO, Secex-MS, Secex-PA, Secex-RO, Secex-RR, Secex-SP e Secex-TO; e

b) arquivar os presentes autos.

Brasília, 29 de maio de 2015.

Fernando Rodrigues Leite
AUFC – Matrícula 5660-0
Supervisor

Tiago Modesto Carneiro Costa
AUFC – Matrícula 6583-8
Coordenador

Joaquim Quadros Tonhá
AUFC – Matrícula 8609-6

Sarah Peixoto Toledo
AUFC – Matrícula 9822-1

Apêndice A - Estimativa de custos por Secretaria Estadual do TCU

Os custos diretos previstos da auditoria para as fases de planejamento, execução e elaboração do relatório final, são apresentados na tabela a seguir.

Item de Custo	Planejamento	Execução	Relatório	Total
Custo HDF	80.000,00	40.000,00	40.000,00	160.000,00
Diárias	-	15.000,00	-	15.000,00
Passagem aérea + taxa de embarque	-	-	-	-
Indenização de transporte	-	3.000,00	-	3.000,00
Total	80.000,00	58.000,00	40.000,00	**178.000,00**

Anexo I – Matriz de Planejamento de Auditoria

MATRIZ DE PLANEJAMENTO DE AUDITORIA

TC 007.723/2015-6 Fiscalis nº 110/2015

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

OBJETIVO:

Avaliar a conformidade dos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária em assentamentos criados a partir de janeiro de 2013.

PROBLEMA:

A Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária é o resultado do processo de seleção de candidatos a assentamento em áreas destinadas à reforma agrária. O programa visa promover a melhor distribuição da terra e possui atividade em todos os Estados da Federação, sendo que a área de assentamentos criados ocupa em torno de 10% do território nacional, com mais de 1 milhão de famílias assentadas e muitas ainda candidatas à condição de beneficiárias, exercendo pressão social para serem incluídas na relação.

A seleção dos beneficiários se estende durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da supervisão ocupacional. Os procedimentos de seleção e de manutenção dos beneficiários devem atender os critérios estabelecidos nas Leis 4.504/64 (Estatuto da Terra) e 8.629/93, bem como em normativos do Incra.

Para garantir que o objetivo do programa seja alcançado, bem como que haja a regular seleção dos beneficiários e a adequada ocupação e destinação dos lotes, é essencial uma apropriada supervisão pelo Incra. Contudo, fiscalizações anteriores realizadas por este Tribunal revelaram, entre outras restrições, que os procedimentos de seleção e manutenção de famílias para assentamento não observam os critérios de eliminação e classificação estabelecidos na legislação.

Assim, este trabalho foi concebido com o objetivo de verificar a aderência à legislação aplicável nos procedimentos realizados pelo Incra para seleção e manutenção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Questão 1 – Se o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foi amplamente divulgado para possibilitar que qualquer interessado se cadastrasse, de forma a atender o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
1. Divulgação do processo de seleção; 2. Relação de Inscritos; 3. Relação de Beneficiários; 4. Acampamento de trabalhadores rurais em que residiam os candidatos à época da seleção; 5. Movimento social de que participavam os candidatos à época da seleção.	Art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c Art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999; Art. 10 da Portaria MDA 6/2013.	Processos administrativos de seleção dos projetos de assentamento (1,2 e 3); Sipra (2 e 3); Equipe de seleção da Divisão de Obtenção das Superintendências Regionais (1, 4 e 5); Beneficiários (1, 4 e 5).	Exame documental (1, 2 e 3); Entrevista (1, 4 e 5).	1.1. Emitir ofício de requisição para o Superintendente Regional do Incra (SR/Incra) solicitando cópia digitalizada dos seguintes documentos: processos administrativos referentes aos projetos de assentamento criados a partir de 2013; relação de inscritos e de beneficiários em cada projeto; e dados do cadastro dos candidatos no Sipra; 1.2. Verificar nos processos administrativos se a divulgação do processo seletivo possibilitou o conhecimento da abertura das inscrições pelo público em geral; 1.3. Confrontar o número de candidatos inscritos com o número de beneficiários; 1.4. Verificar nos dados cadastrais do Sipra se o candidato residia em acampamento à época da seleção; 1.5. Entrevistar a equipe de seleção da Divisão de Obtenção das Superintendências Regionais e beneficiários que forem contatados em visita em campo para obter informações acerca da divulgação do processo de seleção, dos acampamentos que residiam os candidatos e dos movimentos sociais que participavam à época da seleção; 1.6. Verificar, mediante análise das respostas, se o processo seletivo foi divulgado apenas em acampamento, se os beneficiários residiam em acampamento e se participavam de movimento social à época da seleção;	Processos de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária (A.1-A.2); Extrato de entrevista (A.1-A.2).	**A1. Ausência de ampla divulgação, para o público em geral, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária;** **A2. Processo de inscrição restrito a famílias acampadas e/ou indicadas por movimentos sociais.**

Questão 1 – Se o processo de inscrição das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foi amplamente divulgado para possibilitar que qualquer interessado se cadastrasse, de forma a atender o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/1988 c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei 9.784/1999.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
				1.7. Confrontar o número de beneficiários entrevistados com o número de beneficiários que residiam em acampamento e participavam de movimento social.		

Questão 2 – Se nos procedimentos de seleção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foram observados os critérios de elegibilidade das famílias definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
1. Relação de Beneficiários; 2. Capacidade civil dos beneficiários; 3. Proprietários rurais com área do imóvel superior ao módulo rural; 4. Servidores públicos federal, estadual ou municipal; 5. Trabalhadores com rendimento não agrícola acima de	Art. 20 da Lei 8.629/1993; Art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966; Art. 2°, caput, da Lei 9.784/1999.	Sipra (1, 12 e 13); Cnis (2, 6 e 8); Rais (2, 4 e 5); Cad_Unico (2); Siape (4); Receita (2, 6 e 7); Justiça-MJ (9); TSE (10); SNCR (3); Sisobi (11);	Cruzamento de base de dados para verificação de beneficiários não enquadrados na legislação aplicável (1-13); Depuração manual dos dados para eliminar eventuais	1.1. Emitir Ofício de Requisição ao Superintendente Regional do Incra (SR/Incra) solicitando base de dados do Sipra, no formato 'TXT' ou 'XML' (Responsável: SecexAmb.); 1.2. Solicitar ao DGI (Setor de Inteligência) acesso as demais bases da administração pública referidas nas fontes de informação (Responsável: SecexAmb); 1.3. Emitir Ofício de Requisição ao Incra matriz e MDA solicitando o cadastro de proprietários de imóveis rurais constante do SNCR (Responsável: SecexAmb.); 1.4. Caso se faça necessário acesso a alguma base de dados não contemplada nas fontes de informação, emitir Ofício de Requisição ao órgão competente solicitando as informações necessárias (Responsável: SecexAmb.);	Bases de dados de famílias beneficiárias do Programa de Reforma Agrária registradas no Sipra (A.3); Bases de dados de famílias inscritas no Programa de Reforma Agrária registradas no Sipra (A.4);	**A3. Existência de beneficiários que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária;** **A4. Existência de excedentes classificados que não atendem aos requisitos do Programa de Reforma Agrária;**

Questão 2 – Se nos procedimentos de seleção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foram observados os critérios de elegibilidade das famílias definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
três salários mínimos; 6. Proprietário, cotista ou acionista de estabelecimento comercial ou industrial; 7. Estrangeiros não naturalizados; 8. Aposentadas por invalidez; 9. Condenados com sentença penal transitada em julgado; 10. Titulares de mandatos eletivos; 11. Falecidos; 12. Relação de Inscritos; 13. Relação de Eliminados; 14. Comunicações aos candidatos eliminados.		Processos administrativos de seleção dos projetos de assentamento (14).	inconsistências (1 - 13); Exame documental (14).	1.5. Efetuar o cruzamento dos dados das bases solicitadas para verificar o indício da existência de beneficiário ou classificado que: a) detenha cargo eletivo (TSE); b) obtenha mais de três salários mínimos mensalmente de renda familiar decorrente de atividade não agrícola (Rais); c) detenha cargo público (Rais e Siape); d) detenha propriedade rural acima do módulo rural (SNCR); e) seja proprietário, cotista ou acionista de pessoa jurídica não relacionado com a agricultura (CNPJ/Receita); f) tenha falecido e continue listado como produtor beneficiário (Sisobi); g) tenha sido condenado em sentença penal transitada em julgado (Justiça-MJ); h) seja aposentado por invalidez (Cnis); i) seja estrangeiro não naturalizado (Receita); j) seja portador de deficiência física ou mental (Cnis, Rais e Cad_Unico); k) seja menor não emancipado (Receita); l) tenha sido anteriormente contemplado em programa de reforma agrária (Sipra);	Bases de dados de famílias eliminadas no Programa de Reforma Agrária registradas no Sipra (A.3-A.5); Outras bases de dados da administração pública relacionadas ao objeto em estudo (A.3-A.5); Tabela com resultados dos cruzamentos de dados (A.3-A.5); Processos administrativos de seleção dos projetos de assentamento (A.6).	**A5. Existência de candidatos eliminados que atendiam aos critérios de elegibilidade;** **A6. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa na verificação dos critérios de elegibilidade.**

Questão 2 – Se nos procedimentos de seleção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, foram observados os critérios de elegibilidade das famílias definidos no art. 20 da Lei 8.629/1993, art. 25, caput e § 3°, da Lei 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto 59.428/1966.						
Informações Requeridas	**Critérios**	**Fontes de Informação**	**Técnica de Auditoria**	**Detalhamento dos Procedimentos**	**Objetos**	**Possíveis Achados**
				1.6. Examinar os resultados do A1.4 para eliminar as eventuais inconsistências manualmente; 1.7. Efetuar o cruzamento dos dados das bases solicitadas para verificar o indício da existência de candidatos erroneamente eliminados; 1.8. Emitir Ofício de Requisição ao Superintendente Regional do Incra (SR/Incra) solicitando as comunicações direcionadas aos candidatos eliminados para apresentação de defesa; 1.9. Verificar se foram direcionadas comunicações aos candidatos eliminados para defesa de seus interesses.		

Questão 3 – Se nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, 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.						
Informações Requeridas	**Critérios**	**Fontes de Informação**	**Técnica de Auditoria**	**Detalhamento dos Procedimentos**	**Objetos**	**Possíveis Achados**
1. Relação de Beneficiários; 2. Relação de Classificados; 3. Proprietários dos imóveis desapropriados;	Art. 19 da Lei 8.629/1993; Art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do	Sipra (1 - 10); Processos administrativos de seleção dos projetos de assentamento (11 e 12).	Exame e ordenação de informações constante de base de dados (1-10);	1.1. Emitir Ofício de Requisição à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Incra Sede) solicitando a sistemática de classificação e pontuação utilizada pelo sistema Sipra (Responsável: SecexAmb.); 1.2. Verificar se a sistemática de classificação do sistema está de acordo com o critério de priorização de famílias definido na legislação (Responsável: SecexAmb.);	Bases de dados de famílias inscritas no Programa de Reforma Agrária registradas no Sipra (A.6).	**A7. Descumprimento dos critérios de priorização definidos na legislação para torna-se beneficiário do Programa de**

Questão 3 – Se nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, 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.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
4. Trabalhadores do imóvel desapropriado (posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários); 5. 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 perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem; 6. Trabalhadores de outros imóveis (posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários); 7. Agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão	Decreto 59.428/1966; Arts. 6 e 7 da Portaria MDA 6/2013; Art. 2°, caput, da Lei 9.784/1999.		Exame documental (11 e 12).	1.3. Emitir Ofício de Requisição ao Superintendente Regional do Incra (SR/Incra) solicitando base de dados do Sipra, no formato 'TXT' ou 'XML' (Responsável: SecexAmb.); 1.4. Aplicar os critérios de priorização definidos na legislação nas famílias constantes das bases solicitadas para verificar a correta classificação dos candidatos; 1.5. Comparar a lista decorrente da aplicação dos critérios de priorização definidos na legislação com a Relação de Classificados constante do Sipra; 1.6. Examinar os resultados do 1.5 para identificar eventuais beneficiários que não cumpriram a ordem de preferência estipulada na legislação; 1.7. Emitir Ofício de Requisição ao Superintendente Regional do Incra (SR/Incra) solicitando a divulgação do resultado do processo seletivo e eventuais recursos impetrados; 1.8. Verificar se os candidatos foram devidamente informados do resultado do processo seletivo, bem como se foi facultado apresentar recurso.		**Reforma Agrária;** **A8. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos procedimentos de classificação e divulgação do resultado.**

Questão 3 – Se nos procedimentos de classificação das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em assentamentos criados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, 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.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
da propriedade familiar; 8. Agricultores cujas propriedades sejam insuficientes para sustento próprio ou da família; 9. Trabalhadores sem terra que desejem se radicar na exploração da terra; 10. Dados dos candidatos: tamanho da família, idade do candidato, tempo de atividade agrícola, moradia no município e renda mensal da família; 11. Divulgação do resultado do processo seletivo; 12. Eventuais recursos ao resultado do processo seletivo.						

Questão 4 – Se a identificação e respectivas medidas saneadoras para as situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento, incluindo as ações necessárias para desocupação do lote e a convocação de candidatos excedentes, identificadas em trabalhos de supervisão ocupacional realizados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa Incra 71/2012.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
1. Plano de Supervisão Ocupacional, inclusive supervisões decorrentes de demandas externas (denúncia, conflitos etc.); 2. Ordem de Serviço das equipes de campo da Divisão de Desenvolvimento das Superintendências Regionais; 3. Situações irregulares identificadas nas áreas situadas em projetos de assentamento (beneficiários que infringem as cláusulas e condições estabelecidas no contrato; e não beneficiários que ocupem ou/e explorem áreas de	Instrução Normativa Incra 71/2012; Art. 2°, caput, da Lei 9.784/1999.	Processos administrativos de supervisão ocupacional de assentamento (1 - 10); Sipra (11); Equipe de campo da Divisão de Desenvolvimento das Superintendências Regionais (3-10); Ocupantes dos lotes (3-10).	Exame documental (1-11); Entrevista (3-10).	1.1. Emitir ofício de requisição para o Superintendente Regional do Incra (SR/Incra) solicitando cópia digitalizada dos seguintes documentos: processos administrativos de supervisão ocupacional realizadas a partir de janeiro de 2013, planos de fiscalização e a relação de beneficiários em cada projeto; 1.2. Verificar a existência e adequação dos planos de supervisão ocupacional; 1.3. Verificar, valendo-se das ordens de serviço, se as fiscalizações estão sendo realizadas com a frequência definida no plano; 1.4. Verificar se as situações irregulares que foram identificadas nas áreas situadas em projetos de assentamento estão sendo adequadamente caracterizadas e instruídas, conforme estabelecido nos normativos; 1.5. Verificar se foram adotadas medidas saneadoras para as situações irregulares identificadas nas áreas situadas em projetos de assentamentos, e se essas medidas estão de acordo com o estabelecido nos normativos; 1.6. Verificar as providências adotadas para desocupação do lote e convocação de novos interessados; 1.7. Verificar se foram direcionadas comunicações e notificações aos interessados em virtude de irregularidades identificadas, bem como se foi facultado apresentar recurso;	Processos de supervisão ocupacional de assentamentos do Programa de Reforma Agrária (A.9-A.13).	**A9. Ausência e/ou incipiência de Plano de Fiscalização;** **A10. Descumprimento do Plano de Supervisão Ocupacional;** **A11. Deficiência na identificação e/ou instrução das situações irregulares em projetos de assentamentos;** **A12. Descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos processos de supervisão ocupacional;** **A13. Ausência e/ou deficiência nas medidas saneadoras**

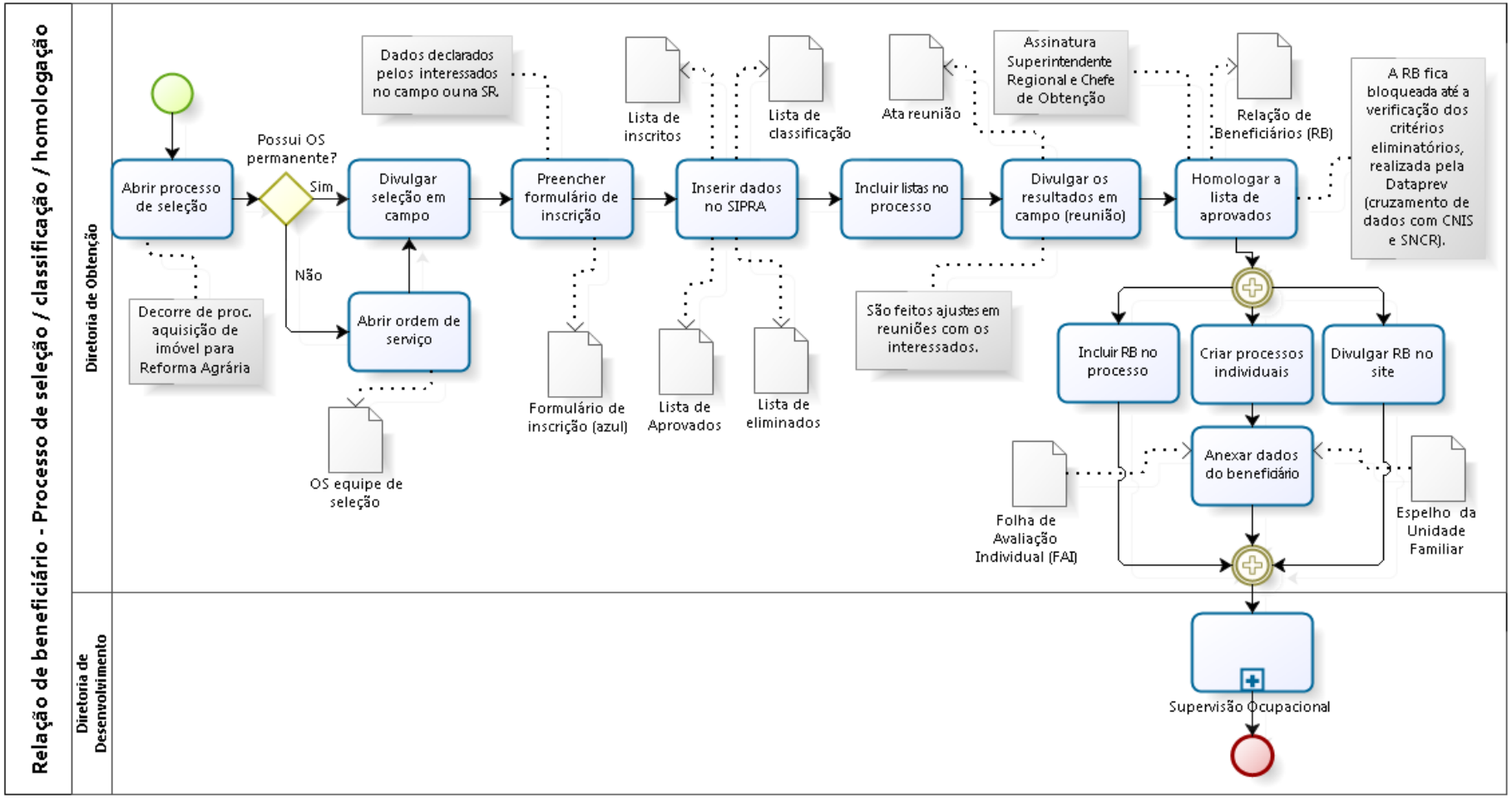
Questão 4 – Se a identificação e respectivas medidas saneadoras para as situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento, incluindo as ações necessárias para desocupação do lote e a convocação de candidatos excedentes, identificadas em trabalhos de supervisão ocupacional realizados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa Incra 71/2012.

Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
assentamento sem autorização); 4. Relatórios decorrentes dos trabalhos de supervisão ocupacional; 5. Notificações decorrentes de irregularidades identificadas; 6. Defesas ou pedidos de regularização apresentados; 7. Decisões do Superintendente Regional, bem como as peças que a fundamentaram, acerca do julgamento das defesas e dos pedidos de regularização apresentados; 8. Comunicações aos interessados das decisões proferidas;				1.8. Verificar se os recursos foram adequadamente analisados; 1.9. Entrevistar a equipe de campo da Divisão de Desenvolvimento das Superintendências Regionais e ocupantes de lotes que forem contatados em visita em campo para obter informações adicionais que se fizerem necessárias acerca dos procedimentos de supervisão ocupacional dos lotes.		**concernentes a situações irregulares identificadas nos trabalhos de supervisão ocupacional de assentamentos.**

Questão 4 – Se a identificação e respectivas medidas saneadoras para as situações irregulares em áreas situadas em projetos de assentamento, incluindo as ações necessárias para desocupação do lote e a convocação de candidatos excedentes, identificadas em trabalhos de supervisão ocupacional realizados pelo Incra a partir de janeiro de 2013, atenderam aos requisitos previstos na Instrução Normativa Incra 71/2012.

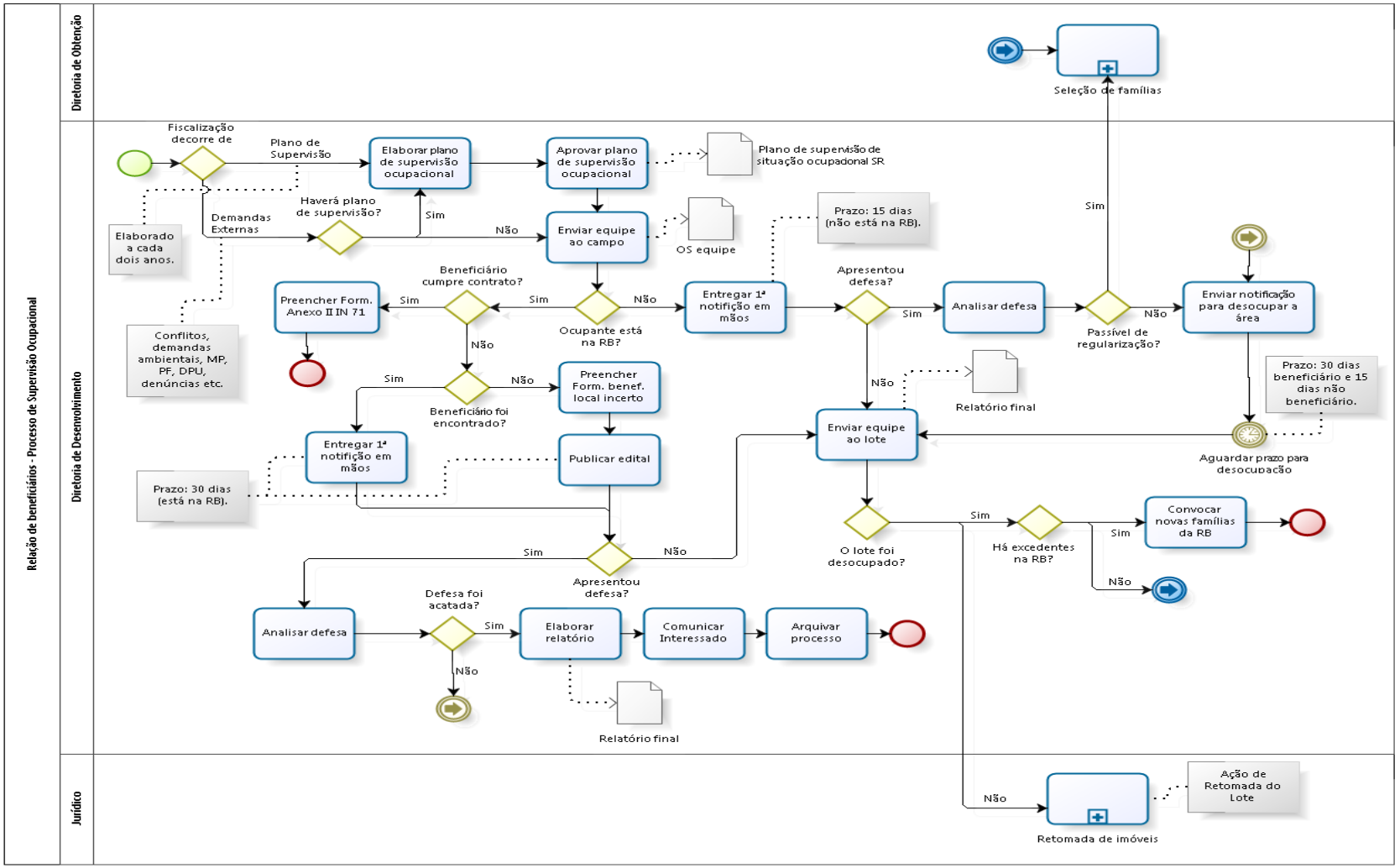
Informações Requeridas	Critérios	Fontes de Informação	Técnica de Auditoria	Detalhamento dos Procedimentos	Objetos	Possíveis Achados
9. Caso as defesas ou os pedidos de regularização hajam sido deferidos, eventuais providencias adotadas para saneamento da questão; 10. Caso indeferidos, providências adotadas para desocupação do lote e convocação de novos interessados; 11. Relação de Beneficiários.						

Anexo II – Mapa do Processo de Seleção, Classificação e Homologação da Relação de Beneficiários



Powered by bizagi Modeler

Anexo III – Mapa do Processo de Supervisão Ocupacional dos Assentamentos


Relação de beneficiários - Processo de Supervisão Ocupacional
Diretoria de Obtenção
Diretoria de Desenvolvimento
Jurídico
Seleção de famílias
Fiscalização decorre de
Plano de Supervisão
Elaborar plano de supervisão ocupacional
Aprovar plano de supervisão ocupacional
Plano de supervisão de situação ocupadonal SR
Elaborado a cada dois anos.
Demandas Externas
Haverá plano de supervisão?
Sim
Não
Enviar equipe ao campo
OS equipe
Prazo: 15 dias (não está na RB).
Sim
Beneficiário cumpre contrato?
Preencher Form. Anexo II IN 71
Sim
Sim
Não
Ocupante está na RB?
Entregar 1ª notifição em mãos
Apresentou defesa?
Sim
Analisar defesa
Passível de regularização?
Não
Enviar notificação para desocupar a área
Conflitos, demandas ambientais, MP, PF, DPU, denúncias etc.
Não
Sim
Não
Beneficiário foi encontrado?
Preencher Form. benef. local incerto
Não
Relatório final
Prazo: 30 dias beneficiário e 15 dias não beneficiário.
Entregar 1ª notifição em mãos
Publicar edital
Enviar equipe ao lote
Aguardar prazo para desocupação
Prazo: 30 dias (está na RB).
Sim
Não
Apresentou defesa?
O lote foi desocupado?
Sim
Há excedentes na RB?
Sim
Convocar novas famílias da RB
Não
Analisar defesa
Defesa foi acatada?
Sim
Elaborar relatório
Comunicar Interessado
Arquivar processo
Não
Relatório final
Não
Retomada de imóveis
Ação de Retomada do Lote