

GRUPO II – CLASSE IV – Plenário

TC 016.278/2009-9

Natureza: Prestação de Contas - Exercício: 2008

Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra/MDA

Responsáveis: Rolf Hackbart, Presidente do Incra (266.471.760-04), Roberto Kiel, Presidente Substituto (424.832.390-72), Valdez Adriani Farias, Presidente Substituto (712.114.540-53) e Eva Maria de Souza Sardinha, Presidenta Interina (289.159.251-49).

Interessados: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. EXERCÍCIO DE 2008. REGULARIDADE. QUITAÇÃO PLENA. REGULARIDADE COM RESSALVAS. QUITAÇÃO. DETERMINAÇÕES. ALERTAS. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Trata-se de prestação de contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) referente ao exercício de 2008.

2. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) emitiu parecer pela regularidade com ressalvas das contas de Edinar Ferreira Araújo, Cinair Correia da Silva, Eva Maria de Sousa Sardinha, Nilton Bezerra Guedes e Celso Lisboa de Lacerda, e regular a gestão dos demais responsáveis (volume vol. 3, fls. 3/7). O então Ministro do Desenvolvimento Agrário, Sr. Guilherme Cassel, atestou haver tomado conhecimento desta certificação (fl. 15).

3. Transcrevo as conclusões da instrução do auditor federal de controle externo (AuFC) responsável pelo exame do processo (peça 3, fls. 12/39):

"(...) a análise foi dividida conforme as principais linhas de atuação do Incra, conforme o modelo de negócio adotado pela entidade com o fim de promover a Reforma Agrária, quais sejam: Ordenamento Fundiário; Obtenção de Imóveis para a Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento; Desenvolvimento, consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento.

5.3. Também foram analisados aspectos de apoio à atividade fim da Entidade como os Mecanismos de Controles Internos; Tecnologia da Informação; e Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial.

5.4. A análise destes itens abrangeu os seguintes aspectos:

5.4.1. Desempenho físico e financeiro das principais ações do PPA;

5.4.2. Indicadores de desempenho;

5.4.3. Aspectos da operacionalização das principais atividades das ações;

5.4.4. Gestão Administrativa;

5.4.5. Gestão de Pessoal;

5.4.6. Gestão Financeira;

5.4.7. Gestão de Convênios;

5.5. Ressaltamos ainda que no Relatório de Auditoria de Gestão 225040 (fls. 602 à 699) foi tratado conforme a divisão apontada nos itens 5.2 e 5.3, ou seja, referindo-se às ocorrências de forma global, focando na origem dos problemas relatados individualmente pela CGU no anexo I do referido relatório, de forma sistemática, e de modo a sugerir deliberações que diminuam o número de ocorrências nos próximos exercícios.

5.6. É importante relatar que grande parte das ocorrências do Relatório de Auditoria de Gestão, acima aludido, foram objeto de apreciação nas contas do exercício de 2006 (TC 020.036/2007-8), e também nos TCs 007.591/2009-8 e 021.004/2008-7 que versam sobre controles internos e Ordenamento da Estrutura Fundiária na Autarquia, em que foram propostas deliberações que serão acompanhadas na análise das contas de 2010, dado que as decisões nesses processos foram publicadas em Acórdãos do referido exercício, limitando-se nessa instrução apenas ao diagnóstico e a aferição da evolução dos temas tratados nestes processos.

5.7. Quanto às constatações da área de Tecnologia da Informação ressalta-se que foram tratadas no TC 007.588/2009-2, de forma que não serão propostas novas deliberações na área de tecnologia da informação, objeto do referido TC.

1. Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas:

DESEMPENHO FÍSICO FINANCEIRO DAS PRINCIPAIS AÇÕES

5.8. O tema foi tratado no PPA 2008-2011, conforme a Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Ordenamento Fundiário nos PPA 2008-2011.

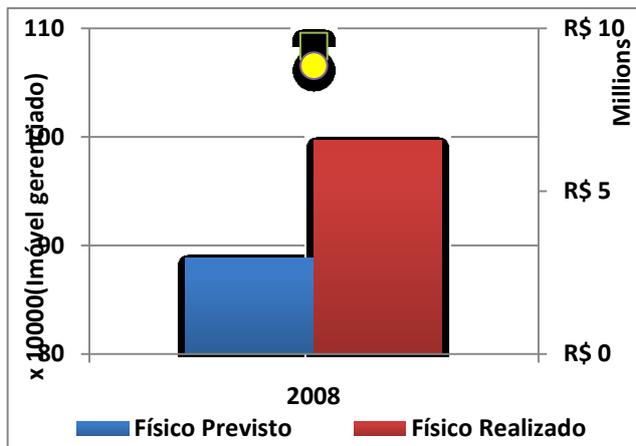
Programa	Ações	Objetivos/Macroprocessos
0138 - GERENCIAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS	2105 – Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural	Organizar do cadastro de imóveis rurais; Implementar do Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados Geográficos – SGBD.
	2110 – Regularização Fundiária de imóveis Rurais	Regularizar da situação jurídica de posseiro e populações tradicionais, objetivando o ordenamento fundiário.
	2114 – Sistema de Cadastro Rural	Modernizar banco de dados informatizado, objetivando manter atualizadas as informações sobre 5.000.000 de imóveis rurais cadastrados no Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais – SNCR.
	4426 – Georeferenciamento da Malha Fundiária Nacional	Localizar geograficamente os imóveis rurais públicos e privados de áreas predeterminadas, identificando seus limites, uso e aptidão, incorporando dados gráficos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR; Integrar as informações georeferenciadas com serviços de Registro Imobiliários e demais Entes Públicos; Efetuar o Georeferenciamento das áreas públicas com seus limites referenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro, conforme previsto na Lei 10.267 de 2001.
	8380 – Retomada de Terras Públicas	Abrir processos administrativos de retomadas de terras da União ocupadas de forma ilícita.
	8378 – Ações Preparatórias para a Destinação de Terras Públicas	Levantar o ambiente natural, socioeconômico e cultural e elaboração do anteprojeto de destinação das glebas ou sub-glebas públicas federais.

5.9. Segundo o Relatório de Auditoria de Gestão 25040 (fls. 602 à 699), que avaliou os resultados constantes no relatório de gestão no que se refere a obtenção de resultados quantitativos e qualitativos das ações acima identificadas, a SFCI se pronunciou pelo desempenho geral satisfatório, considerando, porém, não cumprida a meta física na ação 2110.

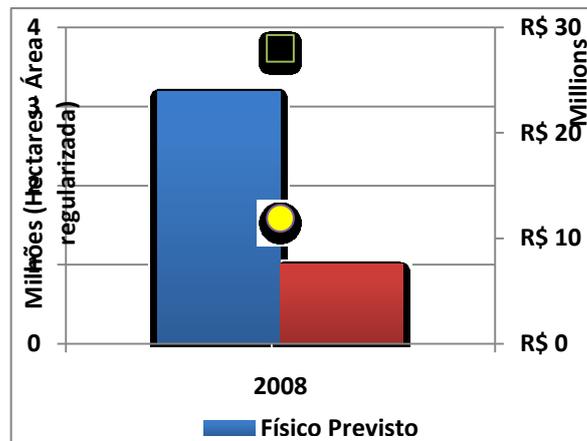
5.10. Segundo o referido relatório o principal problema foi o contingenciamento de créditos durante o ano, com conseqüente liberação apenas no fim do exercício, sem tempo hábil para efetiva liquidação.

5.11. A seguir são mostrados os gráficos comparativos de cumprimento de metas físicas e financeiras das ações do Programa 138 executadas pelo Incra:

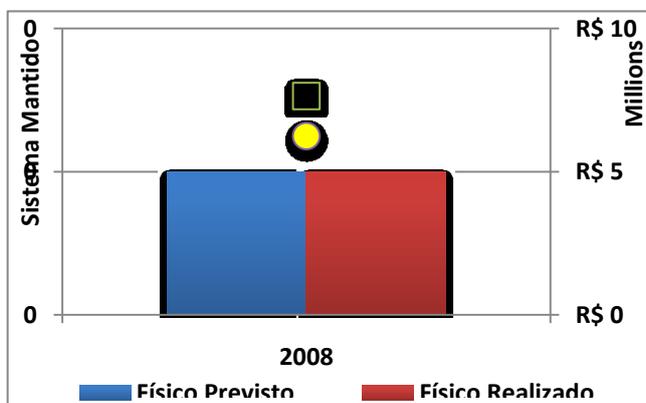
Gráfico 1 – Execução Física e Financeira das principais Ações do Tema.
Ação 2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural



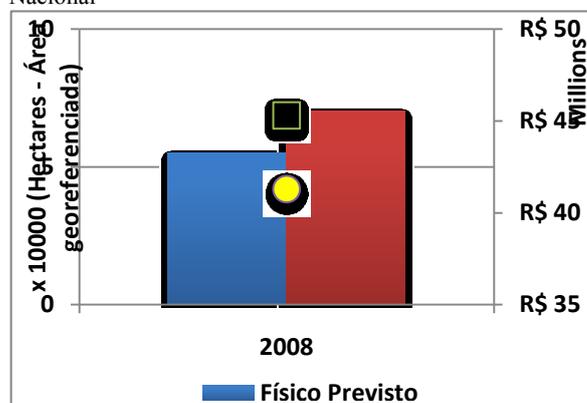
Ação 2110 - Regularização Fundiária de imóveis Rurais



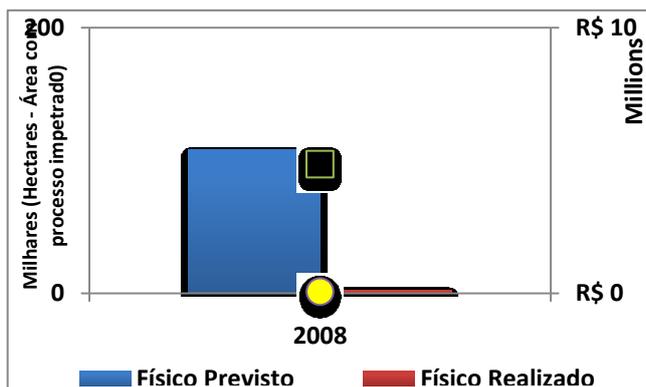
Ação 2114 - Sistema de Cadastro Rural



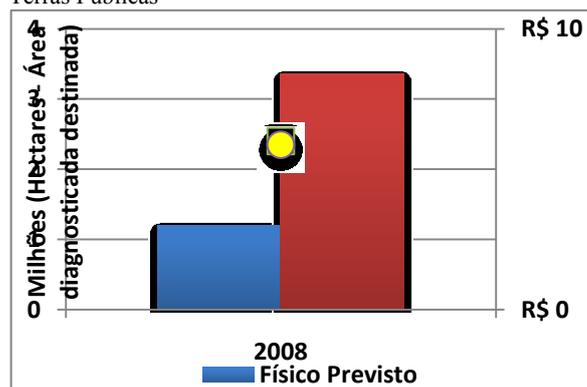
Ação 4426 - Georeferenciamento da Malha Fundiária Nacional



Ação 8380 - Retomada de Terras Públicas



Ação 8378 - Ações Preparatórias para a Destinação de Terras Públicas



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em: www.sigplan.gov.br (acessado em: 16/09/2010). Os números apresentados são referentes à execução física e financeira (montante liquidado).

5.12. Nota-se que as medições físicas do resultado das ações utilizadas pela autarquia para o estabelecimento de objetivos e aferição da efetividade das ações do PPA corrente mostram-se deficientes nessa área, já que, em grande parte, não viabilizam a análise dos impactos das ações.

5.13. Por exemplo, a ação 2105 é medida pelo número de imóveis gerenciados, informado no Sigplan em 997,2 mil imóveis gerenciados.

5.14. Esse resultado apenas mostra a quantidade de imóveis constante no sistema, não contempla a taxa de atualização anual do cadastro, ações estruturantes do cadastro ou outros

resultados efetivos e mensuráveis da ação governamental, o que inviabiliza análises quantitativas e qualitativas a respeito do desempenho da Autarquia na execução dessa ação.

5.15. Ou seja, não é possível pela análise do resultado aferir o cumprimento dos objetivos propostos pela ação, quais sejam: Organizar o cadastro de imóveis rurais e Implementar o Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados Geográficos – SGBD.

5.16. O mesmo ocorre com a ação 2114, que apenas revela o valor do contrato de manutenção do sistema informatizado que controla as informações da malha fundiária nacional.

5.17. Quanto a ação 4426, pode-se verificar que cada hectare georeferenciado saiu a um preço de aproximadamente R\$ 586,00, valor extremamente alto já que representa o valor de 25% do valor médio por hectare pago pelo Incra na obtenção de recursos fundiários para a reforma agrária.

5.18. Esse valor provavelmente se deve a erro no preenchimento dos dados no Sigplan, já que no exercício de 2009 esse valor foi de R\$ 0,47 por hectare, o que impossibilita a análise do resultado da atuação governamental nessa ação para o exercício de 2008.

5.19. Tais falhas são indícios de pouca importância dada ao orçamento e estabelecimento de metas físicas dessa ação, já que o próprio Incra realiza essa operação exercício após exercício, apresentando condições de orçar esse custo com mais exatidão.

5.20. Há que se destacar ainda o baixo cumprimento das metas físicas e também financeiras demonstradas na Ação 8380. Essa ação tem como objetivo retomar terras públicas da União ocupadas de forma ilícita.

5.21. O valor repassado à essa ação contrasta com o valor gasto na ação 4460, que tem como objetivo obter imóveis para a reforma agrária, com mais de R\$ 600 milhões aplicados. Uma ação mais efetiva, com recursos suficientes para a retomada de áreas que já pertence à União e sua destinação para a Reforma Agrária poderia diminuir significativamente os gastos com obtenção.

5.22. Caso fossem recuperados os 108 mil hectares, isso representaria cerca de 35% dos recursos destinados à obtenção de imóveis para a reforma agrária.

5.23. A efetividade nessa ação representaria ainda uma economia de gastos na destinação desses mais de 105 mil ha que deixaram de ter seus processos de retomada iniciados para a reforma agrária de mais de R\$ 205 milhões.

5.24. Dessa forma, cabe ao Incra recomendação para envide esforços operacionais e de gestão junto ao MDA e ao MPOG com vistas a executar a totalidade das atividades previstas na Ação 8380, dado o potencial de economia de gastos com obtenção de imóveis para a reforma agrária que os resultados da ação podem proporcionar aos cofres da Autarquia.

5.25. Por último cabe ressaltar a grande diferença entre a execução das metas físicas na ação 8378 e o previsto para o exercício, sendo que o valor financeiro orçado e o realizado estiveram muito próximos.

5.26. Tais disparidades são decorrentes de falhas no planejamento e orçamento das ações da Autarquia, já detectados quando da análise das contas dos exercícios de 2006 e 2007 para esse tema.

5.27. A análise conjunta da execução físico-financeira das ações 2105; 2114; 4426 e 8378, feita acima, demonstra falhas graves no planejamento dessas ações, que dificultam o controle externo, interno e social das atividades e objetivos das atividades relativas a essas ações.

5.28. Entende-se que essas falhas ensejam a consignação de ressalva ao Diretor de Ordenamento Fundiário do Incra, responsável pela execução e controle dessas ações, uma vez que é papel do gestor zelar pela adequada medição de resultados das ações constantes do PPA e também pela correta alimentação dos sistemas de informação do Governo Federal.

5.29. Essas falhas também ensejam a consignação de ressalva ao Diretor de Gestão Estratégica da Autarquia, já que é responsável pela avaliação das informações gerenciais do Incra, e sua sistematização de forma a dar suporte ao processo decisório, conforme descrito no sítio da Autarquia na Internet.

5.30. Faz-se necessário também emitir recomendação ao Incra para que proceda à análise dos dados históricos de programação e execução física e financeira das ações 2105; 2114; 4426 e 8378, para o estudo das causas das disparidades e a consequente adequação das metas físicas e financeiras, de modo a refletir os objetivos elencados no PPA.

INDICADORES DE DESEMPENHO

5.31. A CGU em seu relatório de Auditoria de gestão avaliou que os indicadores então adotados pelo Incra não atendiam aos critérios de seletividade e representatividade, além de não serem suficientes para tomada de decisões gerenciais.

5.32. O Tribunal, por ocasião da expedição do Acórdão TCU 753/2008 – Plenário, diante deste fato, expediu determinação para a apresentação de uma série de indicadores os quais seriam implantados gradualmente, devido a sua complexidade de obtenção, com vistas a aplicação plena até o exercício de 2010.

5.33. Tais indicadores foram incorporados à parte 'B' da Decisão Normativa 94/2008 que tratou sobre os processos de prestação de contas referentes ao exercício de 2008.

5.34. Para a área de gerenciamento da estrutura fundiária e destinação de terras foram propostos os seguintes indicadores:

5.34.1. Índice de georreferenciamento de imóveis, cuja fórmula tem como numerador o número de imóveis georreferenciados e o denominador o número de imóveis existentes no país conforme censo agropecuário de 2006;

5.34.2. Índice de cadastramento de imóveis rurais, cuja fórmula tem como numerador o número de imóveis cadastrados no SNCR e denominador o número de imóveis existentes no país conforme censo agropecuário de 2006;

5.35. A Diretoria de Ordenamento Fundiário justificou que não poderia obter o indicador devido as definições de imóveis rurais adotadas pelo SNCR serem divergentes das do IBGE.

5.36. Visando corrigir o problema, foi encaminhada ao Projeto Contas deste Tribunal proposta de alteração destes indicadores de forma a substituir a unidade de medida para 'área abrangida pelos imóveis' na Decisão Normativa que regulará as contas do Exercício de 2010 em lugar da proposta original, o que resolveria o problema, segundo informações do corpo técnico do Incra.

OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA LINHA DE ATUAÇÃO

5.37. Em auditoria realizada por essa unidade técnica (TC 021.004/2008-7, às fls. 125 e 126) foram configurados como achados de auditoria, em resumo:

5.37.1. descontinuidade na aplicação dos recursos destinados à linha de atuação e alta utilização orçamentária com baixo nível de cumprimento de metas físicas;

5.37.2. inoperância do Comitê Nacional, falta de previsão regimental para os comitês de certificação, falta de exclusividade de atuação dos componentes nos comitês; espaço físico deficiente para os servidores e para o arquivamento dos processos de certificação; risco de perda de pessoal especializado, falta de servidores e de padronização dos trabalhos;

5.37.3. baixo grau de conhecimento da malha fundiária nacional, baixa procura por certificação na maioria dos Estados, número insignificante de certificação conforme o Decreto 4.449/2002 e descumprimento deste pelos entes governamentais, descumprimento da Lei 10.267/2001 pelos cartórios quanto às informações para o Incra; baixa qualidade de georreferenciamento pelos agentes credenciados e ausência de norma para credenciamento;

5.37.4. falta de padronização de protocolo dos Processos de Certificação nas SRs, pouca utilização do sistema de protocolo (Sisprot) e de gestão documental (SisDoc), inexistência de

prazo máximo para finalização dos processos de certificação, alto risco de ocorrência de fraudes ou de ingerência política;

5.37.5. inexistência de critérios formais de ordem de análise, recepção de processos sem as peças técnicas necessárias, ausência de peças em processos com certificação já emitida, muitos erros na inserção de dados, excesso de medidas judiciais que obrigam o Incra a emitir certificação e CCIR, grande quantidade de processos de regularização fundiária pendentes;

5.37.6. constatação de grandes áreas griladas no AM, PA, PR, AC, AP, RO, MA, GO e SP, enormes diferenças entre o tamanho real das propriedades e os registros cartorários, desconhecimento das aquisições e posses de imóveis rurais por estrangeiros, influências de movimentos sociais nas aquisições de imóveis rurais, ineficiência de fiscalização para obtenção de imóveis rurais.

5.37.7. descontinuidade na aplicação dos recursos destinados ao Ordenamento da Estrutura Fundiária reflete-se diretamente na gestão operacional da Autarquia, impossibilitando planejamento, organização eficiente;

5.37.8. alto percentual de utilização orçamentária com baixo nível de cumprimento de metas físicas;

5.38. O referido TC foi julgado pelo Acórdão TCU 145/2010 – Plenário, de 03/02/2010, em que foram emitidas determinações e recomendações com vistas a corrigir os problemas acima elencados.

5.39. Ressalta-se que, embora o diagnóstico tenha sido feito no exercício de 2008, devido ao julgamento recente do processo, o cumprimento das determinações e recomendações do Tribunal deve ser procedido quando da análise das contas referentes ao exercício de 2010.

5.40. Sendo assim, e considerando que não foram encontrados nos autos fatos que ensejassem a irregularidade das contas dos responsáveis por esta área na Autarquia, entende-se não serem necessárias deliberações adicionais nas presentes contas.

2. Obtenção de Terras para Reforma Agrária e Instalação de Projetos de Assentamento

5.41. O tema foi tratado no PPA 2004-2007, conforme a Tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Obtenção de terras para reforma agrária e implantação de Projetos de Reforma Agrária no PPA 2004-2007.

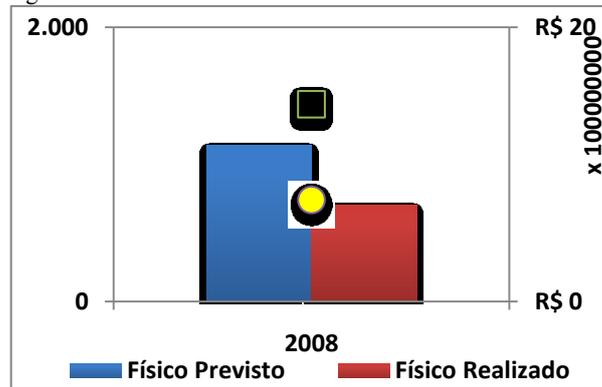
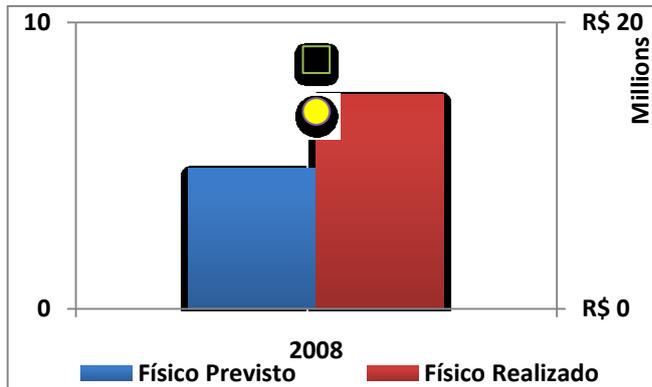
Programa	Ações	Objetivos
0135 - Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	Ação 8387 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Promover a identificação, vistoria e avaliação de imóveis rurais para reforma agrária.
	Ação 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária	Obter áreas rurais por desapropriação ou aquisição direta para implantação de assentamento de trabalhadores rurais.
	Ação 8384 – Cadastro e Seleção de Famílias para o Programa de Reforma Agrária	Identificar, cadastrar, selecionar, legitimar e homologar famílias para assentamentos rurais e manter atualizado o Sistema de Informações sobre Projetos de Reforma Agrária.
	Ação 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamento de Reforma Agrária	Promover o licenciamento ambiental dos assentamentos de reforma Agrária.
	Ação 2B06 – Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.	Implantar projetos de manejo, recuperação, conservação e monitoramento do uso de Recursos Naturais.

5.42. Segundo o Relatório de Auditoria de Gestão 25040 (fls. 602 à 699), que avaliou os resultados constantes no relatório de gestão no que se refere a obtenção de resultados quantitativos e qualitativos das ações acima identificadas, a SFCI se pronunciou pelo desempenho geral regular, apesar de somente duas ações terem atingido suas metas.

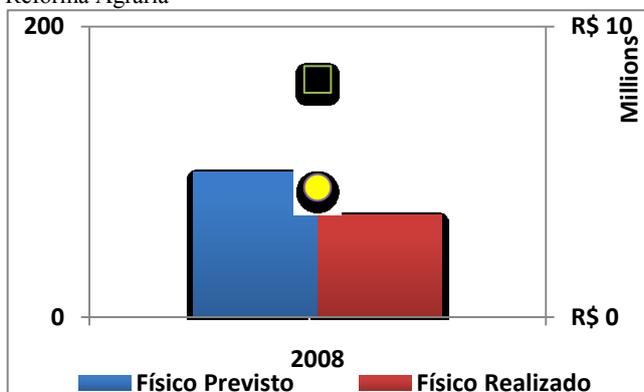
5.43. Esse resultado foi justificado no parecer da CGU, em parte, devido ao estabelecimento da meta física ter como base o orçamento previsto e não a provisão recebida.

5.44. A seguir são demonstrados os resultados físicos e financeiros das principais ações dessa linha de atuação:

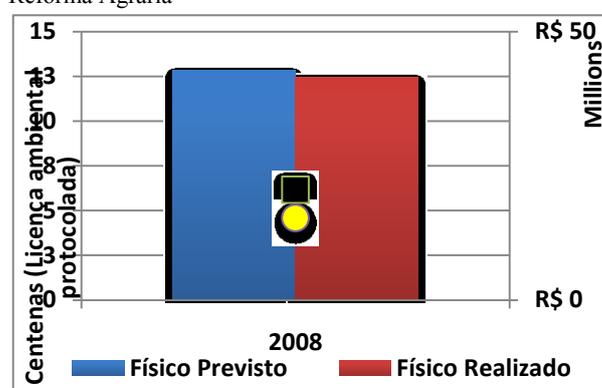
Gráfico 2 – Execução Física e Financeira das Ações referentes ao Programa 135.
 Ação 8387 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais Ação 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária



Ação 8384 – Cadastro e Seleção de Famílias para o Programa de Reforma Agrária



Ação 8374 – Licenciamento Ambiental de Assentamento de Reforma Agrária



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em: www.sigplan.gov.br (acessado em: 16/09/2010). Os números apresentados são referentes à execução física e financeira (montante liquidado).

5.45. No que se refere às medições físicas do resultado das ações utilizadas pela autarquia para o estabelecimento de metas e aferição das ações do PPA corrente, as unidades de medida mostradas no Gráfico 2 acima, mostram-se mais coerentes com os objetivos do programa que acontece com o programa 138.

5.46. No que se refere a resultados nota-se que na ação 8373 cada hectare vistoriado custou cerca de R\$ 1,50 pelo mencionado no Sigplan, totalizando aproximadamente 7,5 milhões de hectares a R\$ 13 milhões.

5.47. Quanto à ação com a maior materialidade dentro do programa, a ação 4460, pode-se observar que foram obtidos mais de 700 mil hectares, os quais se incorporaram na tutela governamental.

5.48. Já a análise da ação 8384 revela que ingressaram mais de 70 mil famílias nos Projetos de Assentamento do Incra, o que representa o cumprimento de aproximadamente 70% da meta, o que pode ser justificado pelo repasse financeiro abaixo do previsto inicialmente.

INDICADORES DE DESEMPENHO

5.49. Para a área de Obtenção de imóveis rurais foram estabelecidos dois indicadores de desempenho, os quais foram solicitados na DN 94/2008 quais sejam:

5.49.1. Índice de gastos com Obtenção de Terras, que representa o valor médio gasto nas atividades de obtenção de imóveis para a Reforma Agrária;

5.49.2. Índice de obtenção de licença ambiental para Projetos de Assentamento, que representa o número de Projetos de Assentamento com a licença ambiental expedida.

5.50. O primeiro índice mostrou que o Incra despendeu o valor de R\$ 2.000,97 em média para cada imóvel obtido para a reforma agrária e o segundo mostrou que apenas 13% dos

Projetos de Assentamento do Incra estavam regulares perante os Órgãos de Fiscalização Ambiental.

5.51. Cabe ressaltar que esses índices visam iniciar uma série histórica, a qual deve ter sua avaliação evolutiva analisada nas contas dos próximos exercícios.

5.52. Quanto aos demais indicadores estabelecidos na DN 94/2008 para essa linha de atuação entende-se que devem ser analisados no próximo item, já que estão mais relacionados à promoção da sustentabilidade dos Projetos de Assentamento.

OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA LINHA DE ATUAÇÃO

5.53. No que se refere às atividades de obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária destaca-se a pouca comunicação entre as atividades de obtenção de imóveis rurais e as de gerenciamento e ordenamento da estrutura fundiária nacional.

5.54. A dificuldade de formação de um mercado potencial de terras para a reforma agrária, decorrente em grande parte da baixa qualidade das informações presentes no SNCR (fato relatado no TC 021.004/2008-7), pode ser a principal causa para um baixo aproveitamento das vistorias de imóveis rurais (fato já relatado na análise das contas relativas ao exercício de 2006).

5.55. Essa ocorrência pode ser demonstrada quando comparada a área vistoriada no exercício de 2008, cerca de 7,5 milhões de hectares, e a área obtida no exercício de 2009, cerca de 500 mil hectares.

5.56. Se considerarmos que as ações de vistoria e avaliação de imóveis iniciadas em um exercício somente se transformarão em área obtida no exercício seguinte, podemos inferir que para cada hectare obtido, é necessário que sejam avaliados/vistoriados aproximadamente 15 hectares.

5.57. Por exemplo, para uma propriedade obtida para a reforma agrária com tamanho de 1.000 hectares, seria gasto aproximadamente R\$ 22.000,00, apenas em sua prospecção, valor esse que poderia ser menor, caso as avaliações/vistorias fossem mais bem aproveitadas utilizando-se de dados mais fidedignos que os presentes atualmente no SNCR para sua execução.

5.58. Ademais, como já foi mencionado em item anterior, caso as atividades relativas a ação 8380 fossem bem sucedidas na recuperação dos imóveis de propriedade da união, isso poderia representar um acréscimo de mais de 100 mil hectares à reforma agrária de terras já pertencentes à União.

5.59. O Acórdão TCU 753/2008 – Plenário expediu uma série de determinações baseadas em problemas diagnosticados na operacionalização das ações relativas à obtenção de imóveis para a reforma agrária e a implantação de Projetos de Assentamento, quais sejam:

2.6. que, com o objetivo de adequar o normativo da Autarquia às disposições da Lei 8.629/1993, promova, na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, as seguintes alterações:

2.6.1. inclua, no prazo de 90 dias da ciência, de maneira expressa, a ordem de preferência para a seleção de beneficiários para o recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária definido pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.6.2. altere o § 3º do artigo 8º, para que os critérios descritos na sistemática de classificação do anexo II da NE somente sejam usados para desempate na ordem de preferência para recebimento do título de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, depois de satisfeita a ordem de preferência expressa no artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.7. que, com o objetivo de minimizar fraudes no processo de cadastramento de beneficiários, inclua na NE 45/2005, ou norma que vier a substituí-la, a exigência de documento de identificação civil com foto e com fé pública, aceito em todo o território nacional para a

inscrição no Programa Nacional de Reforma Agrária (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

2.8. que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);

5.60. As ocorrências constatadas pela equipe do TCU que atuou no TC 007.766/2007-0, que deram origem a essas determinações da referido Acórdão, podem ter sido uma das principais causas do grande número de inconsistências quanto à elegibilidade das famílias assentadas na PNRA.

5.61. São exemplos dessas inconsistências a grande quantidade de servidores públicos e pessoas com renda acima de 3 salários mínimos por mês constantes na Relação de Beneficiários (RB) do Sipra, já demonstrada na análise das contas do exercício de 2006.

5.62. Para tentar solucionar o problema, em maio de 2008, o Incra publicou a NE 70/2008 com o fim de revisar os dados cadastrais dos beneficiários da PNRA e identificar os inelegíveis.

5.63. O Controle Interno apontou que, do total de inconsistências apontadas, ao final do exercício de 2008, apenas 1,47% das inconsistências estava resolvida. A CGU considerou que os resultados eram extremamente baixos e que as justificativas apresentadas pelo gestor não eram suficientes para explicar o baixo rendimento apresentado.

5.64. Entende-se que a não adoção das determinações propostas pelo Acórdão TCU 753/2008 – Plenário, descritas acima podem resultar no aumento dessa base de inconsistência, dados os problemas diagnosticados no TC 007.766/2007-0.

5.65. No entanto, considera-se que as determinações descritas no item 5.59 acima são de difícil implementação, dado o grande número de beneficiários da reforma agrária e as dificuldades para obtenção de documentação de identificação adequada por parte dos beneficiários.

5.66. Considerando que o Acórdão foi publicado apenas no mês de abril de 2008, entende-se mais adequado efetuar a análise do cumprimento destas determinações quando da análise das contas do exercício de 2009.

5.67. Quanto ao baixo rendimento operacional na aplicação da NE 70/2008, porém, entende-se que enseja a consignação de ressalva ao Diretor de Obtenção de Imóveis do Incra, responsável pela elaboração e controle da relação de beneficiários da reforma agrária.

5.68. Faz-se necessária ainda a expedição de alerta ao Incra a respeito dos potenciais danos ao erário que o baixo rendimento da aplicação da NE 70/2008 pode gerar, já que os beneficiários irregulares continuam tendo direito a todos os benefícios da reforma agrária, com o correspondente dispêndio de recursos por parte do Governo Federal.

5.69. Além disso, esses beneficiários irregulares ocupam lotes que devem ser retomados e redistribuídos para ajudar a diminuir as filas da reforma agrária em suas respectivas regiões.

5.70. Quanto à regularização ambiental de projetos de assentamento, o Incra enviou, no mês de dezembro do exercício de 2008, 'Plano de Ação Ambiental' para o atendimento ao disposto no item 9.3.4 do Acórdão TCU 2.633/2007 – Plenário.

5.71. O referido plano foi incorporado ao TC 018.741/2005-2, em seu anexo IV, e apresenta uma série de providências tomadas quanto ao licenciamento ambiental, a recuperação ambiental em projetos de assentamentos, ao monitoramento ambiental e à promoção da gestão ambiental dos assentamentos.

5.72. A análise do plano revela que as ações previstas podem atender ao disposto pelo referido Acórdão, caso sejam cumpridas na íntegra.

3. Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento

5.73. Os principais programas e ações relacionados ao tema foram tratados no PPA 2008-2011, conforme a Tabela 3 abaixo:

Tabela 2 – Desenvolvimento, Consolidação e Emancipação de Projetos de Assentamento no PPA 2008-2011.

Programa	Ações	Objetivos
0137 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL REFORMA AGRÁRIA	Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Conceder crédito individual aos assentados e assentadas da reforma agrária para compra de ferramentas, sementes, construção de casas, insumos para produção etc.
	Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.	Implantar ou recuperar estradas vicinais, rede elétrica, saneamento básico e sistemas de captação e distribuição de água etc.
	Ação 4320 – Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol.	Apoiar a implantação e recuperação de agroindústrias apoio às ações de inserção mercadológica da produção dos assentados capacitação dos beneficiários; Implantar projetos pluriativos solidários valorização dos produtos e serviços oferecidos pelos assentados.
	Ação 8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento.	Realizar serviços topográficos, levantar as potencialidades do solo e suas adversidades naturais e identificar o perímetro das parcelas (lotes).
	Ação 4358 – Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento.	Conceder 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; Realizar vistorias periódicas para verificação do cumprimento das cláusulas contratuais; Realizar procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos para retomada das parcelas e reversão do domínio ao INCRA, visando sua redestinação; Realizar procedimentos para destinação de áreas remanescentes dos projetos na forma da Lei.
	Ação 10YN – Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária – Acordo de Empréstimo BID N°1248	Fortalecer a organização das famílias assentadas e intensificação da participação ativa das mesmas nas tomadas de decisão, na gestão de recursos financeiros e execução de obras, serviços e ações financiadas; Executar os planos de consolidação de assentamento - PCA, com investimentos complementares em infraestrutura socioeconômica; Monitorar e acompanhar o projeto
	Ação 2C75 – Remuneração ao Agente Financeiro pela Operacionalização do Crédito Instalação.	Apropriar os custos referentes à gestão de recursos do crédito instalação por meio da manutenção de contrato de prestação de serviços celebrados entre o INCRA e as instituições financeiras responsáveis pela sua operacionalização.
	PROGRAMA 1427: ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR.	Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados.

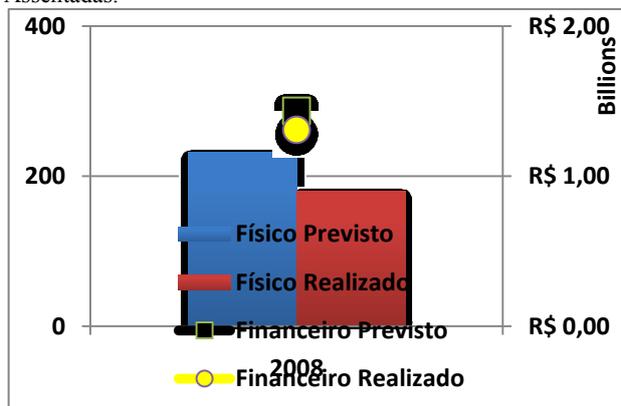
5.74. Segundo o Relatório de Auditoria de Gestão 25040 (fls. 602 à 699) no que se refere a obtenção de resultados quantitativos e qualitativos das ações relativas ao Programa 137, a SFCI avaliou-as da seguinte forma:

'Tendo em vista que esse é o programa com maior participação no orçamento da entidade auditada para o exercício de 2008 (vide quadro abaixo), alcançar as metas físicas era essencial para que a entidade atingisse seus objetivos institucionais. Anota-se, no entanto, que o programa apresenta o menor índice de ações que atingiram as metas físicas (apenas 16,66% das ações atingiram a meta, ou seja, uma em seis).'

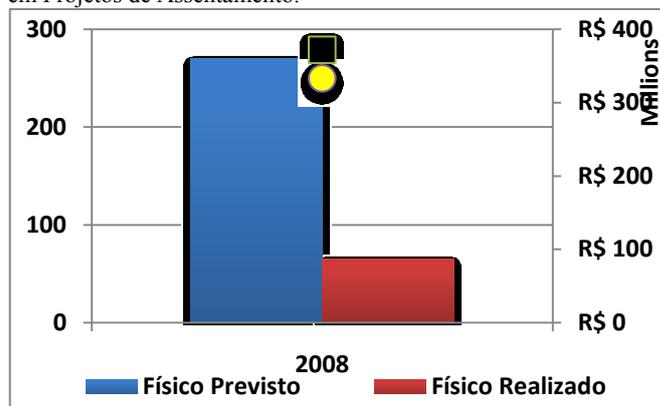
5.75. A seguir são apresentados os principais resultados físicos e financeiros dessa linha de atuação:

Gráfico 3 – Execução Física e Financeira das Ações referentes ao Programa 137.

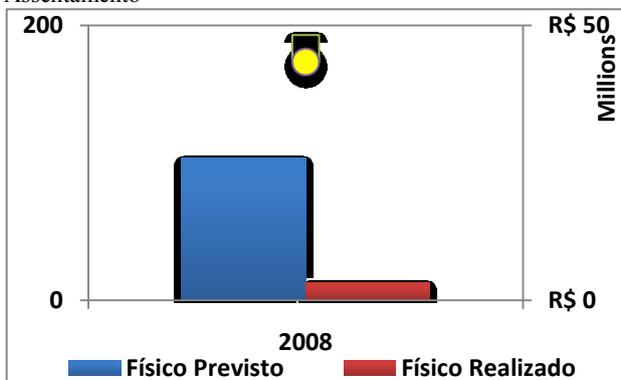
Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas.



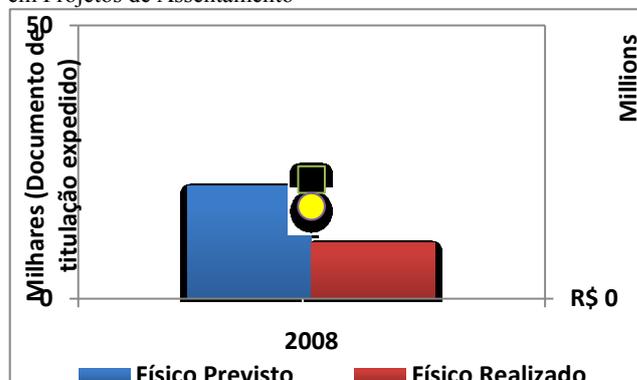
Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.



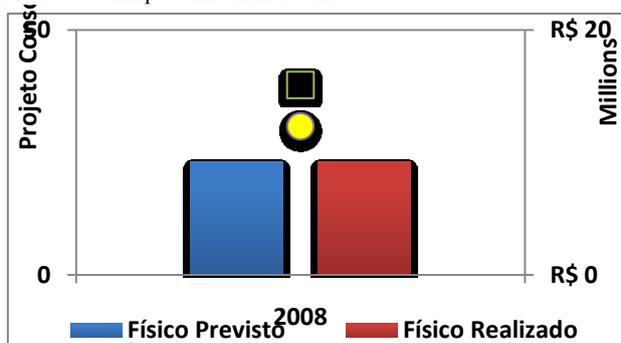
Ação 8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento



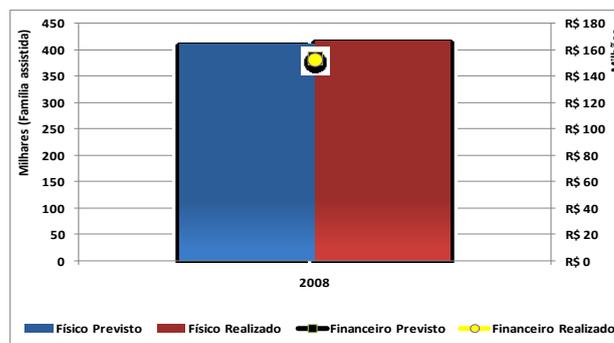
Ação 4358 – Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento



Ação 10YN – Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária – Acordo de Empréstimo BID N°1248.



Ação 4470 – Assistência Técnica e Capacitação de Assentados.



Fonte: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em: www.sigplan.gov.br (acessado em: 16/09/2010). Os números apresentados são referentes à execução física e financeira (montante liquidado) considerando o realizado no exercício.

5.76. No que se refere às medições físicas do resultado das ações utilizadas pela autarquia para o estabelecimento de metas e aferição das ações do PPA corrente, destaca-se o baixo cumprimento de metas físicas no exercício de 2008, conforme bem apontado pela CGU.

5.77. O resultado da medição física da ação 0427 pode ser obtida pela divisão simples do total monetário liquidado pelo valor individual fixado pelos normativos internos do Inbra para o crédito instalação.

5.78. Essa medição física deve ser analisada com cuidado já que apenas informa a quantidade de famílias que receberam o recurso, porém não há medição de quantidades de insumos comprados, produção decorrente destes créditos ou o número de habitações construídas com os créditos.

5.79. Analisando o resultado dessa medição física nota-se que seu rendimento operacional foi abaixo do previsto, já que o número de famílias atendidas (em vermelho) foi abaixo do valor liberado para a ação (ponto amarelo).

5.80. Já a medição física da ação 8396 tem como unidade de medida família atendida pelas obras de infraestrutura financiadas pela ação. Essa medição carece ainda de esclarecimentos sobre o que seria considerado 'família atendida' pela obra de infraestrutura.

5.81. Esse tipo de meta física não traduz a complexidade ou a finalidade das obras de infraestrutura executadas, dificultando assim a análise do cumprimento dos objetivos dessa ação governamental e o controle em interno, externo e social.

5.82. Entende-se que as metas físicas para esse tipo de ação seriam mais bem avaliadas com a medição direta do item construído ou recuperado, como por exemplo: quilômetros de estradas construídos ou recuperados, quilômetros de rede de água ou esgoto construído, etc.

5.83. Considerando somente o resultado qualitativo da ação percebe-se que o rendimento alcançou pouco mais de 25% do programado. Segundo informado no Sigplan pelo gestor, o fato deveu-se ao fato das obras terem sido contratadas no segundo semestre do exercício e encontrarem-se em execução na data de validação dos dados que alimentaram a medição física desta ação no sigplan.

5.84. Porém, o valor liberado financeiramente esteve relativamente próximo do valor programado (aproximadamente 90%) e a execução física dos restos a pagar no exercício de 2009 (execução física proveniente de valores oriundos do orçamento de 2008) ficou na casa das 57 mil famílias, representando assim, no somatório, menos de 50% das metas físicas cumpridas com o orçamento de 2008.

5.85. A ação 8398 também teve um rendimento físico muito abaixo

(pouco mais de 10%) do previsto. Vale ressaltar que essa atividade é essencial para o planejamento operacional de todas as ações voltadas ao desenvolvimento dos Projetos de Assentamento.

5.86. São as atividades relativas a essa ação que fornecerão dados sobre a localização das parcelas (lotes) da Reforma Agrária, bem como dados sobre o solo e os instrumentos para quantificação dos insumos necessários para o início e o aumento da atividade agrícola na unidade produtiva, o que a torna essencial no planejamento das demais ações do programa.

5.87. Já a ação 4358, com menos de R\$ 2 milhões liquidados no exercício de 2008 e medição física de pouco mais de 10 mil documentos de titulação expedidos. Importante ressaltar que o número de títulos expedidos, tanto programado quanto liquidado, mostra-se muito baixo se comparado ao número de famílias que entraram no programa no exercício, mais de 60 mil famílias.

5.88. Quando comparado ao número de famílias atuais no programa, mais de 1 milhão, o número se torna irrisório.

5.89. A ineficiência do Incra na instituição de uma política de titulação das parcelas dos beneficiários e na cobrança decorrente do valor devido é uma das principais causas para esse baixo valor de documentos de titulação expedidos no exercício.

5.90. Cabe ressaltar que o beneficiário da reforma agrária tem o direito de adquirir o título da parcela ocupada, em caráter definitivo, mediante o pagamento do valor da terra, garantido pelo disposto nos § 2º ao § 6º do artigo 18 da Lei 8.629/93.

5.91. No geral, os resultados e metas fixadas para essa ação mostram que a reforma agrária continua a crescer indefinidamente, uma vez que a saída de beneficiários da tutela governamental no âmbito da PNRA é muito pequena.

5.92. Dessa forma a sustentabilidade da política requer cada vez mais recursos para manutenção dos patamares atuais, ameaçando a sustentabilidade financeira e operacional da Autarquia e da reforma agrária em si.

5.93. O valor gasto na Ação 10YN dá uma pequena amostra do valor investido apenas no exercício de 2008 com o fim de consolidar os assentamentos.

5.94. Essa ação é derivada de Contrato com o BID para financiar o Programa de Consolidação de Assentamentos (PAC) e é uma boa experiência para se estimar o quanto seria gasto para consolidar assentamentos.

5.95. O Programa prevê o gasto de US\$ 5,7 mil, cerca de R\$ 10,2 mil, por família para consolidação de um Projeto de Assentamento, afora os créditos da reforma agrária e ações já efetuadas pelo Incra (benfeitorias prévias, ações de capacitação prévias, demarcação topográfica, georreferenciamento, etc.).

5.96. Considerando que no exercício de 2008, conforme informado pela Autarquia havia somente 184.912 assentados em Projetos consolidados, seria necessário o montante de aproximadamente R\$ 11,3 bi para consolidação do total de PAs que abrigam cerca de 1,1 milhão de famílias.

5.97. Esse valor mostra-se incompatível com o montante liquidado anualmente no PAC, cerca de R\$ 12 milhões.

5.98. Por último, no tocante a essa linha de atuação, cabe destacar o rendimento físico financeiro da ação 4470, destinada a fornecer assistência técnica aos assentados.

5.99. O resultado físico desta ação, explicitado no gráfico Gráfico 3 acima, mostra que foram necessários cerca de R\$ 415 milhões para o atendimento de cerca de 410 mil famílias, cerca de 36% do público alvo da reforma agrária existente no exercício de 2008.

5.100. Importante destacar que a assistência técnica a uma população com baixo nível de escolaridade e muitas vezes sem experiência nas técnicas agrícolas mais modernas e adaptadas à agricultura familiar é essencial para o sucesso do beneficiário, sendo sua ausência, na maioria dos casos, impeditiva ao progresso dos Projetos de Assentamento rumo à consolidação.

INDICADORES DE DESEMPENHO

5.101. Para a área de Obtenção de imóveis rurais foram solicitados dois indicadores de desempenho na DN 94/2008 quais sejam:

5.101.1. Índice de acesso à moradia nos assentamentos, expressa o acesso à moradia segundo o número total de famílias dos assentamentos;

5.101.2. Índice de acesso à água potável, expressa o acesso à água potável (encanada, de poço ou de cisterna) segundo o número total de famílias dos assentamentos.

5.101.3. Índice de provimento de PDA/PRA, expressa a quantidade Projetos de assentamento com PDA/PRA

5.101.4. Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas, expressa o acesso a estradas transitáveis ou outras vias de acesso adequadas ao escoamento da produção segundo o total de unidades produtivas nos assentamentos;

5.101.5. Índice de acesso a serviços sociais básicos, expressa a proporção de famílias que tiveram acesso aos serviços sociais básicos descritos no item 5.7 do Anexo dois da NE n.º 60/2007

5.101.6. Número de famílias com acesso ao Pronaf ou outra linha de crédito voltada à produção, expressa a quantidade de famílias que acessaram as linhas de crédito voltadas à agricultura familiar;

5.101.7. Índice de repasse financeiro para Assistência Técnica, expressa a quantidade financeira repassada às prestadoras de Ates, em face do pactuado nos instrumentos do convênio ou documento similar;

5.101.8. Índice de provimento de Assistência Técnica, expressa a quantidade famílias atendidas pela Assistência Técnica;

5.101.9. Renda média das famílias, expressa a renda gerada pelas famílias nas atividades produtivas;

5.101.10. Número de projetos ambientalmente diferenciados implantados, expressa o Número de projetos ambientalmente diferenciados implantados conforme a definição das Portarias Incra n.º 268/1996; 477/1999 e 1.141/2003 e 215/2006.;

5.101.11. Índice de consolidação de assentamentos, expressa a taxa de consolidação dos assentamentos.

5.102. Dos dez indicadores propostos acima, a Autarquia apenas apresentou, de acordo com os ditames da DN, 4 indicadores, justificando a não obtenção dos demais, as quais devem ser acatadas por este Tribunal.

5.103. Porém, apesar de a DN pedir a discriminação dos índices para cada Superintendência e o número Nacional, o Incra apresentou os números relativos ao somatório de 17 SRs que não prestaram contas no exercício de 2008, os quais se passa a analisar.

5.104. O primeiro indicador apresentado diz respeito ao provimento de Planos de Desenvolvimento e Recuperação de Projetos de Assentamento. Esse instrumento visa quantificar e qualificar as ações necessárias para a obtenção da autossustentabilidade dos Projetos de Assentamento.

5.105. O índice apresentado pelo Incra mostra que apenas 1,75% dos Projetos de Assentamento possuem PDA/PRA, número considerado muito baixo, já que sem esses instrumentos é praticamente impossível orçar e planejar as atividades necessárias para consolidação e emancipação dos PAs.

5.106. No que se refere aos indicadores de provimento de assistência técnica, o Incra apresentou o índice de 54,85%, o que mostra que quase a metade dos beneficiários da reforma agrária não tem acesso à ATES, o que compromete substancialmente a obtenção dos demais resultados ligados à sustentabilidade dos PAs.

5.107. O índice de repasse financeiro por sua vez, ficou em 40,39%, o que revela que além de não atingir a totalidade dos beneficiários, o programa de ATES ainda repassa menos da metade dos recursos previstos para o exercício.

5.108. Quanto ao outro indicador apresentado, o índice de consolidação de assentamentos, o Incra apresentou o índice de 8,98%, o que significa que apenas essa pequena parte dos PAs encontra-se consolidado.

5.109. Ainda quanto ao indicador, o Incra apontou que esse índice representa um universo de mais de 184 mil famílias, 16,64% das famílias beneficiárias da reforma agrária.

5.110. O mais importante quanto a esse item é o monitoramento desse índice ao longo dos próximos exercícios, pois está diretamente relacionado à promoção da sustentabilidade de Projetos de Assentamento.

5.111. Quanto aos demais indicadores, o Incra está desenvolvendo módulo de monitoramento, o qual gerará esses dados até o fim de 2010. Considera-se que esses resultados, apesar de essenciais para avaliação e planejamento da reforma agrária, são de difícil obtenção e sua implantação deve ser avaliada quando da análise das contas dos próximos exercícios.

OPERACIONALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA LINHA DE ATUAÇÃO

5.112. O Acórdão TCU 753/2008 – Plenário contém uma série de recomendações e determinações destinadas a corrigir os principais problemas operacionais nesta linha de atuação, diagnosticados no âmbito do TC 007.766/2007-0, dentre os principais:

5.112.1. localização dispersa e aleatória dos projetos de assentamento;

5.112.2. descontinuidade de ações/investimentos e dificuldade de acesso são algumas das causas da deficiência de infraestrutura nos projetos de assentamento;

5.112.3. falta de água, energia e estradas para o escoamento da produção, e assistência técnica às parcelas, impossibilitando o desenvolvimento de atividades produtivas pelos beneficiários;

5.112.4. serviços sociais básicos insuficientes, desintegrados e inadequados em relação às necessidades da população rural e dos beneficiários da reforma agrária;

5.112.5. insuficiências na gestão da unidade produtiva por parte do assentado e na inserção da produção do assentado no mercado;

5.112.6. desigualdade na distribuição de recursos para assistência técnica entre as Superintendências Estaduais do Incra, considerando o percentual de famílias beneficiadas pela Reforma Agrária;

5.112.7. baixo percentual de projetos de assentamentos que contam com PDA/PRA e beneficiário sem informações quanto ao conteúdo e à finalidade dos Planos;

5.112.8. inexistência de critérios para a escolha dos assentamentos beneficiados pela Assessoria Técnica, Social e Ambiental - Ates;

5.112.9. insuficiência de técnicos com formação na área social e veterinária para execução dos serviços de assistência técnica;

5.112.10. baixa divulgação dos objetivos do Programa de assistência técnica entre o público beneficiário da Reforma Agrária;

5.112.11. insuficiência de mecanismos de capacitação e apoio às equipes de assistência técnica;

5.112.12. dificuldades de prestação de serviços de Assistência Técnica por falta de infraestrutura básica;

5.112.13. concentração dos gastos com as ações relacionadas aos serviços de assistência técnica nos últimos meses do exercício, sem levar em conta o início do ano agrícola;

5.112.14. deficiência de veterinários e técnicos com formação na área social nas atividades da assistência técnica;

5.112.15. baixa frequência da assistência técnica na produção das unidades, apesar dos dados do MDA de que 98% das famílias recebem assistência técnica;

5.112.16. falta de supervisão do Incra nos projetos de assentamento;

5.112.17. baixo nível de orientação na aplicação dos créditos específicos da Reforma Agrária;

5.112.18. irregularidades na aplicação dos créditos específicos da Reforma Agrária;

5.112.19. beneficiários assentados em área de APP e Reserva Legal, promovendo degradação ambiental;

5.112.20. baixo monitoramento da evolução dos projetos de assentamento por parte da Autarquia.

5.113. É importante destacar que as determinações e recomendações constantes do referido acórdão são de difícil implementação, dada a magnitude do problema. Entende-se mais produtivo, dado que o Acórdão foi publicado já em meados do exercício de 2008, que a análise da implementação dessas deliberações seja efetuada quando da análise das contas do exercício de 2009.

4. Mecanismos de Controle Interno e Sistemas da Informação:

5.114. A Auditoria Interna do Incra, subordinada diretamente ao Gabinete da Presidência, controla os atos de gestão da Autarquia e tem a responsabilidade de assessorar o Conselho Diretor, quanto à realização e acompanhamento das atividades e dos programas de trabalho, orientando e fiscalizando as diversas unidades organizacionais da Autarquia quanto à exatidão e correção das medidas técnicas, administrativas, financeiras e contábeis.

5.115. No que se refere aos Sistemas de Informação do Incra, a responsabilidade pela sua implementação está a cargo da Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação, subordinada à Diretoria de Gestão Estratégica do Incra, que supervisiona e propõe os atos normativos, manuais e procedimentos técnicos sobre a Tecnologia da Informação utilizada na instituição, especialmente nas áreas de infraestrutura de rede e comunicação de dados, voz e imagem. Promove ainda o desenvolvimento e a manutenção de sistemas e suporte técnico aos usuários. Além disso, existem alguns sistemas que são desenvolvidos e monitorados pelas próprias unidades que cuidam de cada área no Incra e alguns, como o SNCR, estão a cargo do SERPRO.

5.116. O relatório de Auditoria de Gestão 225040 (fls. 602 à 699) do Controle Interno relatou que a Auditoria Interna do Incra realizou inspeções ordinárias e especiais em 14 Superintendências Regionais, sendo que 86% do total no segundo semestre do exercício de 2008.

5.117. A CGU apontou ainda que o Incra deveria ter programado no PAINT uma inspeção regular no Incra Sede, dada a materialidade dos recursos geridos pela Unidade, constatação com a qual concordamos.

5.118. Dessa forma, faz-se necessária ainda a expedição de recomendação ao Incra a respeito da necessidade de pelo menos uma inspeção regular no Incra Sede anualmente.

5.119. Quanto às providências tomadas por ocasião dos relatórios de Auditoria de Avaliação da Gestão dos últimos três exercícios a CGU informou que foram verificadas 300 constatações, sendo 186 pendências de atendimento a recomendações da CGU e do TCU.

5.120. Entende-se que o cumprimento dessas recomendações deva ser objeto de avaliação por parte da Auditoria Interna do Incra, de modo a reportar aos principais gestores e ao Conselho de Administração os riscos advindos do não cumprimento dessas recomendações.

5.121. O fato deve ainda ser objeto de ressalva ao Presidente do Incra, responsável direto pela garantia de atendimento às recomendações da CGU e das recomendações e determinações do TCU.

5.122. Adicionalmente, faz-se necessária a expedição de alerta ao Incra a respeito da existência dessas pendências de atendimento a recomendações da CGU e do TCU nos relatórios de Auditoria de Gestão destes exercícios.

5.123. No que se refere à área de Tecnologia da Informação, é necessário destacar que os problemas apresentados pela CGU no relatório de auditoria de gestão 225040 estão contidos no TC 007.588/2009-2, que contempla propostas da desta Unidade Técnica para o tratamento dos principais problemas em TI.

5.124. O referido TC, encontra-se aguardando deliberação do Gabinete do Ministro Weder de Oliveira, sendo necessário seu julgamento para melhor avaliação das ações de TI da Autarquia nas contas dos próximos exercícios.

5. Gestão Administrativa, de Pessoal, Financeira e Patrimonial e de Convênios.

GESTÃO ADMINISTRATIVA

5.125. A gestão administrativa da Autarquia teve suas despesas liquidadas à custa dos Programas 139, Gestão da Política de Desenvolvimento Agrária e 750, Apoio Administrativo. Além destes Programas, os principais programas finalísticos apresentam a ação 2272, que visa estabelecer um centro de custos administrativos para os Programas de Governo.

5.126. A soma destes Programas e dessas ações totalizou mais de R\$ 574 milhões, que representou cerca de 23% do total liquidado pela Autarquia no exercício de 2008.

5.127. O relatório de auditoria de Gestão do Controle Interno, em seu Anexo I, apontou diversas impropriedades pontuais que não resultaram em ressalvas tais como não cumprimento de deliberações emanadas dos Órgãos de Controle Interno e Externo, deficiências na área de gestão de pessoal e de licitações e contratos, diárias e passagens etc.

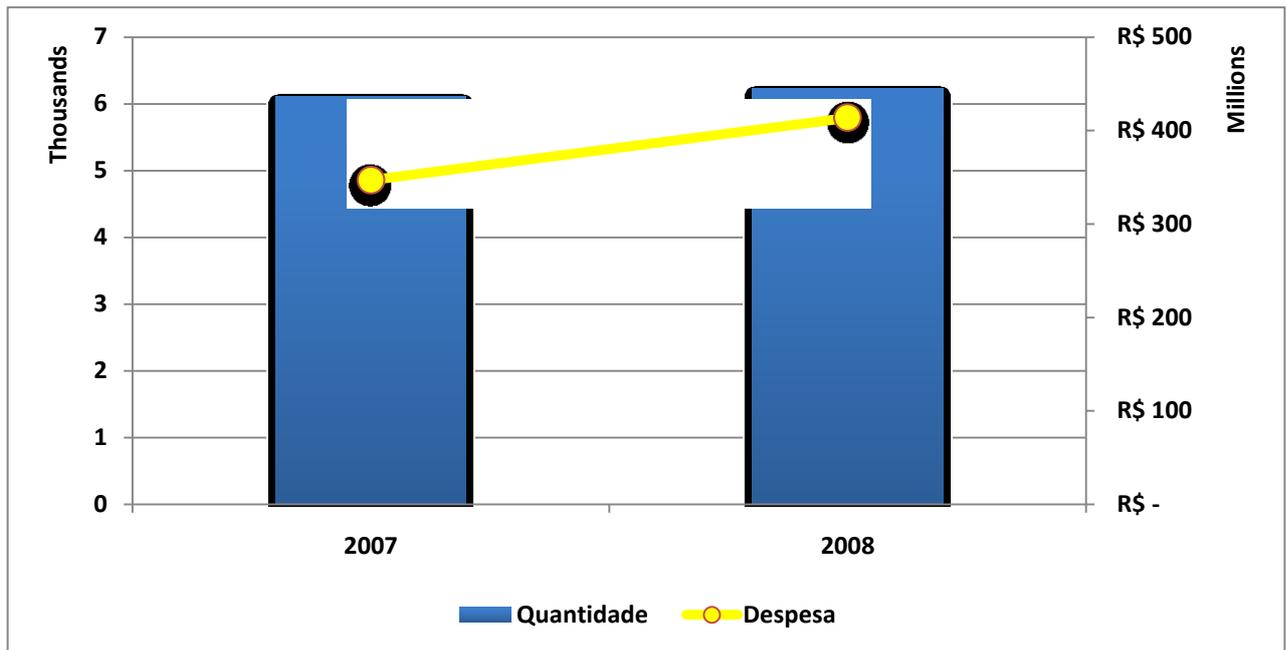
5.128. Entende-se que as recomendações da CGU sejam suficientes para sanar os problemas apresentados na gestão administrativa do Órgão, não sendo necessárias deliberações adicionais por parte dessa Corte.

GESTÃO DE PESSOAL

5.129. Segundo informado no Relatório de Auditoria de Gestão, o Incra apresentava um total de 6.225 servidores em seu quadro próprio ao final do exercício de 2008, o que representa um acréscimo de 7,5% (123 servidores) em relação à 2007, já as despesas com pessoal próprio apresentaram acréscimo de 19% (cerca de R\$ 67 milhões) de um exercício para o outro.

5.130. O Gráfico 4 a seguir mostra a evolução do quadro de servidores e despesa correspondente de 2007 para 2008.

Gráfico 4– Evolução no quantitativo e gasto com pessoal próprio do Incra (número de servidores x gasto no exercício em R\$)



Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão da CGU para o Exercício de 2008.

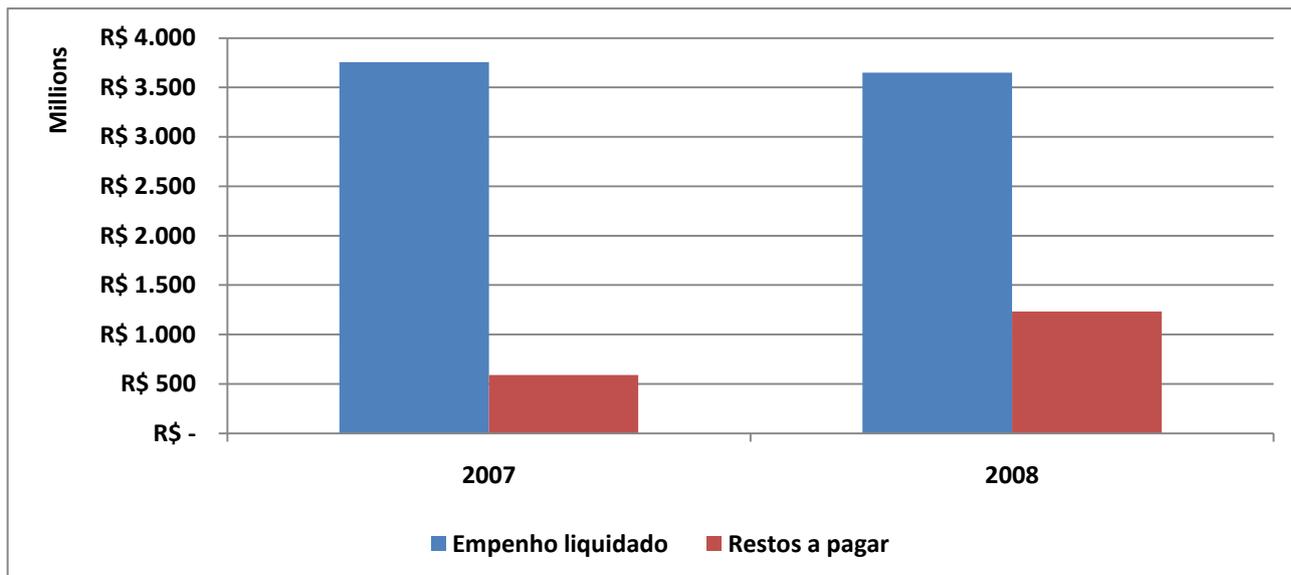
5.131. Esse gasto com pessoal equivale a cerca de 16% do total despendido pelos Programas operados pela Autarquia. Se somadas essas despesas aos gastos com previdência de inativos e pensionistas, isso equivaleria a cerca de 27% do valor despendido pelos programas do Incra.

5.132. Quanto ao pessoal não próprio o Incra registrou um aumento de 2,23 % no efetivo de pessoal ocupante de função de confiança sem vínculo, terceirizados, estagiários e requisitados, o que representou um aumento de pouco mais de 8% (pouco mais de R\$ 2 milhões).

GESTÃO FINANCEIRA

5.133. Quanto à gestão financeira da Autarquia, a CGU em seu relatório de auditoria de gestão destacou o grande volume de inscrição em restos a pagar efetuados pelo Incra, conforme mostra o gráfico a seguir:

Gráfico xxx – Evolução no quantitativo de empenhos liquidados e de restos a pagar inscritos no exercício



Fonte: Relatório de Auditoria de Gestão da CGU para o Exercício de 2008.

5.134. O relatório da CGU aponta ainda que as principais ações operacionalizadas pelo Inbra inscreveram, no conjunto, mais de 40% do empenho liquidado em restos a pagar, sendo que a ação que mais inscreveu em restos a pagar foi a 4427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, de responsabilidade da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, com um total de mais de R\$ 485 milhões, 60% do montante total de restos a pagar.

5.135. Entende-se, em concordância com a CGU, que tal situação compromete as metas físicas do exercício de 2009, já que são consideradas despesas no enfoque financeiro, porém na maioria das vezes não contabilizam a consecução de metas físicas para o exercício seguinte.

5.136. Além disso, os restos a pagar serão efetivamente pagos com os recursos financeiros disponibilizados para o exercício seguinte, comprometendo assim a execução orçamentária daquele exercício, já que esses recursos utilizados para pagamento dos restos a pagar de exercício anterior deveriam ser utilizados para a execução orçamentária do exercício de 2009.

5.137. Outro aspecto importante a ser ressaltado na gestão financeira do órgão é o baixo aproveitamento de recebimento das contas 1.2.2.4.9.10.00 e 1.2.2.3.1.00.00, que podem melhorar a entrada de receitas próprias na Autarquia. O quadro abaixo mostra a movimentação destas duas contas no exercício de 2008.

Tabela 3 – Demonstrativo de movimentação das contas contábeis 'Empréstimos Concedidos' e 'Créditos a Receber de Parceiros'

Conta	Saldo em Dezembro de 2007.	Valor despendido no Exercício de 2008.	Valor recebido no Exercício de 2008.	Saldo em 2009.
Empréstimos Concedidos.	R\$ 4.168.660.583,86	R\$ 793.010.152,40	R\$ 9.470.314,36	R\$ 4.952.200.421,90
Créditos a Receber de Parceiros.	R\$ 7.617.182.259,85	R\$ 575.248.918,04	R\$ 313.162,71	R\$ 8.192.118.015,18

Fonte: Siafi.

1.1. A conta 'Empréstimos Concedidos' que contabiliza o saldo dos créditos implantação fornecidos aos beneficiários da reforma agrária apresentou saída de recursos equivalente a mais de 83 vezes o valor de recebimentos.

1.2. Já a conta 'Créditos a Receber de Parceiros' apresentou recebimento de menos de 0,05% do valor despendido no exercício de 2008.

1.3. A inexistência de sistemática eficiente de cobrança dos imóveis e dos créditos recebidos pelos beneficiários da PNRA (Saldo de mais de R\$ 14 bilhões na soma) foram diagnosticados como a principal causa do baixo grau de recebimento dessas contas.

1.4. Contudo, o fato foi objeto de ressalva ao Chefe do Poder Executivo e de recomendações ao Incra nas Contas de Governo relativas ao Exercício de 2009 e não são necessárias novas deliberações por parte dessa Corte de Contas nas presentes contas. As recomendações serão acompanhadas nas contas do exercício de 2010.

1.5. Entende-se, dado o princípio da anualidade das contas, uma vez que o mesmo fato ocorreu também no exercício de 2008, e com base no julgado das contas de governo de 2009, que o fato deve também ensejar ressalva nas contas do Presidente do Incra, responsável pela Autarquia e consequentemente responsável direto pelo bom andamento da titulação de imóveis para a reforma agrária e também pela cobrança de créditos implantação fornecidos aos beneficiário da reforma agrária.

1.6. Também devem ser alvo de ressalvas em suas contas, pelo mesmo motivo, o Diretor de Desenvolvimento de projetos de assentamento, responsável pelo andamento da titulação de projetos de assentamento e também pela gestão dos créditos da reforma agrária em âmbito nacional, e o Diretor de Gestão Administrativa do Incra, responsável pela operacionalização da cobrança desses créditos.

GESTÃO DE CONVÊNIOS

1.7. Na área de gestão de convênios, no Certificado de Auditoria de Gestão, a CGU apresentou as seguintes ressalvas:

1.7.1. Duzentos e quarenta e sete convênios, sob a responsabilidade das SR, com valores na situação 'A comprovar', no total de mais de R\$ 187,5 milhões, em desacordo com o artigo 28 da IN STN 01/1997;

1.7.2. Trinta e cinco Convênios com valores na situação 'A comprovar' sob a responsabilidade do Incra Sede, no total de mais de R\$ 16,7 milhões, em desacordo com o artigo 28 da IN STN nº 1/97;

1.7.3. Quinhentos e dezessete convênios com valores na situação 'A aprovar' sob a responsabilidade das SR, no valor de mais de R\$ 243,8 milhões, em desacordo com o artigo 31 da STN 01/97;

1.7.4. Quarenta e cinco convênios com valores na situação 'A aprovar' sob a responsabilidade do Incra Sede, no valor de mais de R\$ 55,1 milhões, em desacordo com o artigo 31 da STN 01/97;

1.8. Ressalta-se que exercício após exercício, a gestão de convênios no Incra têm sido um problema sistêmico e de difícil solução.

1.9. No TC 021.081/2009-4, por exemplo, julgado pelo Acórdão 2508/2010 – Plenário, foram detectadas inúmeras falhas em convênios vigentes no exercício de 2008. As falhas detectadas abrangeram todas as fases, desde a celebração até a prestação de contas.

1.10. Dessa forma, em consonância com o proposto pela CGU em seu relatório de Auditoria de Gestão, entende-se que essas falhas devem ser objeto de ressalva nas contas do Diretor de Gestão Administrativa, como responsável nacionalmente pela gestão de convênios da Autarquia.

1.11. Contudo, as deliberações necessárias já foram tomadas no âmbito do processo supracitado, cabendo apenas a avaliação do alcance de seus resultados quando da análise das contas relativas ao exercício de 2010.

2. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

2.1. Quanto à avaliação dos atos de gestão relacionados aos Programas 1336 – Brasil Quilombola; 1120 – Paz no Campo; e 1350 – Educação no Campo, bem como demais programas sob a gestão da Autarquia, não foram apontadas no Anexo I – Relatório de Auditoria de Gestão 225040 (fls. 602 à 699) impropriedades relevantes.

2.2. Quanto à qualidade e confiabilidade dos indicadores gerados pela Autarquia e avaliados pela CGU no item 5.2 do Relatório de Auditoria de Gestão (fl. 552), entende-se

justificada a impossibilidade de obtenção de alguns dos solicitados no Anexo X da DN TCU 85/2007, uma vez que os gestores têm se mostrado imbuídos na criação de meios que possibilitem a obtenção tempestiva de dados detalhados sobre a gestão da reforma agrária.

2.3. Ressalta-se que os resultados já obtidos devem ser acompanhados e comparados ao longo dos próximos exercícios para que sirvam como base para diagnosticar eventuais desvios na condução da Política Nacional de Reforma Agrária, bem como para balizar eventuais ações corretivas.

2.4. Quanto ao pedido da Procuradora da República Márcia Noll Barboza (fl. 716), a respeito da avaliação da implementação do Plano de Gestão Ambiental, conforme deliberado no item 9.3.4. do Acórdão TCU 2.633/2008 – Plenário, ressalta-se que nessas contas foram apenas apreciados de forma preliminar os aspectos relacionados ao plano em si (itens 5.70 a Erro! Fonte de referência não encontrada.).

2.5. A avaliação da implementação das ações do Plano de Gestão Ambiental, como se refere a atos de gestão referentes ao exercício de 2009, será levada a efeito na análise da prestação de contas do Incra referentes ao exercício de 2009.

2.6. Dessa forma, propõe-se informar à Procuradora da República solicitante, em atenção à solicitação encaminhada a esta Corte pelo Ofício OF/NPPS/PR/RS Nº 7174/2009 (fl. 716), que a avaliação da implementação das ações do Plano de Gestão Ambiental, como se refere a atos de gestão referentes ao exercício de 2009, será levada a efeito no TC 021.222/2010-0, referentes à conta do Instituto ref. ao exercício de 2009.

3. CONCLUSÃO

3.1. O conjunto formado pelos trabalhos desenvolvidos no âmbito dos TCs 007.588/2009-8, 007.591/2009-8, 021.004/2008-7 e 020.036/2007-8, constituiu-se numa verdadeira auditoria em governança na reforma agrária em que foram feitas propostas de determinações e recomendações que se iniciam pela revisão orçamentária, de forma a melhor distribuir o montante orçamentário entre os programas, ações e Regiões, passando pelo fortalecimento dos Controles Internos da Autarquia, de forma a garantir sua implementação, bem como melhorias na gestão de informações de qualidade para a Autarquia e a sociedade em geral.

3.2. Desta forma, para as contas dos Exercícios de 2008 e 2009, caiu drasticamente a necessidade de proposições adicionais por parte do Tribunal no que se refere à Gestão da Autarquia.

3.3. Surge agora uma nova demanda que é o monitoramento das deliberações dos processos acima ao longo dos próximos exercícios com a adoção de medidas corretivas e preventivas por parte deste Tribunal, bem como sua revisão constante, de modo a aumentar a efetividade do Controle Externo nas atribuições do Incra.

3.4. Neste sentido, foi proposto ao Projeto Contas desse Tribunal novo modelo de Relatório de Gestão a ser exigido do Incra nos próximos exercícios, esperando-se propiciar acompanhamento gerencial e sistemático da Entidade não só no que se refere a questões administrativas, mas também operacionais e de desempenho.

3.5. Contudo, cumpre destacar que alguns atos de gestão realizados durante o exercício de 2008 devem ser alvo de ressalvas de seus responsáveis quais sejam:

ROLF ROCKBART

PRESIDENTE DO INCRA

CPF: 266.471.760-04

3.5.1. Existência de 186 pendências de atendimento a recomendações da CGU e do TCU nos últimos 3 exercícios (itens 5.119 a 5.121).

3.5.2. Descumprimento dos § 2º ao § 6º do artigo 18 da Lei 8.629/93 que garante ao beneficiário da PNRA o direito de adquirir o título da parcela recebida em caráter definitivo

mediante o pagamento do valor da terra, obedecido o período em que o imóvel permanece legalmente inegociável (itens 5.141).

3.5.3. Descumprimento do § 3º do artigo 2º da Lei 6.830/1980 e do artigo 1º da Portaria STN 685/2006, pela ausência de sistemática de cobrança dos créditos instalação devidos pelos beneficiários da PNRA (itens 5.141 a 5.143).

RICHARD MARTINS TORSIANO

DIRETOR DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

CPF: 824.775.740-00

3.5.4. Falhas no planejamento e aferição de resultados físicos da execução das ações 2105; 2114; 4426 e 8378, as quais dificultam o controle externo, interno e social da operacionalização e dos objetivos das atividades relativas a essas ações (itens 5.19 a 5.29).

ROBERTO KIEL

DIRETOR DE GESTÃO ESTRATÉGICA

CPF: 424.832.390-72

3.5.5. Falhas no planejamento e aferição de resultados físicos da execução das ações 2105; 2114; 4426 e 8378, as quais dificultam o controle externo, interno e social da operacionalização e dos objetivos das atividades relativas a essas ações (itens 5.19 a 5.29).

CELSO LISBOA DE LACERDA

DIRETOR DE OBTENÇÃO DE TERRAS

CPF: 557.390.089-72

3.5.6. Pouca efetividade (1,47% de inconsistências resolvidas), durante a execução da NE 70/2008 – Recadastramento de Beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária (itens 5.63 a 5.67).

CESAR JOSE DE OLIVEIRA

DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO

CPF: 660.174.754-87.

3.5.7. Descumprimento dos § 2º ao § 6º do artigo 18 da Lei 8.629/93 que garante ao beneficiário da PNRA o direito de adquirir o título da parcela recebida em caráter definitivo mediante o pagamento do valor da terra, obedecido ao período em que o imóvel permanece legalmente inegociável (itens 5.14190).

3.5.8. Descumprimento do § 3º do artigo 2º da Lei 6.830/1980 e do artigo 1º da Portaria STN 685/2006, pela ausência de sistemática de cobrança dos créditos instalação devidos pelos beneficiários da PNRA (itens 5.141 a 5.143).

EVA MARIA DE SOUZA SARDINHA

DIRETOR DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

CPF: 289.159.251-49.

3.5.9. Descumprimento dos § 2º ao § 6º do artigo 18 da Lei 8.629/93 que garante ao beneficiário da PNRA o direito de adquirir o título da parcela recebida em caráter definitivo mediante o pagamento do valor da terra, obedecido o período em que o imóvel permanece legalmente inegociável (itens 5.141).

3.5.10. Descumprimento do § 3º do artigo 2º da Lei 6.830/1980 e do artigo 1º da Portaria STN 685/2006, pela ausência de sistemática de cobrança dos créditos instalação devidos pelos beneficiários da PNRA. (itens 5.141 a 5.143).

3.5.11. Existência, ao final do exercício de 2008, de duzentos e quarenta e sete convênios, sob a responsabilidade das SR, com valores na situação 'A comprovar', no total de mais de R\$ 187,5 milhões, em desacordo com o artigo 28 da IN STN 01/1997 (itens 5.144 a 5.146).

3.5.12. Existência, ao final do exercício de 2008, de trinta e cinco Convênios com valores na situação 'A comprovar' sob a responsabilidade do Incra Sede, no total de mais de R\$ 16,7 milhões, em desacordo com o artigo 28 da IN STN nº 1/97 (itens 5.144 a 5.146).

3.5.13. Existência, ao final do exercício de 2008, de quinhentos e dezessete convênios com valores na situação 'A aprovar' sob a responsabilidade das SR, no valor de mais de R\$ 243,8 milhões, em desacordo com o artigo 31 da STN 01/97 (itens 5.144 a 5.146).

Existência, ao final do exercício de 2008, de quarenta e cinco convênios com valores na situação 'A aprovar' sob a responsabilidade do Incra Sede, no valor de mais de R\$ 55,1 milhões, em desacordo com o artigo 31 da STN 01/97 (itens 5.144 a 5.146).

(...)

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

9.1. Julgar regulares com ressalva, as contas dos responsáveis abaixo listados, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 1.º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, considerando que as mesmas evidenciam as impropriedades relatadas no item 7.5 desta instrução, de que não resultaram dano ao Erário:

9.1.1.ROLF HACKBART (CPF: 266.471.760-04); RICHARD MARTINS TORSIANO (CPF: 824.775.740-00); ROBERTO KIEL (CPF: 424.832.390-72); CESAR JOSE DE OLIVEIRA (CPF: 660.174.754-87); CELSO LISBOA DE LACERDA (CPF: 557.390.089-72); EVA MARIA DE SOUZA SARDINHA (CPF: 289.159.251-49);

9.2. Julgar regulares, as contas dos demais responsáveis, arrolados no item 2 desta instrução, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 1.º, inciso I, 16, inciso I, 17, e 23, inciso I, da Lei n.º 8.443/92.

9.3. Alertar ao Incra, com fulcro na Portaria-Segecex nº 9, de 31/03/2010, quanto às impropriedades constatadas no exame:

9.3.1.existência de potenciais danos ao erário devido ao baixo rendimento da aplicação da NE 70/2008, já que os beneficiários irregulares continuam tendo direito a todos os benefícios da reforma agrária, com o correspondente dispêndio de recursos por parte do Governo Federal (itens 5.63 a 5.67);

9.3.2.existência de pendências de atendimento a recomendações da CGU e do TCU nos relatórios de Auditoria de Gestão dos exercícios de 2005, 2006 e 2007 no exercício de 2008 (itens 5.119 a 5.122);

9.4. Recomendar ao Incra que:

9.4.1.proceda à análise dos dados históricos de programação e execução física e financeira das ações 2105; 2114; 4426 e 8378, todas do programa 138, para o estudo das causas das disparidades e a consequente adequação das metas físicas e financeiras, de modo a refletir os objetivos elencados no PPA (itens 5.12 a 5.30);

9.4.2.proceda à pelo menos uma inspeção regular no Incra Sede anualmente por intermédio de sua Auditoria Interna (itens 5.116 a 5.118);

9.4.3.envide esforços operacionais e de gestão junto ao MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão com vistas a executar a totalidade das atividades previstas na Ação 8380, dado o potencial de economia de gastos com obtenção de imóveis para a reforma agrária que os resultados da ação podem proporcionar aos cofres da Autarquia (item 5.20 a 5.24).

9.5. Determinar à 8ª Secretaria de Controle externo que:

9.5.1.informe à Procuradora da República Márcia Noll Barboza, em atenção à solicitação encaminhada a esta Corte pelo Ofício OF/NPPS/PR/RS N° 7174/2009 (fl. 716), que a avaliação da implementação das ações do Plano de Gestão Ambiental, como se refere a atos de gestão referentes ao exercício de 2009, será levada a efeito no TC 021.222/2010-0, referentes à conta do Instituto ref. ao exercício de 2009.

9.6. Arquivar os autos.

"

4. O diretor (peça 3) e o secretário (peça 4) anuíram com a proposta de encaminhamento alvitrada pelo auditor federal de controle externo.

5. O MP/TCU, representado pelo Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, aquiesceu com o entendimento esposado pela unidade técnica (peça 5).

É o relatório.