

## Voto

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) prestou suas contas anuais, relativa ao exercício de 2008, consolidando contas de suas superintendências regionais (SR), com exceção daquelas indicadas para apresentação individual, e agregando as contas de acordo com a Decisão Normativa TCU nº 94/2008.

2. As SRs do Incra localizadas nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará (Marabá), Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia e Roraima apresentaram processos de contas individualizados, motivo pelo qual não estão sob exame nesta proposta de deliberação.

## II

3. A 8ª Secex, desde a modelagem do conteúdo do relatório de gestão, preocupou-se em viabilizar um conjunto de informações que permitisse uma análise sistemática e abrangente da gestão do Incra com foco nos resultados dos programas de governo a cargo da Autarquia. Isso é resultado de um consistente trabalho que vem sendo realizado pela unidade técnica ao longo de anos e que deve continuar sendo aprimorado constantemente.

4. É missão do Incra a implementação da política de reforma agrária, bem como a promoção do ordenamento fundiário nacional. Nesse mister, a sua atuação fundamenta-se nas atividades de: gerenciamento da estrutura fundiária (programa 0138), de terras e instalação de projetos de assentamento (programa 0135) e promoção da sustentabilidade dos projetos de assentamento (programas 0137 e 1427).

5. Os programas desdobram-se em ações, que, em tese, podem ter seus resultados avaliados por intermédio das execuções financeira e física, o que pode ser visualizado nos gráficos 1, 2 e 3 do relatório da unidade técnica.

6. Antes que se adentre à análise dessas execuções, é salutar sistematizar uma tipologia que nos auxilie nesse desiderato.

7. Aspecto relevante que sobressai no presente processo é que os indicadores utilizados pela autarquia para comunicar os resultados alcançadas nas diversas ações em cada um dos programas não são aptos a possibilitar opinião segura acerca da gestão da entidade. Para mitigar essa deficiência, esta Corte vem demandando outros indicadores de desempenho do Incra por meio das decisões normativas anuais que detalham o conteúdo do relatório de gestão a ser apresentado nas prestações de contas.

8. A avaliação da qualidade intrínseca dos indicadores utilizados pelo Incra para medir o alcance dos resultados das ações e, conseqüentemente, dos programas sob sua gestão, parte-se da suposição de que deveria haver razoável convergência entre execução física e financeira, salvo situações excepcionais em que as ações se desdobram em etapas heterogêneas, aqui não evidenciadas.

9. Para facilitar a análise que será efetuada adiante, minha assessoria estimou o quociente entre a previsão e a efetiva execução das dimensões física e financeira de cada uma das ações apresentadas no relatório de gestão, expressa da seguinte forma:  $(\text{fis.real.}/\text{fis.prev.})/(\text{fin.real.}/\text{fin.prev.})$ .

10. Um quociente próximo da unidade indica alta convergência entre as execuções física e financeira. Isso significa, em princípio, que é boa a correlação entre alocação de recursos e a metas, e que o indicador mede adequadamente o que se pretende alcançar.

11. Se o quociente é acentuadamente maior que a unidade, há sobre-execução física vis-à-vis a execução financeira, o que, provavelmente, não configura melhor desempenho na execução da ação respectiva, mas inconsistências na orçamentação ou na concepção do indicador físico.

12. Se o quociente é acentuadamente menor que a unidade, há uma subexecução física vis-à-vis a execução financeira, que configuraria antieconomicidade na execução da ação, mas, provavelmente, subestimação orçamentária ou indicadores inconsistentes.

13. Com base nesse quociente, pode-se descrever a seguinte tipologia:

- primeira situação: (situação ideal): execuções financeira e física próximas às previstas. Quociente próximo da unidade e a proporção de execução financeira tendendo à totalidade. Exemplificamos esse caso, aproximadamente, com as ações 8374 - Licenciamento ambiental de assentamento de reforma agrária (Gráfico 2) e 4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados (Gráfico 3);
- segunda situação: baixa execução financeira e baixa execução física. Quociente próximo da unidade. Situação indicativa de execução financeira deficiente e, conseqüentemente, física também, não obstante haver boa correlação entre ambas. Não se pode afirmar, em princípio, que há inconsistências na orçamentação ou nos indicadores mas inexecução parcial da ação. São exemplos próximos deste caso as ações 2110 - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais (Gráfico 1), 8380 - Retomada de Terras Públicas (Gráfico 1), 4460 - Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária (Gráfico 2), 8384 - Cadastro e Seleção de famílias para o programa de Reforma Agrária (Gráfico 2) e 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Gráfico 3). Naturalmente, a análise deste caso não é aplicável quando a meta física é obtida pela simples divisão da meta financeira por um determinado valor, tal como acontece com a ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas (Gráfico 3);
- terceira situação: proporção de execução física acentuadamente maior que a de execução financeira. Quociente significativamente maior que a unidade. Apesar de apontar rendimento positivo da execução da ação, é muito mais plausível que tal resultado derive de inconsistências decorrentes de superestimação orçamentária e/ou indicadores mal elaborados, coletados e/ou informados. São exemplos as ações: 2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural (Gráfico 1), 4426 - Georreferenciamento da Malha Fundiária nacional (Gráfico 1), 8378 - Ações Preparatórias para a Destinação de Terras Públicas (Gráfico 1) e 8387 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais (Gráfico 2);
- quarta situação: proporção de execução física muito aquém daquela de execução financeira. Quociente significativamente menor que a unidade. É o mais grave, pois, se não puder ser advogada a possibilidade de falhas de orçamentação e/ou escolha de indicador físico deficiente, resta a hipótese de a gestão da ação ter sido flagrantemente antieconômica. As ações 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento (Gráfico 3), 8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento (Gráfico 3) e 4358 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento (Gráfico 3) são exemplos do presente caso.

14. Como se vê, há um conjunto de ações em que a orçamentação é inconsistente e/ou os indicadores físicos são inconsistentes e/ou os dados não foram adequadamente coletados ou informados.

15. Nessas circunstâncias, é digno de elogios o grande e meritório esforço feito tanto pela SFC quanto pela unidade técnica no sentido de obter conclusões e produzir encaminhamentos a partir das informações consignadas no relatório de gestão do Incra, fato, que, registro, deve continuar sendo perseguido na análise das contas.

16. Da análise desses indicadores, poderiam resultar juízos negativos sobre a gestão de programas e ações em alguns casos e juízos indevidamente positivos em alguns outros, quando, em realidade, a inadequação dos produtos e das metas à essência da ação e da relação créditos

orçamentários/metapas estabelecidas não permitem correlacionar os resultados alcançados ao desempenho da gestão.

17. De forma geral, procede-se a essa análise tendo como pressuposto lógico a presunção de que é possível avaliar e chegar a conclusões acerca da gestão da entidade a partir do exame do grau de cumprimento das metas estipuladas na lei orçamentária para cada ação. Isso somente seria verdade se as metas fossem estabelecidas com bom grau de adequação aos objetivos declarados de cada ação e pelo menos razoavelmente correlacionáveis com as dotações orçamentárias.

18. Infelizmente, no caso concreto, esses pressupostos, dadas as inconsistências apontadas, não podem ser tidos como presentes, daí que, como consequência, esse método analítico falha para fins de emissão de juízo forte sobre a gestão, mas funciona para evidenciar a necessidade de melhoria no processo de determinação de metas compatíveis com os objetivos de cada ação e com a alocação de recursos.

19. Problemas dessa natureza foram abordados no voto condutor do Acórdão nº 145/2010 - TCU - Plenário:

"Em relação aos aspectos de planejamento e gestão orçamentária, a equipe de auditoria detectou que o orçamento destinado ao gerenciamento da estrutura fundiária representou, no exercício de 2008, apenas 3% (três por cento) do total destinado aos programas a cargo do Incra, sendo que para o exercício de 2009 os recursos chegaram ao montante de R\$ 220 milhões, representando 7% do orçamento da autarquia.

Foram colhidas evidências de que a execução física de três das quatro ações que integram o programa de gerenciamento fundiário e destinação de terras (programa nº 138) é baixa quando comparada com a sua previsão. A Ação 574 (Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil) tem como meta física a quantidade de imóveis regularizados, a Ação 4426 (Georreferenciamento de Imóveis Rurais) tem sua meta física medida em quantidade de imóveis regularizados e para a Ação 2110 (Regularização Fundiária de Imóveis Rurais) a meta física associada é a quantidade de imóveis regularizados.

No geral, as três ações (fls. 90/91) apresentam, no período de 2004 a 2007, execução física bem inferior à prevista, segundo dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento (Sigplan).

A unidade técnica chama atenção para o fato de os créditos orçamentários serem quase totalmente utilizados ao longo do período de análise enquanto a execução física permanece muito aquém da meta prevista.

Para a Ação 2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural (cuja meta física é a quantidade de imóveis gerenciados), durante o mesmo período, a execução física alcançou a previsão e, no exercício de 2005, chegou a superá-la.

Entretanto, a fim de averiguar a confiabilidade da informação a respeito da quantidade de imóveis gerenciados, comparou o quantitativo de meta física realizada em cada exercício com o incremento de imóveis cadastrados pelo Incra no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Esse sistema é utilizado pela autarquia para o gerenciamento da estrutura fundiária nacional e fiscalização do cadastro rural, ou seja, para o imóvel ser considerado gerenciado, deve ter o seu cadastro completo no SNCR.

Há evidências de que a informação constante do Sigplan está incorreta quando comparada com a constante do SNCR, o que levanta a admissível hipótese de que os dados do Sigplan não sejam confiáveis.

Para um imóvel rural ser considerado gerenciado, ele deve estar cadastrado no SNCR. Assim, quando a meta física da Ação 2105 é descrita como imóveis gerenciados, está se referindo ao incremento de imóveis cadastrados no SNCR. O procedimento de auditoria empregado pela equipe foi o de comparar o incremento de imóveis cadastrados no SNCR com o número informado no Sigplan. O resultado foi o de que os dois números são muito diferentes.

Quando a equipe comparou o incremento de imóveis cadastrados no SNCR, em cada exercício, com as metas físicas realizadas no Sigplan, ficou evidente que a informação sobre quantidade de imóveis gerenciados diverge da informação constante do Sigplan, visto que os incrementos cadastrais no SNCR foram de 4% a 5% ao ano e, assim, correspondem a um quantitativo bem menor do que o alimentado pela autarquia.

A unidade técnica (fl. 92) entendeu que "os problemas de mau dimensionamento de recursos e de descontinuidade na sua aplicação refletem-se diretamente na gestão operacional da ação na autarquia, impossibilitando planejamento e organização eficientes (Gráfico 4), levando, assim, ao baixo cumprimento das metas físicas do Inkra."

A equipe de auditoria avalia que os recursos alocados são insuficientes para a magnitude da atividade e que a gestão dos recursos é deficiente, propondo que se recomende ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, em conjunto com o Inkra, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Casa Civil da Presidência da República, os orçamentos e as metas do Inkra de modo a equilibrar o montante destinado às atividades de ordenamento da estrutura fundiária, de obtenção de imóveis para a reforma agrária e de promoção da sustentabilidade econômica técnica e ambiental dos assentamento, com o intuito de cumprir o decreto nº 4.449/2002 e a Medida Provisória nº 458/2009, que cuida da regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.

Observo que as informações e os dados trazidos nos autos não permitem uma conclusão objetiva e infofismável sobre a má alocação de recursos. O fato de os créditos destinados ao ordenamento fundiário representarem 7% do orçamento total do Inkra não significa, por si, que esteja havendo uma subalocação de recursos para essa atividade, pois não há elementos para inferir qual seria a alocação ideal para a atividade de ordenamento fundiário.

Para avaliar a adequação dos montantes alocados a essa importante atividade são necessários estudos detalhados que dimensionem os custos de suas ações e as possibilidades gerenciais e fáticas de execução. Pelo que consta dos autos, o Inkra e o MDA não possuem esses estudos.

A disparidade constatada entre previsão e realização de metas físicas pode resultar tanto de previsão mal elaborada quanto de alimentação incorreta sobre a realização física. É difícil estabelecer conclusões objetivas sobre o desenvolvimento das ações de ordenamento fundiário.

Esse fato traz indícios de ocorrência de problemas nos controles internos no Inkra, posto que há evidências de que as previsões podem não estar sendo elaboradas de forma realista e a alimentação dos dados sobre execução podem não ser fidedignos.

Assim, todo o subsequente processo de gestão da atividade de ordenamento fundiário pode ficar prejudicado pela fragilidade das estimativas que deveriam basear o planejamento, com reflexo, inclusive, no dimensionamento dos recursos orçamentários, e pela falta de confiabilidade dos dados sobre a execução física que deveriam, entre outros, fundamentar o monitoramento do desempenho da autarquia.

Ademais, a previsão não realista das metas físicas pode servir ao propósito de alimentar expectativas sobre a execução da ação e, assim, garantir recursos orçamentários.

Nesse ponto específico, entendo que a provável falta de planejamento baseado em estimativas de desempenho bem construídas é que pode estar levando a atividade de ordenamento fundiária a trabalhar com um orçamento incompatível com a previsão de realização de meta física, como evidenciado. A falta de dados confiáveis sobre a execução das ações prejudica o monitoramento da gestão e a retroalimentação adequada do processo de planejamento.

Essas evidências corroboram o fato de que, 67% dos gestores das divisões de ordenamento da estrutura fundiária entrevistados na FOC declararam que utilizam apenas sua experiência como principal instrumento de planejamento, conforme registrado no Gráfico 4 e no item 50 do relatório precedente.

Esse conjunto de achados evidencia que a atividade de ordenamento fundiário pode estar sendo prejudicada pela não observância dos princípios fundamentais da administração federal, conforme estabelecidos pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 200/1967:

'art. 6º. As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Controle.

Nesse contexto, a entidade passa a correr um risco de planejamento e controle demasiadamente alto, que faz com que as chances de insucesso na persecução dos seus objetivos sejam elevadas.

Portanto, tendo em vista o risco a que se expõe a entidade, é pertinente a proposta de expedir determinação para que o Incra reveja seu processo de previsão de metas físicas, tornando-o mais realista ante as dificuldades operacionais apontadas no relatório."

20. O seguinte dispositivo constou do Acórdão nº 145/2010 - TCU - Plenário:

"VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de auditoria de natureza operacional realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que avaliou a atividade de ordenamento fundiário, com ênfase no processo de certificação de imóveis rurais,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.2. recomendar ao Incra que:

(...)

9.2.6. aprimore seus processos de previsão de metas físicas das ações constantes do PPA e de inserção dos dados de execução no Sigplan;

(...)"

21. Assim, em resumo, muito embora a análise, individual ou em conjunto, de indicadores possa apontar bons caminhos para a melhoria da gestão, quando fragilidades como essas são constatadas, a avaliação da gestão por esse método, isoladamente, não resulta suficientemente conclusiva para aposição de ressalvas e proposição de recomendações, fazendo-se necessárias investigações adicionais para obter mais informações, dados e esclarecimentos sobre a gestão, especialmente sobre as execuções física e financeira, a partir de inspeções e questionamentos diretos à autarquia.

22. Não obstante essa constatação, resalto mais uma vez, a laborosa e detida análise desenvolvida pela unidade técnica tem grandes méritos, dentre eles destaco dois: o primeiro foi o de propiciar a esta relatoria a emissão de conclusões mais taxativas sobre o processo de orçamentação e fixação de metas da entidade; o segundo, o de fornecer ao Incra bons elementos e subsídios para reavaliar esse processo e aperfeiçoá-lo, pois disso dependerá a utilização dessas informações com instrumentos de avaliação da gestão e de confiabilidade da comunicação que a própria entidade faz ao públicos interno e externo sobre os resultados que alcançou na condução dos programas sob sua responsabilidade.

23. Portanto, devem ser privilegiados os encaminhamentos que mobilizem a autarquia no sentido de produzir indicadores que sejam capazes de: (i) evidenciar a efetividade de sua gestão, por meio da avaliação do alcance dos resultados na condução das políticas públicas a seu cargo; (ii) evidenciar a eficiência e economicidade de suas ações; (iii) serem úteis, completos e fidedignos; (iv) que sejam reconhecidos internamente, na sede e nas superintendências do Incra, como obrigação de bem informar a sociedade acerca do bom desempenho de sua missão institucional na condução política de reforma agrária, bem como de promoção do ordenamento fundiário nacional.

24. Deverá a 8ª Secex, tão logo quanto possível, realizar monitoramento para avaliar a forma como o Incra está aprimorando seu processo de planejamento, conforme recomendado no item 9.2.6 do Acórdão nº 145/2010 - TCU – Plenário, em como de orçamentação.

25. Consideradas as limitações a interpretações e opiniões seguras acerca do desempenho do Incra decorrentes da baixa qualidade dos indicadores e das informações constantes do relatório de gestão, bem como a interpretações, que apesar de plausíveis e verossímeis, prescindiram de suporte em critérios objetivos, restrinjo a ressalva ao baixo índice de revisão dos cadastros dos beneficiários do PNRA Conforme NE 70/2008 (segundo o controle interno, essa revisão, ao fim de 2008, havia regularizado somente 1,47% das inconsistências).

### III

26. Adicionalmente, por meio da Decisão Normativa TCU 94/2008, foi solicitada a produção de informações sobre 15 indicadores de desempenho relativos às ações do Incra. Quanto a eles, a autarquia apresentou informações para 6, solicitou a alteração de 2 e deixou de apresentar em relação a outros 7, conforme quadro a seguir:

<b>Linha de atuação</b>	<b>Indicador de desempenho</b>	<b>Providência pelo Incra</b>
Ordenamento fundiário	Índice de Georreferenciamento de imóveis	O Incra alegou da impossibilidade de obtenção do índice em razão da definição de imóvel rural do SNCR ser distinto da do IBGE, o que o motivou proposta de alteração da unidade de medida para “área abrangida pelo imóvel”.
	Índice de Cadastramento de imóveis rurais	O Incra alegou da impossibilidade de obtenção do índice em razão da definição de imóvel rural do SNCR ser distinto da do IBGE, o que o motivou proposta de alteração da unidade de medida para “área abrangida pelo imóvel”.
Obtenção de Imóveis para a Reforma Agrária e Implantação de Projetos de Assentamento	Índice de gastos com Obtenção de Terras	Valor de R\$ 2.000,97/hectare
	Índice de Obtenção de licença ambiental para os Projetos de Assentamento	13% dos projetos de assentamento estão regularizados ambientalmente.
	Índice de acesso à moradia nos assentamentos	Não apresentado
	Índice de acesso à água potável	Não apresentado
	Índice de provimento de PDA/PRA	1,75% dos assentamentos possui PDA/PRA
	Índice de acesso a estradas transitáveis, ou outras vias de transporte adequadas ao escoamento da produção até as unidades produtivas.	Não apresentado
	Índice de acesso a serviços sociais básicos	Não apresentado

Linha de atuação	Indicador de desempenho	Providência pelo Incra
Promoção da Sustentabilidade Social, Ambiental e econômica dos Projetos de Assentamento	Número de famílias com acesso ao Pronaf ou outra linha de crédito voltada à produção	Não apresentado
	Índice de repasse financeiro para Assistência Técnica	40,39% dos assentamentos possuem repasse financeiro
	Índice de provimento de Assistência Técnica.	54,85% dos Assentamentos possuem assistência técnica
	Renda média das famílias	Não apresentado
	Número de projetos ambientalmente diferenciados implantados	Não apresentado
	Índice de consolidação de assentamentos	8,98% dos assentamentos estão consolidados

Fonte: relatório da unidade técnica

27. Quanto aos indicadores para os quais não foram apresentadas informações, segundo a unidade técnica, o Incra tem desenvolvido módulo de monitoramento com vistas a gerar essas informações até 2010, pois são de difícil obtenção. Esse aspecto será objeto de análise em contas dos próximos exercícios.

28. Alguns indicadores de desempenho sinalizam problemas de gestão e merecem destaque. O primeiro deles é o índice de obtenção de licença ambiental para os projetos de assentamento, que se encontra no patamar de apenas 13%. Sobre esse tópico, relembro o Acórdão 2633/2007-TCU-Plenário, cujos dispositivos serão monitorados nas contas de exercícios posteriores, os quais reproduzo:

“(…)

9.3. determinar ao Incra que:

9.3.1. abstenha-se de criar projetos de assentamento sem a observância ao disposto no art. 2º, inciso III, c/c 3º, § 2º, da Resolução Conama 387/2006, que condiciona a criação de projetos de assentamentos de reforma agrária à existência da licença prévia, e ao disposto no art. 2º, inciso IV, da mesma Resolução, que exige a licença de instalação e operação como condição para a implantação e operação destes projetos;

9.3.2. em decorrência do disposto no art. 2º, inciso VII, da Resolução/Conama 387/2006, atente a necessidade de que a reserva legal esteja perfeitamente delimitada e caracterizada por ocasião do Plano de Desenvolvimento do Assentamento e que o referido Plano seja elaborado em prazo razoável;

9.3.3. exija o cumprimento do disposto nos dois subitens anteriores pelas superintendências regionais, alertando aos superintendentes que o descumprimento dessas determinações poderá ensejar a responsabilização solidária dos gestores do Incra no caso de passivos ambientais decorrentes desse descumprimento;

9.3.4. crie programa de regularização de todos os projetos de assentamento existentes no que diz respeito ao licenciamento ambiental, que contemple as metas a serem cumpridas, as ações a serem adotadas, o cronograma de implantação e os recursos necessários, tendente a eliminar o seu passivo ambiental;

9.3.5. torne público em seu sítio na internet as informações relativas ao programa de regularização ambiental dos assentamentos, de que trata o item 9.3.4 deste acórdão e os relatórios de acompanhamento de suas metas;

9.3.6. estabeleça critérios de acompanhamento e controle do cumprimento às normas ambientais por parte das superintendências regionais;

9.4. conceder prazo de 180 dias para que o Incra adote as providências dos itens 9.3.4 e 9.3.5 e encaminhe para 4ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal cópia do programa de regularização de todos os projetos de assentamento, fixando, quanto às determinações objeto dos itens 9.3.1, 9.3.2, 9.3.3 e 9.3.6, prazo de 30 (trinta) dias para implementação das medidas;

9.5. recomendar ao Incra que adote medidas com vistas à elaboração e à implementação de projetos que assegurem o uso sustentável das reservas legais nos assentamentos rurais;

(...)"

29. O segundo é o que mede a existência de Planos de Desenvolvimento e Recuperação de Assentamentos (PDA/PRA): apenas 1,75% dos projetos de assentamento. Sobre o tema, o Acórdão 2324/2010-TCU-Plenário já havia detectado insuficiência de execução desses planos e efetuado uma série de determinações a respeito:

“(...)

Além disso, examinando o teor de um PDA (Plano de Desenvolvimento de Assentamento) disponibilizado pelo Incra, pertencente ao assentamento “Terra é Vida”, no município de Pereira Barreto/SP, pode-se dizer que se trata mais propriamente de um estudo que engloba questões relativas à agricultura familiar, à questão fundiária e à situação da produção agropecuária na região de Andradina, de forma genérica, do que um projeto específico para esse assentamento (Anexo 1 do relatório). Ou seja, referido projeto está longe de atender as orientações contidas no Manual de Ates.

Da análise do teor de outro documento, o PRA (Plano de Recuperação de Assentamentos) relativo ao assentamento Timboré, em Andradina/SP, verificou-se que seu conteúdo encontra-se mais bem estruturado do que o PDA acima mencionado, vez que se preocupa em relatar a situação atual do assentamento e os problemas existentes, propondo possíveis soluções para resolvê-los (Anexo 1 do Relatório). Entretanto, ainda assim, não indica de forma específica quais as ações, no âmbito do Programa de Ates, devem ser levadas a efeito pelo Incra para o assentamento em questão, nem as metas a serem atingidas, dentro de um cronograma específico.

(...)

9.1. determinar à Superintendência Regional do Incra em São Paulo que:

9.1.1. em 90 (noventa) dias, apresente a este Tribunal plano de ação (...) do qual deverão constar, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

9.1.1.1. detalhamento da demanda por serviços de assistência técnica, que devem constar do Documento de Caracterização Regional do Programa de Ates;

9.1.1.2. realização de oficina de planejamento operacional das ações, com o propósito de estruturar um plano de ação das operadoras para todo o período do convênio/contrato/termo de parceria a ser firmado;

9.1.1.3. celebração de termo de compromisso de prestação de serviços de Ates, que tem por finalidade informar ao assentamento atendido e à comunidade em geral os serviços que serão prestados pelo Programa de Ates;

9.1.1.4. projeto de exploração anual, que deve conter o conjunto de ações destinadas a dar suporte ao projeto em seu primeiro ano de instalação, quanto à orientação e assistência às famílias, no que tange ao desenvolvimento de atividades essenciais e à aplicação do crédito de instalação para cada assentamento sob sua jurisdição;

9.1.1.5. plano de desenvolvimento do assentamento, que sistematiza um plano de ações a médio e longo prazo que possibilite o aproveitamento do potencial do assentamento, levando-se em conta sua vocação, sua organização espacial e social, os mercados existentes, segundo suas vocações, para cada assentamento sob sua jurisdição;

9.1.1.6. ações de monitoramento e avaliação a serem desenvolvidas com base nos indicadores previstos no Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária/Ates;

9.1.2. a partir dos documentos produzidos pelas ações descritas no item 9.1.1 deste acórdão, defina novo objeto para os serviços de Ates e planeje nova seleção de prestador de serviço;

9.1.3. após tal seleção, não prorrogue o Contrato CRT/SP/6/2008;

9.1.4. ao elaborar os termos dos convênios, especifique os objetos, com planos de trabalho detalhados e com estabelecimento de metas (sejam quantitativas ou qualitativas);

9.1.5. atente para a necessidade de elaboração de pareceres quanto à execução física frente aos objetivos propostos nos convênios e quanto à correta e regular aplicação dos recursos, nos termos do art. 54 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT N° 127/2008;

9.2 determinar à presidência do Incra que apresente a este Tribunal, em 90 (noventa) dias, em meio eletrônico, os seguintes dados acerca da execução do programa de Ates por suas superintendências regionais, tendo em vista o disposto na Norma de Execução/Incra/DD n° 78/2008:

9.2.1. por superintendência, sobre a existência e data de assinatura de 'Termo de Compromisso de Prestação de Serviços de Ates' e de "Oficinas de Planejamento Operacional das Ações';

9.2.2. por assentamento, sobre a existência e data de publicação de Projeto de Exploração Anual (PEA), Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA), Plano de Recuperação do Assentamento (PRA), bem como dos indicadores de desempenho previstos no Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária/Ates, aprovado por meio da Norma de Execução/Incra/DD n° 78/2008, que já tenham sido apurados;”

30. Desse modo, entendo aplicável ressalvas adicionais ao presidente do Incra concernentes à:
- reduzida obtenção de licenciamento ambiental dos projetos de assentamento;
  - insignificante cobertura dos Planos de Desenvolvimento e Recuperação de Assentamentos (PDA/PRA).

31. Por fim, importa esclarecer que, a Decisão Normativa TCU 94/2008 exigiu a discriminação dos índices para cada superintendência e o agregado nacional, mas o Incra Sede apresentou o somatório das 17 superintendências que não prestaram contas de forma individualizada em 2008. Portanto, cabe cientificar o Incra de que o não fornecimento desagregado por superintendência implica descumprimento da decisão normativa que orienta a elaboração do relatório de gestão da entidade, podendo dar ensejo à imposição de multa aos responsáveis.

#### IV

32. Concernente à gestão administrativa da autarquia, as despesas dessa natureza correm à conta dos programas 139 (gestão da política de desenvolvimento agrária) e 750 (apoio administrativo), bem como nas ações 2272, que exibem os gastos administrativos dos programas finalísticos. Essas despesas totalizaram R\$ 574 milhões, correspondendo a cerca de 23% do total liquidado pelo Incra em 2008.

33. Em relação ao exercício em exame, a CGU registra que a Auditoria Interna do Incra não realizou inspeção no Incra sede, ao passo que foram realizadas inspeções em 14 Superintendências

Regionais, de sorte que propõe a unidade técnica recomendação para que haja a programação de uma inspeção regular anual no Incra Sede.

34. Nesse ponto, observo que, por meio do Acórdão nº 577/2010 - TCU - Plenário, foram feitas diversas determinações e recomendações com vistas a melhorias dos controles internos do órgão, de modo que os efeitos implícitos na proposta da unidade técnica tendem a ser alcançados pelas deliberações do referido processo.

35. A CGU também informou que, das 300 constatações relativas aos relatórios de auditoria de gestão dos últimos três exercícios, foram detectadas 186 pendências de atendimento a recomendações da CGU e deste Tribunal, sem apresentação de justificativas. Em razão disso, propõe ressalvas às contas prestadas pelo Presidente do Incra, acolhidas pela unidade técnica, às quais, também dou anuência.

36. O relatório de auditoria de gestão apontou várias impropriedades pontuais que não resultaram em ressalvas, tais como deficiências na gestão de pessoal e de licitações e contratos, e para os quais a unidade técnica entende que são suficientes as recomendações da SFC. Acompanho esse entendimento.

37. Destaca-se também no exame da unidade técnica a gestão deficiente dos convênios a cargo da autarquia e de suas superintendências regionais. Esse problema foi examinado de forma pormenorizada no Acórdão nº 2607/2010 - TCU - Plenário, em cujo relatório estão demonstradas, entre várias falhas, a ineficácia do controle e acompanhamento de convênios. Também o Acórdão nº 2508/2010 - TCU - Plenário revelou falhas na gestão de convênios ao longo do exercício de 2008. Em ambos foram emitidas determinações e recomendações especificamente quanto a gestão de convênios e a outros problemas, que têm natureza sistêmica. Sendo assim, deve a 8ª Secex monitorar o cumprimento dessas deliberações tão logo quanto possível.

38. Registro, por oportuno, que, de acordo com o art. 10, I, da IN TCU nº 57/2008, apenas os srs. Rolf Hackbart (266.471.760-04), Roberto Kiel (424.832.390-72), Valdez Adriani Farias (712.114.540-53) e Eva Maria de Souza Sardinha (289.159.251-49) devem constar do rol de responsáveis, uma vez que o primeiro ocupou o cargo de dirigente máximo da unidade em 2008, enquanto os demais o substituíram.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de novembro de 2011.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator