

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apresento esta declaração de voto para, anotando desde logo minha concordância com o Acórdão proposto pelo Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, tecer algumas considerações sobre os esforços que este Tribunal vem envidando, há anos, no combate aos desvios de finalidade na execução da Política Nacional de Reforma Agrária, esforço esse que tem recebido meu incansável apoio, desde os primeiros dias de minha atuação como ministro desta Corte de Contas.

2. Nos idos de 1997, este Tribunal realizou a primeira auditoria operacional na execução da Política Nacional de Reforma Agrária. A matéria foi apreciada na Decisão 750/1998-Plenário (Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi), ocasião em que foram expedidas diversas determinações ao Incra, das quais destaco a seguinte, por retratar a ancianidade do problema de ocupação irregular de lotes da Reforma Agrária:

8.1. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA que:

(...)

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

3. Ciente da gravidade dos problemas relacionados à execução da Reforma Agrária no Brasil, apresentei a este Colegiado, na Sessão Plenária de 25/4/2007, apenas algumas semanas após meu ingresso nesta Colenda Corte de Contas, comunicação propondo a realização de um amplo levantamento de auditoria na execução da Política Nacional de Reforma Agrária, vazado nos seguintes termos:

“COMUNICAÇÃO

*Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,*

Trago a este Plenário, nos termos do art. 15, inciso VI, do Regimento Interno desta Casa, proposta de realização de auditoria de natureza operacional com enfoque na Política Nacional de Reforma Agrária.

Como é notório, os graves problemas decorrentes da baixa eficiência da Política de Reforma Agrária em nosso país persistem e se avolumam.

Os noticiários pontuam escândalos de corrupção, invasões de propriedades e outros fenômenos absolutamente nocivos para uma sociedade que busca, de forma incessante, a justiça social.

No âmbito deste Tribunal, tenho visto o esforço constante de colaboração com o aperfeiçoamento dessa política nacional, seja por meio de ações corretivas e punitivas, quando apuradas transgressões à ordem legal, seja mediante trabalhos pedagógicos, que aprimoram a eficácia, a eficiência e o impacto das ações de reforma agrária.

Nesse contexto, percebo que o último grande trabalho de auditoria operacional, realizado por este Tribunal, nas ações de reforma agrária aconteceu há cerca de dez anos, culminando com a Decisão Plenária nº 750/1998. Na ocasião, foram expedidas dezenas de determinações e recomendações para a melhoria das ações finalísticas do Incra.

Os anos correram, algumas medidas de aperfeiçoamento foram adotadas, o Tribunal efetuou trabalhos pontuais na área, inclusive auditorias de cunho operacional em programas de interesse da Reforma Agrária. Entretanto, os problemas persistiram.

No Acórdão Plenário nº 391/2004, relativo a auditoria operacional realizada no Programa Novo Mundo, voltado ao assentamento de trabalhadores rurais, o Tribunal apurou diversas anomalias, como falta de estrutura básica, precariedade na assistência técnica, seleção inadequada de candidatos ao programa, endividamento de agricultores, descontinuidade administrativa, deficiência de infraestrutura, falhas no acompanhamento e na supervisão do Programa, entre outros apontamentos.

Mais recentemente, no Acórdão nº 1.582/2006, deste Plenário, referente a auditoria operacional na Superintendência do Incra em Mato Grosso, apurou-se a ocorrência de grilagem de terras públicas sem procedimentos adequados para evitá-la.

A lista de fiscalizações na área em destaque realizadas pelo Tribunal é extensa. Os acórdãos citados são meramente ilustrativos, para demonstrar a permanência dos problemas que gravitam em torno dessa tão importante política nacional.

Repito que o último grande trabalho realizado por esta Corte de Contas, na área em questão, aconteceu nos idos de 1997, fato que revela a oportunidade da medida ora apresentada a Vossas Excelências.

Diante desses argumentos, submeto a este Plenário proposta para que se inclua a matéria em destaque no bojo do Tema de Maior Significância nº 5 – “Levantamentos de Auditoria preparatórios para o Plano de Fiscalização 2008” –, com o objetivo de realizar ampla auditoria de natureza operacional nas ações pertinentes à execução da Política Nacional de Reforma Agrária.

À guisa de sugestão, apresento, em anexo, os quesitos que julgo relevantes para serem avaliados no curso da auditoria alvitrada.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2007.

RAIMUNDO CARREIRO

Ministro

**ANEXO À COMUNICAÇÃO DO MINISTRO RAIMUNDO CARREIRO AO PLENÁRIO, PROPONDO
AUDITORIA OPERACIONAL NAS AÇÕES FEDERAIS DE REFORMA AGRÁRIA**

Quesitos a serem analisados em auditoria operacional nas ações referentes à execução da Política Nacional de Reforma Agrária.

- 1. Avaliação de terras para efeito desapropriação para Reforma Agrária:**
 - 1.1. Comparar a avaliação com os preços médios do município/região;
- 2. Tempo de implantação dos projetos:**
 - 2.1. Existência de projetos com mais de dez anos em implantação;
 - 2.2. Venda de lotes, pelos assentados, a terceiros, por falta de assistência do Estado;
 - 2.3. Abertura de novas frentes de Reforma Agrária sem a conclusão da infraestrutura (obrigatória) dos assentamentos já existentes;
 - 2.4. Possibilidade real de que alguns assentamentos sejam transformados em favelas rurais.
- 3. Assistência técnica/social aos assentamentos implantados (art. 73 da Lei nº 4.504/64 – Estatuto da Terra):**
 - 3.1. Como é feita e por quem;

3.2. Verificar se existe desperdício de recursos públicos em função de o serviço ser realizado por firmas ligadas às próprias associações de assentados.

4. Custo médio por projeto/região:

4.1. Contabilizar custo de todos os benefícios (p. ex.: cestas básicas);

4.2. Analisar a eficácia e a eficiência dos financiamentos concedidos por meio do Pronaf, avaliando se há retorno econômico, qual grau de adimplência (ou de inadimplência) dos novos agricultores e outras variáveis de interesse;

5. Eficiência econômico-social dos assentamentos implantados:

5.1. Grau de satisfação das famílias assentadas;

5.2. Grau de emancipação econômico-social dos novos produtores em relação ao Estado”

4. A proposta foi aprovada pelo Tribunal Pleno, nos termos em que apresentei, dando origem ao TC 030.234/2007-8, em que se realizou amplo diagnóstico sobre a Reforma Agrária no Brasil para subsidiar futuras fiscalizações:

“TEMA DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA 5 [“Levantamento de Auditorias Preparatórias para o Plano de Fiscalização de 2008”] - **REFORMA AGRÁRIA**

TC 030.234/2007-8

Fiscalis 729/2007

Ministro Relator: Ministro André Luis de Carvalho.

Modalidade: Levantamento de Auditoria.

Ato originário: Pronunciamento do Ministro Raimundo Carrero – Ata n.º 16, de 25/04/2007 Plenário; Despacho do Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti de 13/11/2007.

Objetivo: Conhecer os programas e ações desenvolvidas na área de Reforma Agrária com o fim de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo, os recursos orçamentários destinados à execução dessa política, obtendo-se assim um diagnóstico, que permita uma melhor definição dos objetos de auditoria nessa área de atuação governamental. Buscar ainda identificar as áreas que devem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União TCU levando-se em conta os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos destinados para os programas e as vulnerabilidades que permeiam cada aspecto da Política Nacional de Reforma Agrária.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização n.º 1320/2007, de 13 de novembro de 2007.

Período de realização - planejamento: 19/11/2007 a 30/11/2007

execução: 03/12/2007 a 31/03/2008

relatório: 01/04/2008 a 15/04/2008”

5. Em vista desse trabalho, a “Reforma Agrária” foi incluída com um dos Temas de Maior Significância para o Plano de Fiscalização deste Tribunal para o biênio 2008/2009, dando sequência aos objetivos colimados em minha comunicação.

6. Nessa esteira, foram realizadas, inicialmente, três auditorias em áreas consideradas críticas para a gestão e cumprimento das funções institucionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), conforme indicado a seguir:

Objetivo	Processo	Acórdão
Conhecer as principais atividades conduzidas pelo Incra na gestão da estrutura fundiária nacional, bem como identificar eventuais deficiências e	TC 021.004/2008-7	145/2010 – Plenário, de 3/2/2010 Relator: Ministro-Substituto Weder de

oportunidades de melhoria. (Auditoria Operacional)		Oliveira
Apresentar retrato das condições de trabalho do departamento responsável pela gestão da tecnologia da informação no Incra, relacionando suas atribuições com as normas aplicáveis e avaliando a estrutura de trabalho disponível, bem como suas ações de planejamento e resultados (Auditoria Operacional)	TC 007.588/2009-2	609/2011 – Plenário, de 16/3/2011 Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
Avaliar a atuação da unidade de auditoria interna do Incra, em ampla perspectiva, em especial com relação ao cumprimento de suas finalidades regulamentares, considerando, dentre outros aspectos, sua posição dentro da estrutura organizacional, infraestrutura disponível para a realização dos trabalhos, promoção dos controles administrativos, acesso aos sistemas informatizados, relação da unidade de auditoria interna com as demais unidades e sistemática de planejamento e apresentação de resultados dos trabalhos. (Auditoria Operacional)	TC 007.591/2009-8	577/2010 – Plenário, de 24/3/2010 Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira

7. Os achados identificados nesses trabalhos iniciais motivaram outras ações de controle que se propagam até os dias atuais, incluindo a Representação versada neste processo – TC 000.517/2016-0 –, conforme mencionado no Relatório e no Voto que integram o Acórdão 775/2016-Plenário, cujos parágrafos 76 e 30, respectivamente, fazem referência, ainda que breve, aos resultados do levantamento versado no TC 030.234/2007-8, por mim provocado na década passada.

8. Verifico, assim, com honrada satisfação, que minha iniciativa em 2007, acolhida pelo Plenário, continua a gerar reflexos, propagando-se em reiteradas ações de controle sobre uma política pública cuja execução persiste, por décadas, marcada por tão graves distorções, como as reveladas no presente trabalho e nas iterativas fiscalizações que este Tribunal tem realizado nos últimos anos.

9. Com esses registros, Excelências, quero não apenas anotar meus elogios ao esmerado trabalho conduzido pelo Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti, mas também destacar que o Tribunal não deve poupar energias para manter esse longo e árduo esforço de combate aos desvios de finalidade na execução da Política Nacional de Reforma Agrária.

É como VOTO, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de maio de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro