

## Comprovante de Entrega

N° do Protocolo: 66.675.355-5

Protocolado por **Rudi Meira Cassel**

Data de Entrega: 15/12/2020

Hora de Entrega: 17:32:14

Local de Entrega: Protocolo Eletrônico

Código do Documento	Arquivo Associado	Validação do Documento *
66.675.331-9	Den_AtriCargos_SINDPFA(15-12-2020).pdf	A9959F321D52B11B47B71988E1FAA1E0
66.675.333-3	Anexo_1_-_Procuração.pdf	5D8D522F9DDE0ED464FF9B8ACE57E494
66.675.334-0	Anexo_2_-_Atos_SindPFA.pdf	02338088DBCE8FFAF1B66A6ADA8A0B5E
66.675.335-7	Anexo_3_-_PortariaConjunta1_2-12-2020.pdf	B42143CB6D5680B0BA072AC5CA1B2ECF
66.675.337-1	Anexo_4_-_PortariaConjunta1_2-12-2020-Parte2.pdf	C4451FE775E9E7C8435D31DDB8C3343D
66.675.338-8	Anexo_5_-_Inkra_vai_terceirizar_vistoria_de_terras_com_municipios_para_fazer_regularização_fundiária_-_Política_-_Estadão.pdf	5F615D7A41ECBBC38AD56100EED070A4
66.675.339-5	Anexo_6_-_Acordo_De_Cooperacao_Tecnica_N__572_20.pdf	A143F9443158ABE152204668DE4B2C17
66.675.340-1	Anexo_7_-_Notícia_Inkra_Sul_do_Pará_cria_o_1º_Núcleo_Municipal_de_Regularização_Fundiária_do_país.pdf	362D8826E9EC30A5CF7F8656EB4944DA
66.675.341-8	Anexo_8_-_SEI_INCRA_-_7690903_-_Acordo_de_Cooperação_Técnica.pdf	D29ED954EC604BAABCA872DAB436F4CD
66.675.342-5	Anexo_9_-_Plano_de_Trabalho_ACT_RO.pdf	45FA5BC83CBF156EFEB392EE4C63E49A
66.675.343-2	Anexo_10_-_Extrato_Convênio_Inkra_DO-RO.pdf	41ECF7805854EACA3F39839331FFFC95
66.675.344-9	Anexo_11_-_EDITAL_1.pdf	AD6A041EF14C314C1A198478451218EB
66.675.345-6	Anexo_12_-_SEI_INCRA_-_6279271_-_Despacho.pdf	B89F7616EFE5CCA12A50AA89A3066F6D
66.675.346-3	Anexo_13_-_QUADRO_IDEAL_MANTIDOS_VAGAS_.pdf	DDDC7C2908A7C52BA14C58A4F1236CF1
66.675.347-0	Anexo_14_-_DISTRIBUICAO_POR_SITUACAO_FUNCIONAL.pdf	DEFF2B3947F207732EDFB390A3E81F5C
66.675.348-7	Anexo_15_-_EXTRACAO__12DEZ19__EXPECTATIVA_DE_APOSENTADORIA.pdf	5AF0B5F2AE4C2410C491B771FBC45913
66.675.349-4	Anexo_16_-_Instru_o_-_015.859_2014-2.pdf	331214BBFC473A1B776DDC4E8AB3CEDB
66.675.350-0	Anexo_17_-_Lei_10550.pdf	8FBCC44535CE8AB6C7B0E9D6BB6A587F
66.675.351-7	Anexo_18_-_Res_CONFEA_INCRA.pdf	EBF461966D08439BB31FEB0338E78397

\* Essa sequência alfanumérica identifica o arquivo de forma exclusiva, por meio de uma função *hash*, garantindo a integridade do arquivo enviado.

Usuário: Rudi Meira Cassel (X68075294068)

IP: 187.66.143.96, 192.168.100.147

**Em caso de dúvidas, sugestões ou reclamações entre em contato com a Central de Atendimento pelo 3527-5234.**

Excelentíssimos Senhores Ministros  
**Tribunal de Contas da União**  
Brasília - DF

Assunto: Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público | Servidor Público Civil | Regime Estatutário | Provimento de Cargos (11938)<sup>1</sup>

Ementa: Constitucional e Administrativo. Carreira de Perito Federal Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Cargos da estrutura do INCRA. Atribuições. Necessidade de habilitação profissional para ocupar os cargos. Acordos de Cooperação Técnica. Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro 2020. Programa Titula Brasil. Provimentos ilegais. Pessoas não habilitadas. Violação ao princípio da legalidade, eficiência, moralidade e impessoalidade. Princípio do Concurso Público.

**SINDICATO NACIONAL DOS PERITOS FEDERAIS AGRÁRIOS – SINDPFA**, CNPJ nº 15.021.685/0001-20, com domicílio em Brasília-DF, SBN, Quadra 01, Bloco D, Ed. Palácio do Desenvolvimento, 20º andar, sala 2006, Asa Norte, CEP 70.057-900, endereço eletrônico <juridico@sindpfa.org.br>, por seus procuradores regularmente constituídos (mandato anexo), que recebem intimações e notificações em Brasília/DF, no SAUS, Quadra 5, Bloco N, salas 212 a 217, Edifício OAB, CEP 70.070-913, telefone (61) 3223-0552, endereço eletrônico <publica@servidor.adv.br>, com fundamento no § 2º do artigo 74 da Constituição da República, artigo 53 da Lei nº 8.443, de 1992, e artigo 234 do Regimento Interno, apresenta **DENÚNCIA** em face do **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO AGRÁRIA – INCRA** autarquia federal, criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, inscrito no CNPJ 03.173.469/0001-10, com sede no Setor Bancário Norte – SBN, Quadra 1, Bloco D, Edifício Palácio do Desenvolvimento, Brasília-DF, CEP 70.057-900 e, **MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO**, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco D, Brasília-DF, CEP 70632-100, conforme segue.

## 1. FATOS

O sindicato denunciante congrega servidores integrantes da carreira

---

<sup>1</sup> Assunto de acordo com as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Resolução nº 46, de 2007.

Perito Federal Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (estatuto anexo), regidos pelas Leis 8.112/1990 e 10.550/2002 (anexa), e age contra a ilegal terceirização do exercício das atribuições dos substituídos.

Isso porque, no dia 3 de dezembro de 2020, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020 (anexa), editada pelos denunciados, que institui o **Programa Titula Brasil**, o qual tem como objetivo fazer diversas parcerias com prefeituras do país a fim de promover a regularização fundiária, por meio da acordos firmados, mesmo que tal competência seja exclusiva do INCRA, a saber:

### **PORTARIA CONJUNTA Nº 1, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2020**

Institui o Programa Titula Brasil e dispõe sobre seus objetivos e forma de implementação.

[...]

Art. 1º Instituir o Programa Titula Brasil com o objetivo de aumentar a capacidade operacional dos **procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas rurais** sob domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Art. 2º O Programa **será executado diretamente pelo Núcleo Municipal de Regularização Fundiária - NMRF.**

Parágrafo único. O NMRF será **integrado por recursos humanos disponibilizados pelo município** e os serviços serão organizados e executados conforme dispuser o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Art. 3º **Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária:**

I - implementar e coordenar o NMRF;

II - **capacitar os recursos humanos disponibilizados pelo município, integrantes dos NMRF;** e

III - elaborar o Regulamento Operacional e o Manual de Planejamento e Fiscalização do Programa no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados da publicação desta Portaria, e propor sua revisão, quando for necessária.

Art. 4º **Compete à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:**

I - formular e normatizar as diretrizes do Programa;

II - supervisionar e monitorar as ações e resultados do Programa; e

III - aprovar o Regulamento Operacional e o Manual de Planejamento e Fiscalização.

Art. 5º Os municípios participarão voluntariamente do **Programa Titula Brasil por meio de parcerias com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.**

Parágrafo único. **A convocação para participação do Programa será pública.**

Segundo afirmado pelo Secretário Especial de Regularização Fundiária do Ministério da Agricultura ao Estadão, o programa começa imediatamente e este espera uma **“adesão em massa”** dos municípios. Ademais, informou que em até 60 (sessenta) dias será divulgado o “Regulamento Operacional

e o Manual de Planejamento e Fiscalização” do programa, conforme dispõe notícia em anexo.

A implementação do referido Programa, que nitidamente invade atribuições dos servidores do INCRA e fere o postulado do concurso público, confirmou as intenções dos denunciados de promoverem a terceirização constitucionalmente vedada.

Com efeito, antes mesmo da oficialização de Programa Governamental de terceirização, o primeiro denunciado já vinha operacionalizando tal ilegalidade. É o caso do acordo realizado entre o INCRA e o Município de Água Azul da Norte, no Pará, por meio do “Acordo de Cooperação Técnica nº 572/2020”, pois prevê que o Município de Água Azul do Norte será responsável pela operacionalização da regularização fundiária em Glebas Públicas Federais, a saber (anexos):

**ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA QUE ENTRE SI CELEBRAM  
O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA  
AGRÁRIA - INCRA, POR MEIO DA SUPERINTENDÊNCIA  
REGIONAL DO SUL DO PARÁ- SR (27), E O MUNICÍPIO DE ÁGUA  
AZUL DA NORTE/PA, OBJETIVANDO A OPERACIONALIZAÇÃO DA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS GLEBAS PÚBLICAS FEDERAIS  
LOCALIZADAS NA ZONA RURAL DO REFEIRO MUNICÍPIO**

**1. CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**

1.1. O presente Acordo de Cooperação Técnica tem por objeto a **operacionalização da regularização fundiária em Glebas Públicas Federais** sob jurisdição do INCRA, localizadas no Município de Água Azul do Norte, através de **Núcleo Municipal de Regularização Fundiária**, que possui caráter temporário. **A operacionalização trata de execução de todas as etapas do procedimento de regularização fundiária em Glebas Públicas Federais**, até a emissão de manifestação técnica conclusiva quanto à regularidade; em conformidade com o estabelecido nas Leis 10.267/2011 e 11.952/2009, Decretos 9.309/2018 e 4.449/202, Instrução Normativa nº 100, de 30 de Dezembro de 2019, 3º Edição da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais e seus manuais, com a conjugação de esforços materiais e humanos na execução das atividades, sem repasse de recursos entre as partes.

[...]

**6. CLÁUSULA SEXTA – DAS INSTALAÇÕES**

Os objetivos previstos no presente ACORDO serão atingidos com a criação, instalação e funcionamento de um setor temporário subordinado ao Município e vinculado tecnicamente ao INCRA, setor este que se denominará do **Núcleo Municipal de Regularização Fundiária**, ao qual caberá a realização das atividades mencionadas na Cláusula Primeira e Plano de Trabalho. (grifou-se)

Extrai-se da notícia veiculada pelo primeiro denunciado em 10 de novembro de 2020 (anexa), que “a unidade possui caráter temporário e vai contar

**com servidores municipais, que vão receber treinamento do Incra** para realizar a regularização fundiária das glebas públicas federais localizadas na zona rural do município”. Conforme se demonstrará, o Acordo engloba a execução das atribuições exclusivas dos Peritos Federais Agrários.

De modo semelhante ao referido acordo, o INCRA também firmou o Acordo de Cooperação Técnica nº 642/2020 (Boletim de Serviço Eletrônico em 01/12/2020) com o município de Rondon do Pará, no Pará, com os mesmos objetivos do acordo supracitado, isto é, a operacionalização da regularização fundiária das Glebas Públicas Federais localizadas na zona rural do referido município, conforme se observa no documento anexo.

A mesma situação já se constatava no Acordo de Cooperação Técnica de Regularização Fundiária Rural no Estado de Rondônia INCRA SR(17)RO (anexo), Convênio Nº 121/Pge-2020 (minuta que o precedeu em anexo). O Edital nº 184/2020/SEGEP-GCP (anexo) deflagrou Processo Seletivo para contratação temporária de empregados, especificamente Assessores Especiais em Regularização Fundiária, conforme se observa:

#### **ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO ESTADO DE RONDÔNIA INCRA SR(17)RO E GOVERNO DE RONDÔNIA**

##### **2. IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO**

Ações conjuntas do INCRA e Governo de Rondônia, período inicial de 12 meses, **destinadas à promoção e ao apoio à regularização fundiária de imóveis rurais inseridos em glebas públicas federais e projetos de assentamento no Estado de Rondônia**, proporcionando a regularidade jurídica, a emissão de Contratos de Concessão de Uso (CCU's), Certificado de Reconhecimento de Ocupação (CRO's) e Títulos Definitivos (TD's).  
[...]

##### **4. Discriminação do Plano de Trabalho**

Este presente plano de trabalho apresenta a metodologia a ser utilizada, os recursos humanos disponíveis, orçamento/financeiro necessário e o cronograma de execução para realização de diversas atividades propostas, no âmbito do Termo de Acordo celebrado, contendo **ações de regularização fundiária voltadas para o Programa Nacional de Reforma Agrária** e ao eixo estratégico de meio ambiente e desenvolvimento territorial do Estado de Rondônia, que seguirão as etapas abaixo descritas:

###### **a) Seleção, contratação e capacitação de servidores**

[...]

###### **d) Análise e manifestação técnica em processos de regularização fundiária;**

###### **e) Análise, fiscalização e correção de peças técnicas georreferenciadas;**

###### **f) Vistoria de imóveis rurais;**

[...]

### **Emprego: Assessor Especial em Regularização Fundiária – Nível II (Classe A)**

Atribuições:

- a) Elaboração de análises, pareceres e manifestações técnicas relativas aos processos de regularização fundiária em glebas públicas e/ou projetos de assentamento;
- b) Vistorias ocupacionais e afins;
- c) Todas elencadas no Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível I).

### **Emprego: Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe B)**

Atribuições:

- a) Trabalhos relativos a área de georreferenciamento;
- b) Correções de peças técnicas públicas e reinserção de dados no SIGEF;
- c) Fiscalização de peças técnicas no SIGEF;
- d) Todas elencadas no Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe A).

## **4.2. Detalhamento das ações/atividades a serem executadas**

[...]

O **governo do Estado de Rondônia** deverá realizar a **contratação dos 35 servidores, com recursos de emendas parlamentares estaduais e federais** e conseqüente cedência ao INCRA/RO para realizar as atividades celebradas no referente termo.

### **4.2.1. Operacionalização**

#### **a) Contratação, Seleção e Capacitação de Recursos Humanos**

**A contratação de 35 profissionais ficará a cargo do Governo de Rondônia**, ficando sob competência do INCRA, a **selecionar e capacitar os profissionais a virem ser contratados para atuar em atendimento aos objetivos do Acordo de Cooperação Técnica**, pelo prazo de 12 meses, prorrogável pelo mesmo período. A seleção ocorrerá por meio de apresentação de curriculum vitae, apresentação de documentos comprobatórios e entrevista. Esses profissionais deverão atuar junto à equipe do INCRA no apoio a regularização fundiária de imóveis rurais e deverão atender os requisitos descritos no Anexo I. **A capacitação** será de responsabilidade do órgão ao qual o servidor será disponibilizado, e terá objetivo principal de construir entendimentos, alinhar procedimentos e sanar dúvidas de natureza técnica, jurídica e operacional, quanto acesso aos sistemas do INCRA (SIPRA/SNCR/SIGEF/SEI/SNSO e SIGEF-TITULAÇÃO), bem como, análise e instrução processual e legislação correlatas.

## **EDITAL Nº 184/2020/SEGEP-GCP**

### **1. DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

1.1. O presente Processo Seletivo Simplificado tem como objetivo **o recrutamento e a seleção de candidatos**, que consistirá em Avaliação de Títulos, visando à contratação temporária de 35 (trinta e cinco) empregos de **Assessor Especial em Regularização Fundiária**, com carga horária de 40 horas semanais, para atender, a Secretaria de Estado da Agricultura – SEAGRI/RO, conforme quadro de vagas, constante do Anexo I deste Edital. O presente quantitativo de vagas poderá ser ampliado mediante a conveniência da

Administração Pública, desde que haja todos os requisitos legais previstos para tal demanda. (grifou-se)

Todavia, como afirmado, a terceirização engloba atribuições que competem aos Peritos Federais Agrários, cargo de Engenheiro Agrônomo, além de usurpar atribuições de demais servidores do INCRA (Analistas em Reforma e Desenvolvimento Agrário, Analistas Administrativos, Técnicos em Reforma e Desenvolvimento Agrário e Técnicos Administrativos). É o que se percebe dos incisos do artigo 2º da Lei nº 10.550, de 2002 e, como exemplo, do artigo 1º da Lei nº 11.090, de 2005:

Art. 2º Os ocupantes do cargo de **Engenheiro Agrônomo** do Quadro de Pessoal do INCRA que integrarem a Carreira de Perito Federal Agrário têm por atribuições o planejamento, a coordenação, a orientação, a implementação, o acompanhamento e a fiscalização de atividades compatíveis com sua habilitação profissional inerentes às políticas agrárias e, mais especificamente:

I - a vistoria, avaliação e perícia de imóveis rurais, com vistas na verificação do cumprimento da função social da propriedade, indenização de imóveis rurais e defesa técnica em processos administrativos e judiciais referentes à obtenção de imóveis rurais;

II - o **pronunciamento técnico a respeito de alienações de terras em projetos de regularização fundiária**, reforma agrária e colonização;

III - o **pronunciamento conclusivo** sobre a viabilidade técnica, econômica e ambiental, relativo à obtenção de áreas para fins de reforma agrária ou colonização;

IV - a **participação em equipes interdisciplinares no planejamento e acompanhamento dos projetos de reforma agrária e de assentamento**;

V - a **realização de estudos e análises para elaboração de normas relativas à regularização fundiária**, à reforma e ao desenvolvimento agrários; e

VI - a **execução de outras tarefas de natureza similar, compatíveis com a sua habilitação profissional, na área de competência do INCRA**.

Art. 1º Fica criado o Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, composta pelos cargos de nível superior de **Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário** e de Analista Administrativo e pelos cargos de nível intermediário de Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário e de Técnico Administrativo, integrantes do quadro de pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, submetidos ao regime instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Os cargos a que se refere o caput deste artigo terão as seguintes atribuições:

I - Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário: planejamento, coordenação, acompanhamento e execução de atividades relativas ao ordenamento territorial e reforma agrária e, mais especificamente:

[...]

c) a **administração e a fiscalização do cadastro de imóveis rurais**;

[...]

f) o **georreferenciamento, a medição e a demarcação de imóveis rurais**; e

[...]

II - Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário: execução de suporte técnico às atividades relativas ao ordenamento da estrutura fundiária e da reforma agrária e, mais especificamente:

- a) manutenção e atualização dos sistemas finalísticos;
  - b) **coleta, sistematização e manutenção de dados e informações** necessárias ao planejamento, acompanhamento e execução das ações de ordenamento territorial e da reforma agrária;
  - c) **apoio técnico às ações de fiscalização, vistoria, avaliação, georreferenciamento**, medição e demarcação de imóveis rurais;
  - d) geoprocessamento de informações e elaboração de mapas temáticos;
  - e) **identificação e classificação de beneficiários da reforma agrária**;
  - f) **apoio técnico às ações de implantação de infra-estrutura básica**, concessão de assistência técnica e articulação dos beneficiários da reforma agrária com instituições públicas e privadas; e
  - g) **concessão e acompanhamento** da aplicação dos créditos da reforma agrária;
- III - Analista Administrativo: **execução de atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do INCRA**;
- IV - Técnico Administrativo: **exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do INCRA**.

Como visto, além de invadir as atribuições dos Peritos Federais Agrários, também viola as atribuições de outras carreiras do INCRA. A ilegalidade pode ser melhor observada por meio do quadro comparativo das atribuições abaixo em destaque:

<b>Cargos</b> <b>Atribuições que serão desempenhadas pelos contratados através do Edital nº 184/2020</b>	<b>Cargos</b> <b>Atribuições</b>
<p><b>Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe A)</b></p> <p>a) Elaboração de análises, pareceres e manifestações técnicas relativas aos processos de regularização fundiária em glebas públicas e/ou projetos de assentamento</p> <p>b) Vistorias ocupacionais e afins;</p> <p>c) Todas elencadas no Assessor Especial em Regularização Fundiria – (Nível I).</p>	<p><b><u>Perito Federal Agrário</u></b> <b>Engenheiro Agrônomo</b></p> <p>I - a vistoria, avaliação e perícia de imóveis rurais, com vistas na verificação do cumprimento da função social da propriedade, indenização de imóveis rurais e defesa técnica em processos administrativos e judiciais referentes à obtenção de imóveis rurais</p> <p>II - o pronunciamento técnico a respeito de alienações de terras em projetos de regularização fundiária, reforma agrária e colonização;</p> <p>V - a realização de estudos e análises para elaboração de normas relativas à regularização fundiária, à reforma e ao desenvolvimento agrários;</p>

<p><b>Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe B)</b></p> <p>a) Trabalhos relativos a área de georreferenciamento;</p> <p>b) Correções de peças técnicas públicas e reinsertão de dados no SIGEF;</p> <p>c) Fiscalização de peças técnicas no SIGEF;</p> <p>d) Todas elencadas no Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe A).</p>	<p><b><u>Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário</u></b> <b>Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário</b></p> <p>c) a administração e a fiscalização do cadastro de imóveis rurais;</p> <p>f) o georreferenciamento, a medição e a demarcação de imóveis rurais;</p> <p><b>Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário</b></p> <p><b><u>Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário</u></b> <b>Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário</b></p> <p>c) a administração e a fiscalização do cadastro de imóveis rurais;</p> <p>f) o georreferenciamento, a medição e a demarcação de imóveis rurais;</p> <p><b>Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário</b></p> <p>a) manutenção e atualização dos sistemas finalísticos;</p> <p>b) coleta, sistematização e manutenção de dados e informações necessárias ao planejamento, acompanhamento e execução das ações de ordenamento territorial e da reforma agrária;</p> <p>c) apoio técnico às ações de fiscalização, vistoria, avaliação, georreferenciamento, medição e demarcação de imóveis rurais;</p> <p>d) geoprocessamento de informações e elaboração de mapas temáticos;</p> <p>e) identificação e classificação de beneficiários da reforma agrária;</p>
--	--

	f) apoio técnico às ações de implantação de infra-estrutura básica, concessão de assistência técnica e articulação dos beneficiários da reforma agrária com instituições públicas e privadas; e
<p><b>Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível I)</b></p> <p>a) Operar computador (domínio do Windows, LibreOffice, navegadores de internet, e plataformas do INCRA tais como SEI, SIGEF, SIPRA, SNCR e outros);</p> <p>f) Elaborar mapas de requisição de material de consumo e promover sua distribuição no setor requisitante;</p> <p>g) Protocolar documentos e processos, para encaminhar a outros setores ou órgãos de destinação;</p>	<p><b>Analista Administrativo</b></p> <p>execução de atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do INCRA;</p> <p><b>Técnico Administrativo</b></p> <p>exercício de atividades administrativas e logísticas de nível intermediário relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do INCRA</p>

Além disso, salienta-se que o valor das remunerações referidas no Edital chega a ser superior à dos servidores do INCRA. Enquanto um Perito Federal Agrário, que no início da carreira recebe vencimento básico no valor de R\$ 3.822,60<sup>2</sup>, o valor apresentado no Edital para o cargo de Assessor Especial em Regularização Fundiária II é de R\$ R\$ 3.586,90 – mais benefícios legalmente cabíveis.

Já nas remunerações dos integrantes do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, a título exemplificativo, tem-se que os Analistas iniciam a carreira recebendo o valor de R\$ 2.268,16, e cargos de níveis intermediários R\$ 1.289,70<sup>3</sup>. No Edital, para os cargos de Assessor Especial em Regularização Fundiária I, a remuneração é R\$ 2.869,52 – mais benefícios legalmente cabíveis.

Frise-se que essa ilegal terceirização de atribuições dos Peritos Federais Agrários visa a burlar a abertura de concurso público, mesmo que o **último concurso público para o INCRA date de 2010**.

Aliás, de acordo com a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do INCRA no processo nº 54000.047574/2020-22, Despacho SEI/INCRA 6279271(anexo), caso seja registrado em 2020 o mesmo quantitativo de

<sup>2</sup> Segundo o Anexo II da Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002.

<sup>3</sup> Segundo o Anexo II da Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005.

aposentadorias registrado em 2019, isto é, 748 servidores, estima-se a redução na força de trabalho total de aproximadamente de 30% no ano de 2020.

Isso porque, conforme informado, a tendência é muito provável de ser confirmada, vez que aproximadamente **40% da força de trabalho, correspondente a 1.467 (mil, quatrocentos e sessenta e sete) servidores atende os requisitos para a aposentadoria.**

Na proposta preliminar apresentada pela Coordenação-Geral, será necessário, para manter o quadro ideal nos próximos exercícios, realizar concurso público para o provimento de **1.259 (mil, duzentos e cinquenta e nove) vagas**, conforme demonstra Quadro Ideal de Proposta Preliminar (anexa).

Além disso, o Despacho DOH nº 6279271, datado de 28/5/2020, afirma que, naquela data, havia 3.416 servidores na ativa, sendo que, em levantamento de 31/12/2019 (anexos), 1.467 podem se aposentar já em 2020, ou seja 43% da força de trabalho. Outros 277 podem se aposentar até 2022, o que eleva esse percentual a 50%. No exercício de 2019, 748 servidores solicitaram aposentadoria e, até maio de 2020, outros 217 servidores já haviam feito tal solicitação, conforme se observa:

RA FORÇA DE TRABALHO (DISTRIBUIÇÃO POR SITUAÇÃO FUNCIONAL) 31/12/19

UF	ATIVO PERMANENTE	EXERCÍCIO DESC. CARRERA	CELESTISTA OP INCRÁ	AMISTADO CLT INCRÁ	CONTRATO TEMPORÁRIO	EXERC. PROVISÓRIO	AMISTADO CLT EXTERNO	REQUI-SITADOS	SEM VINCULO (DAS)	CEDIDOS	TOTAL	APOSENTADOS
AC	147	1	1				0	0	2	4	155	167
AL	53	1					0	0	6	1	61	49
AM	150	2			2		0	0		3	157	143
AP	50	1		1	1		0	0	1		54	52
BA	156	2					0	0	2	7	167	167
CE	132	2					0	0	2	15	151	218
DF	322	27		1	8		16	7	39	65	485	749
ES	67	1					6	0	1		75	99
GO	78	2				1	13	0	3	1	98	209
MA	187	2		71	4		0	0	3	4	271	281
MG	107	2					1	0	3	1	114	154
MS	110	2					1	0	4	13	130	126
MT	193	1			2		0	0	2	5	203	213
PA	367	9		1	10		0	1	13	4	405	431
PB	94	1					1	0	1		97	101
PE	194	3					2	0	5	6	210	332
PI	107	2					0	1	1	1	112	84
PR	86	2					2	0		3	93	223
RJ	78	2		1			0	0	7	4	92	394
RN	74	2					0	0	2	2	80	123
RO	180	2			4		0	0	3	4	193	223
RR	75	2					0	0		2	79	32
RS	83	2					5	0	4	6	100	135
SC	67	1					11	0	2	3	84	119
SE	66	2					0	0	3	8	79	63
SP	98	2					0	0	2	7	109	101
TO	95	3			2		0	0	4	4	108	95
TOTAL	3.416	81	1	75	33	1	58	9	115	173	3.962	5.083

#### ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DE APOSENTADORIA

NÍVEL/CARGO	A(2020)	B(2021)	C(2022)	D(2023)	E(2024)	F(2025 EM DIANTE)	TOTAL GERAL
AUX OP SERV DIVERSOS	1		1	1		1	4
<b>TOTAL - NÍVEL AUXILIAR</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>4</b>
AG PORTARIA/AUX SERV GERAIS	52	5	9	19	14	14	113
ANISTIADO CLT INCRA	1						1
ARTIFICE	62	10	11	9	5	10	107
ASSIST ADM/TEC ADM	503	31	28	27	18	69	676
ASSISTENTE TECNICO	29	2	5	5	2	1	44
AUXILIAR TECNICO	14	1		2	3	1	21
DESENHISTA	39	1	3	3		1	47
MOTORISTA	122	10	6	4	4	1	147
RADIOTELEGRAFISTA	13		2	2			17
TECNICO AGRICOLA	143	23	25	12	8	17	228
TECNICO CADASTRO RURAL	25		1				26
TECNICO EM CONTABILIDADE	46	4	6	2		7	65
TECNICO REF DESENVOL AGRARIO	5	1	1	2	1	163	173
TELEFONISTA	3						3
TOPOGRAFO	14		4	1	1		20
VIGILANTE	1	2	1	1			5
<b>TOTAL - NÍVEL INTERMEDIÁRIO</b>	<b>1.072</b>	<b>90</b>	<b>102</b>	<b>89</b>	<b>56</b>	<b>284</b>	<b>1.693</b>
ADM/ANALISTA ADM	29	5	4	4	3	107	152
ANALISTA ADM(INFORMATICA)	1					12	13
ANALISTA ADM/CONTADOR	10	1	2	2		73	88
ANALISTA REFORMA DESENV AGRARIO	17	6	7	5	7	283	325
ANISTIADO CLT INCRA	1						1
ARDA (ANTROPOLOGIA)	10			1		65	76
ARDA/ENG (AGRIM/CARTOG)	12	1	1		1	70	85
ARDA/ENG (ENG CIVIL)	23	1	1	3	1	58	87
ARDA/ENG (ENG FLORESTAL)	7	1		4		64	76
ASSISTENTE SOCIAL	9	1	2	1	1	15	29
ECONOMISTA	17	1				1	35
ENGENHEIRO AGRONOMO	166	21	12	14	17	468	698
FISCAL CADASTRO TRIBUTACAO RURAL	43	1	6	1	2	21	74
GEOGRAFO	3					19	22
MÉDICO/ODONTOLOGO	6						6
ORIENTADOR PROJ ASSENTAMENTO	24	2	3	2	1	20	52
OUTROS/NS	10					3	13
TCS/ANALISTA ADM(JORNALISMO)	2	4	1			48	55
TECNICO DE EDUCACAO	4						4
<b>TOTAL - NÍVEL SUPERIOR</b>	<b>394</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>34</b>	<b>1.342</b>	<b>1.891</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.467</b>	<b>135</b>	<b>142</b>	<b>127</b>	<b>90</b>	<b>1.627</b>	<b>3.588</b>

Note-se que mesmo com o déficit atual de servidores, a Administração do INCRA insiste em não realizar abertura de concurso público e terceirizar atribuições dos Peritos Federais Agrários. Fato que se repete há alguns anos, visto que nos anos de 2017 e 2018, nas próprias palavras da Coordenação-Geral no Despacho 6279271, “apesar de elaboradas propostas preliminares no âmbito desta Coordenação-Geral nos exercícios de 2017 e 2018, a Direção do INCRA, à época, optou por não encaminhá-las”.

Logo, há flagrante ato ilegal que usurpa as atribuições dos servidores do INCRA, notadamente dos Peritos Federais Agrários, constituindo-se em burla a necessidade de realização de concurso público, a partir do uso de recursos federais. Desse modo, é imprescindível a atuação deste Tribunal, haja vista a competência constitucional de controle da situação denunciada, conforme se passa a expor.

## **2. PROVOCAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

O Tribunal de Contas da União é órgão vinculado ao Poder Legislativo, auxiliar do controle externo da administração dos recursos públicos, nos termos dos artigos 70 a 75 da Constituição da República.

Nesse contexto, constatada alguma anormalidade referente às matérias abrangidas pela competência fiscalizadora da Corte de Contas, abre-se aos legitimados a possibilidade de levar ao conhecimento dessa instituição os desvios ocorridos, sejam de forma ou de conteúdo, para que a se proceda à verificação e ao saneamento dos erros, conhecíveis, aliás, de ofício.

Dispõe o § 2º do artigo 74 da Constituição da República:

Art. 74 [...] § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O artigo 53 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992) repete a redação constitucional:

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No mesmo sentido, o artigo 234 do Regimento Interno desse Tribunal:

Art. 234. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União

Percebe-se, então, que a organização sindical detém legitimidade expressa para a comunicação que ora se encaminha, com viés próprio à garantia do respeito aos princípios norteadores da atuação da Administração Pública, assim como da racionalização econômica dos atos administrativos.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

16. Dispõe o art. 70 da Constituição que ao Congresso Nacional compete realizar controle externo da Administração direta e indireta, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, para o quê contará com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71). São amplíssimas, como logo se dirá, as competências fiscalizadoras da Corte de Contas. (...)

21. Demais disto, cabe ao Tribunal de Contas assinar prazo para que seja sanada ilegalidade que verifique no comportamento dos órgãos controlados (inciso IX

do art. 71) e, caso não atendido tempestivamente, sustar o ato impugnado, comunicando tal decisão à Câmara e ao Senado (inciso X). Se de contrato se tratar (inciso XI e § 1º do mesmo artigo), o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso, o qual, de imediato, solicitará ao Executivo as medidas cabíveis. Caso um ou outro, dentro em noventa dias, não tome as providências previstas, o próprio tribunal deliberará a respeito (§ 2º).

22. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, consoante prevê o art. 74, § 2º, é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas.<sup>4</sup>

Diante das situações de ilegalidades dos acordos de cooperação técnica, com a abertura de processo seletivo simplificado, no âmbito da Administração Pública (sendo o início dos atos de operacionalização da terceirização pretendida) há atuação que viola os princípios administrativos insculpidos no artigo 37 da Constituição da República, notadamente o da legalidade, eficiência, moralidade e impessoalidade.

Por tanto, resta pacífica a legitimidade da organização sindical para figurar no polo denunciante, como ocorre na espécie, levando a Corte de Contas, em síntese, a verificar e corrigir as distorções administrativas efetivadas. Feitas essas considerações, demonstra-se a possibilidade legal de se induzir o Tribunal de Contas ao pronunciamento sobre determinada falha nos atos da Administração Pública.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

Diante do que já foi exposto, resta evidente que há ilegalidades na delegação para outros Entes Federados de atribuições que competem aos cargos públicos efetivos da estrutura do INCRA, com a imediata contratação de terceiros para exercerem tais competências, em detrimento da obrigatória abertura de concurso público.

É exatamente esse o entendimento deste Tribunal, adotado por meio da **Súmula nº 97**:

Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10/12/70 (Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), **não se admite**, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, **a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano.** (grifou-se)

---

<sup>4</sup> Curso de Direito Administrativo. 11ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1999. pp. 167-170.

É certo que a normatividade sumular deriva da Constituição da República, que prevê a **nullidade** do ato que viole a exigência do inciso II do artigo 37. Repise-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

§ 2º. A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a **nullidade do ato** e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. (grifou-se)

Conforme demonstrado pela transcrição das atribuições disposta na legislação, em análise com as atividades exercidas devido à terceirização, o primeiro denunciado adota acordos para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo INCRA. Por isso, age contrariando à Constituição da República.

Nesse sentido, é preciso destacar que o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) relaciona os cargos da Administração Pública determinado que, **obrigatoriamente, deverão ser exercidos pelos profissionais habilitados nas profissões** dispostas na Lei nº 5.194 e, dentre as profissões, está a carreira de Engenheiro Agrônomo, a saber:

Art. 27. São atribuições do Conselho Federal: (...)

g) relacionar os cargos e funções dos serviços estatais, paraestatais, autárquicos e de economia mista, para cujo exercício seja necessário o título de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo;

Em cumprimento a esta competência, o CONFEA editou a Resolução nº 430, de 1999 (anexa), a qual prevê que os cargos e funções da Administração Pública, comissionados ou não, que devem ser providos por profissionais habilitados, serão determinados a partir da análise das atividades que são atribuídas ao cargo. Para melhor compreensão da ilegalidade denunciada, faz-se necessário o destaque dos cargos e funções dispostos na Resolução nº 430:

Art. 1º- Os cargos e funções, comissionados ou não, dos órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

para cujo exercício se exijam conhecimentos técnicos específicos de Engenharia, de Arquitetura ou de Agronomia, são privativos dos profissionais registrados nos Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA's, nos termos da Lei nº 5.194, de 24 DEZ 1966, e legislação posterior.

§ 1º - Os cargos e funções a que se refere o “*caput*” deste artigo **são aqueles cujo desempenho consiste no desenvolvimento de quaisquer das seguintes atividades**, para as quais **são necessários conhecimentos técnicos das áreas de Engenharia, Arquitetura e Agronomia e que dependem de habilitação legal:**

- I- Supervisão, coordenação e orientação técnica;
- II- Estudo, planejamento, projeto e especificação;
- III- Estudo de viabilidade técnico-econômica;
- IV- Assistência, assessoria e consultoria;
- V- Direção de obra e serviço técnico;
- VI- Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;
- VII- Desempenho de cargo e função técnica;
- VIII- Ensino, pesquisa, análise, experimentação, ensaio e divulgação técnica e extensão;
- IX- Elaboração de orçamento técnico;
- X- Padronização, mensuração e controle de qualidade;
- XI- Execução de obra e serviço técnico;
- XII- Fiscalização de obra e serviço técnico;
- XIII- Produção técnica e especializada;
- XIV- Condução de trabalho técnico;
- XV- Condução de equipe de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;
- XVI- Execução de instalação, montagem e reparo;
- XVII- Operação, manutenção e instalação de equipamento;
- XVIII- Execução de desenho técnico.

Em resumo, depreende-se que tais carreiras, no caso do Engenheiro Agrônomo, devem ser ocupadas por profissionais devidamente habilitados na forma estabelecida na Lei nº 5.194/1966, isto é, que possua registro nos Conselhos Regionais, a saber:

#### **Do exercício ilegal da profissão**

Art. 6º Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou **engenheiro-agrônomo:**

- a) a pessoa física ou jurídica que **realizar atos ou prestar serviços público** ou privado **reservados aos profissionais de que trata esta lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais;**

Art. 12. Na **União, nos Estados e nos Municípios**, nas entidades autárquicas, paraestatais e de economia mista, **os cargos e funções que exijam conhecimentos de engenharia, arquitetura e agronomia, relacionados conforme o disposto na alínea " g " do art. 27, somente poderão ser exercidos por profissionais habilitados de acordo com esta lei.** (grifou-se)

Os futuros contratados, além de exercerem as atribuições das

carreiras abrangidas na legislação, não possuem capacitação técnica para realizá-las, o que é comprovado devido à previsão contida na Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, pois prevê que o INCRA será responsável pela capacitação desses contratados. Veja-se:

**Art. 2º O Programa será executado diretamente pelo Núcleo Municipal de Regularização Fundiária - NMRF**

**Art. 3º Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária:**

[...]

**II - capacitar os recursos humanos disponibilizados pelo município, integrantes do dos NMRF; e**

No mesmo sentido, são os Acordos de Cooperação Técnica, a saber:

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA DE REGULARIZAÇÃO  
FUNDIÁRIA RURAL NO ESTADO DE RONDÔNIA INCRA SR(17)RO E  
GOVERNO DE RONDÔNIA

**4.2.1. Operacionalização**

**a) Contratação, Seleção e Capacitação de Recursos Humanos**

A contratação de 35 profissionais ficará a cargo do Governo de Rondônia, ficando **sob competência do INCRA, a selecionar e capacitar os profissionais a virem ser contratados** para atuar em atendimento aos objetivos do Acordo de Cooperação Técnica, pelo prazo de 12 meses, prorrogável pelo mesmo período. A seleção ocorrerá por meio de apresentação de curriculum vitae, apresentação de documentos comprobatórios e entrevista. Esses profissionais deverão atuar junto à equipe do INCRA no apoio a regularização fundiária de imóveis rurais e deverão atender os requisitos descritos no Anexo I. **A capacitação será de responsabilidade do órgão ao qual o servidor será disponibilizado**, e terá objetivo principal de construir entendimentos, alinhar procedimentos e sanar dúvidas de **natureza técnica, jurídica e operacional**, quanto acesso aos sistemas do INCRA (SIPRA/SNCR/SIGEF/SEI/SNSO e SIGEF-TITULAÇÃO), bem como, análise e instrução processual e legislação correlatas.

**Acordo de Cooperação Técnica nº 572/2020**

**11. CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO**

Compete ao INCRA a autoridade normativa, o controle e a fiscalização da execução, conforme Plano de Trabalho, bem como assumi-la ou transferir a responsabilidade sobre a mesma, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar descontinuidade do serviço.

Ademais, salienta-se que os cargos não exigem ensino superior específico como no caso dos Engenheiros Agrônomos<sup>5</sup>, salvo o cargo de Assessor

<sup>5</sup> Lei nº 5.194/1966. Art. 2º O exercício, no País, da profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo, observadas as condições de capacidade e demais exigências legais, é assegurado: a) aos que possuam, **devidamente registrado, diploma de faculdade ou escola superior** de engenharia, arquitetura ou agronomia, oficiais ou reconhecidas, existentes no País; [...] Art. 6º Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo: a) a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar

Especial em Regularização Fundiária – (Nível III), que exige ensino superior com formação em Engenharia de Agrimensura ou Engenharia Cartográfica, **ou ensino superior não específico acrescido de especialização**, mestrado ou doutorado em Georreferenciamento, conforme se observa:

EDITAL Nº 184/2020/SEGEP-GCP

Emprego: **Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe A)**

Requisitos: a) Ensino superior em qualquer área de formação; [...]

Emprego: **Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível II – Classe B)**

Requisitos: a) **Ensino médio técnico** com formação e/ou acrescido de especialização em Georreferenciamento, Geoprocessamento ou Sensoriamento Remoto, ou ensino médio com experiência comprovada de no mínimo 5 (cinco) anos no Serviço de Cartografia do INCRA ou extinto Terra Legal; [...]

Emprego: **Assessor Especial em Regularização Fundiária – (Nível III)**

Requisitos: a) Ensino superior com formação em Engenharia de Agrimensura ou Engenharia Cartográfica, **ou ensino superior não específico** acrescido de especialização, mestrado ou doutorado em Georreferenciamento, Geoprocessamento ou Sensoriamento Remoto, ou ensino médio com experiência comprovada de no mínimo 5 (cinco) anos na área de Regularização Fundiária; (grifou-se)

Por outro lado, as Leis nº 11.090/2005 e nº 10.550/2002 possuem redação que denota a elevada exigência para os servidores da estrutura do INCRA:

Lei nº 11.090/2005

Art. 7º O ingresso nos cargos do Plano de Carreira de que trata o art. 1º desta Lei far-se-á mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, no primeiro padrão de vencimento da classe inicial do respectivo cargo.

§ 1º São requisitos de ingresso nos cargos integrantes do Plano de Carreira:

I - para os cargos de nível superior, curso superior em nível de graduação e **habilitação legal específica**, se for o caso, conforme definido no edital do concurso; e

II - para os cargos de nível intermediário, certificado de conclusão de ensino médio e **habilitação legal específica**, se for o caso, conforme definido no edital do concurso.

§ 2º O concurso público referido no caput deste artigo poderá ser organizado em 2 (duas) etapas, incluindo, se for o caso, curso de formação, conforme dispuser o edital do concurso, observada a legislação pertinente.

Lei nº 10.550/2002

Art. 1º Fica estruturada a Carreira de Perito Federal Agrário, no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, composta dos

cargos efetivos de Engenheiro Agrônomo, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, integrantes do Quadro de Pessoal daquela entidade, em 1º de abril de 2002, enquadrando-se os servidores de acordo com as respectivas atribuições, requisitos de formação profissional e posição relativa na tabela, conforme o constante do Anexo I.

Disso decorre, também, a violação ao princípio da eficiência, que exige a qualidade dos produtos e serviços oriundos do Poder Público, uma vez que os contratados para exercerem tais atribuições não possuem as capacidades básicas necessárias para o cumprimento dessas funções. Com isso, serão despendidos tempo e recursos financeiros para a capacitação, a qual não garantirá a regularidade.

Registre-se, ainda, que não é possível destinar a terceiros não concursados (execução indireta) os serviços atinentes às atribuições pertencentes às Carreiras do Poder Executivo, entre elas, a dos Peritos Federais Agrários. Nesse sentido dispõe o inciso VI do artigo 3º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, nos seguintes termos:

**Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:**

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam **relacionados ao poder de polícia**, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - **que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade**, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Sendo assim, reitera-se a atuação ilegal denunciada. Isso porque o artigo 37, *caput*, da Constituição da República, impõe à Administração Pública Direta e Indireta, em todas as suas esferas, o dever de observar os princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

Dentre eles, o princípio da legalidade se destaca como um dos pilares, na medida em que submete totalmente o Poder Público à obediência das leis, caracterizando-se como garantia de respeito à indisponibilidade e supremacia dos

interesses públicos, representados através dos textos legais. Aliás, sabido que a legalidade imposta ao administrador público é diferente daquela estabelecida ao particular. Para o particular é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, enquanto que a **Administração Pública é permitida fazer apenas e tão somente aquilo que está expresso no texto de lei.**

Bem por isso que a Administração deve prover os cargos necessários para a regularização fundiária de imóveis rurais inseridos em Glebas Públicas Federais e projetos de assentamento, que necessitam de conhecimentos técnicos, por profissionais que detêm a habilitação necessária, de acordo com a previsão da Lei. **Não há espaço para a discricionariedade.**

Além disso, o provimento adequado para estes cargos decorre também da necessária observância ao princípio da eficiência, a fim de que se possa exigir a qualidade dos produtos e serviços oriundos do Poder Público. Nesse sentido, esclarecedora é a lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à **forma de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas **atuações e atribuições**, para lograr os melhores resultados, como também em **relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública**, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público<sup>6</sup> (grifou-se)

Veja-se que o princípio em comento está estritamente ligado à estrutura da Administração, a fim de que se obtenha os melhores resultados. Isto é, a busca pela eficiência decorre da adequada organização dos órgãos, **dos cargos e da ocupação destes por profissionais que possuam o conhecimento técnico necessário para o desempenho de suas atribuições**, conforme a legislação exige

Por fim, imperioso destacar a **violação ao princípio da impessoalidade e da moralidade**, uma vez que, para se verificar a obediência a tais princípios, há que se observar os limites que constituem atividade discricionária e desvio de poder ou finalidade, em detrimento à supremacia do interesse público. Resta caracterizada na situação denunciada, tendo em vista que a Administração, além de violar os requisitos/capacitação previstos na legislação para ocupar cargos públicos, também usurpa as atribuições de cargos públicos.

Nesse caso, a abertura de concurso público contempla a solução para o caso da demanda de regularização fundiária rural existente em áreas de domínio da União ou do INCRA, pois além de constituir requisito de legitimidade da investidura

---

<sup>6</sup> PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002

em cargo público efetivo, prestigia a moralidade, impessoalidade e eficiência da Administração Pública, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

**O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei,** fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso público afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos.<sup>7</sup>

Para tanto, imprescindível a abertura de concurso público, o qual, conforme mencionado anteriormente, ocorreu pela última vez em 2010 e, como consequência, o INCRA enfrenta déficit de pessoal. Contudo, não deve ser suprido com a terceirização inconstitucional, mas com obediência à legislação exposta nesta oportunidade.

Aliás, mesmo após propostas preliminares de concurso terem sido encaminhadas pela Coordenação-Geral reiterando sobre a necessidade de abertura de concurso público, a Direção do INCRA nada fez a respeito.

Tal violação ocorre mesmo após este próprio Tribunal já ter recomendado a abertura de concurso público ao INCRA, como é possível perceber através do Acórdão nº 2901/2018 – TCU:

9.8. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:

9.8.1. **reforce o apoio do Governo Federal à estruturação do Incra** e das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emateres) e entidades estaduais similares, de forma a reforçar a oferta de Ater contínua e **a estimular a realização de novos concursos por esses órgãos para a contratação de técnicos extensionistas, tendo em vista a natureza contínua e relevante dos serviços prestados** (§ 251);

Ademais, cabe ressaltar que o relatório de Auditoria de Conformidade do Programa Terra Legal Amazônia (anexo) elaborado por este Tribunal destacou o caráter permanente das atividades de regularização fundiária na Amazônia e fez recomendações impossíveis de serem cumpridas sem a recomposição de pessoal.

Ao contrário das recomendações sistemáticas, contudo, a estrutura só se atrofiou. Em 2018 o Ministério do Desenvolvimento Agrário, até então responsável pelo Programa Terra Legal, foi extinto pela Medida Provisória nº 726,

---

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 434

de 2016, que passou a ser uma Secretaria Especial na Casa Civil e, em 2019 também esta foi extinta, retornando as competências de coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal ao INCRA<sup>8</sup>.

Veja-se que não mais se verifica suposto caráter provisório da atividade, nem mesmo se observa caracterização de um aumento transitório no volume de serviço. A legislação não deixa dúvidas quanto às restritas hipóteses que configuraram necessidade temporária de excepcional interesse público, para contratação de pessoal por tempo determinado, sendo que o artigo 2º, inciso VI, alíneas “i” e “j” da Lei nº 8.745, de 1993, dispõem:

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

(...)

VI - atividades:

(...)

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de **novas atribuições** definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

j) técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea i e **que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade**; (grifou-se)

Contudo, não se verificou terem ido para o órgão agrário os recursos que antes iam para o MDA ou para a Serfal, tampouco os cargos, retornando apenas as atribuições.

Ilustra essa afirmação observar o número de cargos comissionados no novo regimento interno do INCRA, aprovado pela Portaria nº 531/2020, em decorrência das modificações decorrentes da estrutura regimental e no quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança aprovados pelo Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020.

O SindPFA fez um estudo e verificou que a atribuição da regularização fundiária na Amazônia Legal, que antes tinha 59 cargos distribuídos na

---

<sup>8</sup> **LEI Nº 13.844, DE 18 DE JUNHO DE 2019.** Art. 69. O art. 33 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 33. **Ficam transferidas da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Incra** as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de **áreas rurais na Amazônia Legal**, expedir os títulos de domínio correspondentes e efetivar a doação prevista no § 1º do art. 21 desta Lei, mantidas as atribuições do Ministério da Economia na administração do patrimônio imobiliário das áreas não afetadas à regularização fundiária, e as demais previstas nesta Lei.” (NR)

Serfal, passou à Diretoria de Governança Fundiária do INCRA, mas esta permaneceu com os mesmos 25 cargos antes existentes e, destes, apenas cinco cargos nessa atividade específica, já que ela também tem a atribuição de gestão do cadastro rural. O número total de cargos comissionados do INCRA, que era de 749 de 2009 a 2017, foi reduzido a 712 em 2018 e, agora em 2020, a estrutura foi novamente reduzida a 645 cargos, com uma superintendência e uma diretoria finalística a menos.<sup>9</sup>

Sabe-se que a quantidade de cargos não mede, por si só, capacidade, mas é indicadora relevante, haja vista que, onde há coordenações, divisões e serviços, pressupõe-se existir, também, servidores para executá-los. Isto sem mencionar que o orçamento também segue linha descendente.

Diante disso, não é demais supor que é arquitetada e propositada a desestruturação do INCRA para dar ensejo a processos e terceirizações ilegais como as que ora ocorrem (sem falar de medidas paliativas e danosas como foi a MP 910/2019), burlando o devido processo de recomposição de força de trabalho por concurso público e causando prejuízos à execução qualitativa de serviços públicos.

Ao invés de contribuir para resolver o problema, essa descentralização de atribuição tão sensível como regularizar posse em terras públicas federais pode acarretar em novos conflitos, se não executadas pelos servidores constitucional e legalmente capacitados para tanto.

Portanto, o Programa Titula Brasil, bem como os acordos e convênios já firmados entre o INCRA e demais Entes são manifestamente ilegais, de encontro à exigência constitucional e à supratranscrita Súmula TCU nº 97, assim como às recomendações deste próprio Tribunal para abertura de concurso público para compor cargos que possuem competência para realizar a regularização fundiária. Imprescindível, pois, a atuação deste Tribunal para que promova o controle de legalidade das terceirizações e evite mais violações.

#### **4. MEDIDA CAUTELAR**

A Lei nº 8.443, de 1992, impõe as seguintes consequências quando conhecida e julgada a ilegalidade de ato ou contrato administrativo:

Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no regimento interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

§ 1º No caso de ato administrativo, o Tribunal, se não atendido:

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://sindpfa.org.br/noticia/novo-regimento-interno-mudancas-serao-capazes-de-dar-vidualidade-ao-incra/> Acesso em: 04 dez 2020.

- I - sustará a execução do ato impugnado;
  - II - comunicará a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
  - III - aplicará ao responsável a multa prevista no inciso II do art. 58 desta lei.
- § 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

Também deve-se atender ao inscrito no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, **em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito**, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992. (grifou-se)

Com efeito, pretende-se que o relator, neste caso de evidente urgência e de grave lesão aos princípios da atividade administrativa, notadamente o da legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e nítida violação à exigência de concurso público, adote medida cautelar, até que se decida sobre o mérito das questões suscitadas, para suspender a Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, a nomeação dos candidatos aprovados no processo seletivo simplificado decorrente do Edital nº 184/2020/SEGEP-GCP, bem como dos acordos denunciados firmados com a mesma finalidade.

## **5. REQUERIMENTOS**

**Ante do exposto**, requer:

(a) a concessão de **medida cautelar**, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para:

(a.1) suspender os efeitos da Portaria Conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do INCRA, publicada no DOU nº 231, de 03 de dezembro de 2020, até julgamento do mérito da questão;

(a.2) suspender os efeitos do Acordo de Cooperação Técnica nº 575/2020, do Convênio nº 121/Pge-2020, do Acordo de Cooperação Técnica nº 642/2020, e de outros porventura firmados com o mesmo objetivo, determinando que os denunciados se abstenham de realizar novos acordos com a mesma finalidade;

- (a.3) suspender as nomeações dos aprovados no processo seletivo simplificado decorrente do Edital nº 184/2020/SEGEP-GCP;
- (b) a adoção das providências complementares que esse Tribunal de Contas da União entender por bem realizar, para apuração das irregularidades;
- (c) no mérito, a confirmação da medida cautelar deferida e o julgamento de procedência dos pedidos desta denúncia, para reconhecer o quadro de ilegalidade consubstanciado na terceirização das atribuições dos servidores de carreira do INCRA, e:
- (c.1) anular a Portaria nº 1, de 2 de dezembro de 2020, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do INCRA, DOU nº 231, de 03 de dezembro de 2020;
- (c.2) reconhecer a ilegalidade das nomeações dos candidatos aprovados no processo seletivo simplificado decorrente do Edital nº 184/2020/SEGEP-GCP, por usurparem as atribuições dos cargos públicos efetivos da estrutura do INCRA;
- (c.3) anular as nomeações dos candidatos aprovados no processo seletivo simplificado decorrente do Edital nº 184/2020/SEGEP-GCP, o Acordo de Cooperação Técnica nº 575/2020 e o Convênio nº 121/Pge-2020 e o Acordo de Cooperação Técnica nº 642/2020;
- (c.4) **determinar** que os denunciados se abstenham de realizar quaisquer novos acordos/convênios que promovam a delegação e terceirização das atribuições dos cargos públicos efetivos da estrutura do INCRA, notadamente, o dos Peritos Federais Agrários;
- (c.5) **determinar** que o INCRA adote providências para a realização de concurso público para o provimento dos cargos públicos integrantes do seu Quadro de Pessoal.

Por fim para melhor organização da banca de advogados constituída, requer a expedição das intimações e notificações em nome do advogado **Rudi Cassel, OAB/DF nº 22.256**.

Brasília, 15 de dezembro de 2020.

[assinatura eletrônica]  
**Rudi M. Cassel**  
OAB/DF nº 22.256

<b>Anexo</b>	<b>Descrição</b>
<b>1</b>	Procurações e documentos constitutivos
<b>2</b>	Lei 10.550, de 13 de novembro de 2002
<b>3</b>	Portaria Conjunta nº 1, de 2020
<b>4</b>	Notícia do Estadão
<b>5</b>	Acordo de Cooperação Técnica nº 572/2020
<b>6</b>	Notícia veiculada pelo INCRA
<b>7</b>	Acordo de Cooperação Técnica nº 642/2020
<b>8</b>	Acordo de Cooperação Técnica de Regularização Fundiária Rural no Estado de Rondônia INCRA SR(17)RO
<b>9</b>	Convênio Nº 121/Pge-2020
<b>10</b>	Edital nº 184/2020/SEGEP-GCP
<b>11</b>	Despacho SEI/INCRA 6279271
<b>12</b>	Quadro Ideal de Proposta Preliminar da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do INCRA
<b>13</b>	Anexo do Despacho DOH nº 6279271
<b>14</b>	Resolução nº 430, de 1999
<b>15</b>	Relatório de Auditoria de Conformidade do Programa Terra Legal Amazônia