TC 022.707/2013-1

Tipo: Solicitação do Congresso Nacional.

Unidade jurisdicionada: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR).

Interessado: Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

Proposta: realização de levantamento de auditoria.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se do ofício 272/2013-P, de 16/8/2013 (peça 1, p. 1), relativo à solicitação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara do Deputados para realização de "Auditoria Operacional para avaliar o Programa Brasil Quilombola".

2. O referido expediente teve origem no Requerimento 55/2013 (peça 1, p. 2), de autoria do Deputado Pastor Marco Feliciano, aprovado na referida comissão.

ADMISSIBILIDADE

3. A solicitação deve ser conhecida pelo Tribunal, uma vez que oriunda de comissão técnica legitimada nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal c/c os arts. 1º, II, da Lei 8.443/92, 232, III, do Regimento Interno/TCU e 4º, inciso I, alínea "b", da Resolução TCU 215/2008.

ANÁLISE

4. Antes de adentrar no mérito da presente solicitação, cabe contextualizar a questão quilombola no Brasil e sua repercussão.

Retrato da questão quilombola no Brasil

5. Segundo dados do Diagnóstico produzido pela Seppir, datado de julho/2012, sobre as ações realizadas do Programa Brasil Quilombola (peça 6, p. 17), estima-se existirem 214 mil famílias quilombolas em todo o Brasil e mais 1,17 milhão de quilombolas. Atualmente, há no país 1.948 comunidades quilombolas reconhecidas oficialmente pelo Estado brasileiro, sendo que 1.834 são certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP). A maioria das comunidades (63%) encontra-se localizada na Região Nordeste do Brasil.

6. No que se refere ao perfil socioeconômico, o diagnóstico informa que 75,6% das famílias quilombolas estão em situação de extrema pobreza, 23,5% dos quilombolas não sabem ler e suas principais atividades produtivas são a agricultura, o extrativismo e a pesca artesanal.

7. Em relação aos domicílios quilombolas, o diagnóstico aponta que 78,4% possuem energia elétrica, 62% não possuem água canalizada, 76% não possuem saneamento adequado (28% possuem esgoto a céu aberto e 48% fossa rudimentar) e 58% queimam ou enterram o lixo no próprio território.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50763198.

O Programa Brasil Quilombola

8. Para enfrentamento dessa problemática, o governo federal lançou em 2004 o Programa Brasil Quilombola (PBQ) com o objetivo de consolidar a política de Estado para os territórios quilombolas.

9. A coordenação geral do PBQ é de responsabilidade da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir/PR), que atua em conjunto com onze Ministérios e quatro entidades públicas que compõem o seu Comitê Gestor.

O Comitê é composto pelos seguintes órgãos:

1) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE);

2) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);

3) Ministério das Cidades (Mici);

4) Ministério da Saúde (MS);

5) Ministério da Integração Nacional (MI);

6) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);

7) Ministério da Pesca e Aquicultura;

8) Ministério da Educação (MEC);

9) Ministério da Cultura (MinC);

10) Ministério de Minas e Energia (MME);

11) Ministério do Meio Ambiente (MMA);

12) Casa Civil da Presidência da República;

13) Fundação Nacional de Saúde (Funasa);

14) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

15) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); e

16) Fundação Cultural Palmares (FCP).

10. A gestão descentralizada do PBQ ocorre em articulação com os entes federados, a partir da estruturação de comitês estaduais.

11. O Programa é agrupado em ações divididas em quatro eixos, conforme estabelece o artigo 2º do Decreto 6.261/2007: (a) Acesso a terra; (b) Infraestrutura e Qualidade de Vida; (c) Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local; e (d) Direitos e Cidadania.

Eixos do PBQ

a) Acesso a terra

12. A certificação das comunidades quilombolas, conferida pela FCP consiste no primeiro passo para a garantia do direito a terra. O segundo passo é a titulação, conferida pelo Incra.

13. Segundo dados do Diagnóstico de Ações Realizadas do PBQ (peça 6, p. 36), há 1.167 processos abertos para titulação de terras no Incra. Por sua vez, conforme dados do Relatório de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50763198.

Gestão da Seppir/PR relativo a 2012 (peça 8, p. 29), existem apenas 194 comunidades tituladas, beneficiando 12.189 famílias quilombolas. A área total dos títulos emitidos é de 991,7 mil hectares.

b) Infraestrutura e Qualidade de Vida

14. Esse eixo busca consolidar mecanismos efetivos para destinação de obras de infraestrutura (habitação, saneamento, eletrificação, comunicação e vias de acesso) e construção de equipamentos sociais destinados a atender as demandas, notadamente as de saúde, educação e assistência social.

15. As suas iniciativas envolvem recursos oriundos de diversos programas governamentais, a exemplo dos Programas "Água para Todos" (Decreto 7.535/2011), "Dinheiro Direto na Escola" (Resolução FNDE 10/2013), "Luz para Todos" (Decreto 7.520/2011), "Minha Casa Minha Vida" (Decreto 7.499/2011), entre outros.

c) Inclusão Produtiva e Desenvolvimento Local

16. Esse eixo do PBQ apoia o desenvolvimento produtivo local e a autonomia econômica das comunidades quilombolas, baseado na identidade cultural e nos recursos naturais presentes no território, visando à sustentabilidade ambiental, social, cultural, econômica e política das comunidades.

d) Direitos e Cidadania

17. Essa vertente do PBQ visa o fomento de iniciativas para garantia de direitos e participação ativa dos representantes quilombolas nos espaços coletivos de controle e participação social, como os conselhos e fóruns locais e nacionais de políticas públicas, de modo a promover o acesso das comunidades ao conjunto das ações definidas pelo governo e seu envolvimento no monitoramento daquelas que são implementadas em cada município onde houver comunidades quilombolas.

Da questão orçamentária do PBQ

18. Segundo notícias veiculadas na *internet* (peça 4), historicamente o orçamento do PBQ não vem sendo integralmente executado, o que pode estar comprometendo a efetividade de suas ações.

19. De fato, em consulta ao Siga Brasil do Senado Federal (peça 5), em 2011, foram autorizados 55,7 milhões no âmbito do PBQ, tendo sido empenhados naquele exercício R$ 35,6 milhões (64% do montante autorizado) e pagos efetivamente R$ 28,7 milhões (52%).

20. A ação de fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos (6.440), por exemplo, teve empenhados apenas 3,7 milhões dos R$ 19,1 milhões autorizados na LOA 2011, o que equivale ao percentual de execução de apenas 19%. Essa baixa execução pode estar comprometendo o alcance de metas do programa e o comprometimento da política pública.

Da análise do mérito

21. Uma vez contextualizada a complexidade envolvida a respeito do Programa Brasil Quilombola, passa-se à análise do objeto da presente solicitação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50763198.

22. Como retratado acima, o PBQ envolve iniciativas distribuídas em diversas áreas de governo, a exemplo da educação, saúde, habitação, saneamento, emprego, acesso a terra dentre outras, o que demanda o envolvimento de múltiplos órgãos, além da Seppir/PR.

23. Nesse sentido, caso o Tribunal decida por realizar, *a priori*, auditoria operacional no referido programa, será necessário o envolvimento de várias Secretarias de Controle Externo do Tribunal, notadamente esta unidade técnica, a SecexSaúde, a SecexEduc, a SecexAmb, a SecexPrevi e a SecobEnergia, uma vez que iniciativas do PBQ são executadas por unidades jurisdicionadas a essas secretarias.

24. Nesse sentido, entende-se pertinente, preliminarmente, o uso de ferramenta capaz de orientar o TCU na identificação de área(s) de maior significância do PBQ para a realização de auditoria(s), razão pela qual se mostra mais indicado trabalho de levantamento de auditoria com foco em riscos nos moldes do definido na Portaria Segecex 15/2011.

25. É de se destacar que o levantamento a ser proposto permitirá ao Tribunal não apenas identificar riscos e deficiências do PBQ, mas contribuirá também na definição, de modo fundamentado e técnico, do escopo das ações de controle que venham a ser realizadas, o que agregará maior valor aos trabalhos de fiscalização e possibilitará o alcance de resultados mais efetivos e relevantes.

26. Nessa linha, vale destacar a fiscalização realizada pelo TCU no âmbito do TC 014.970/2011-2, em que foi realizado levantamento para identificação de áreas de risco do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Desse trabalho, surgiram propostas de ações de controle focadas nas fragilidades identificadas que se mostraram mais relevantes, considerando que, como o PBQ, o PMCMV é complexo e abrangente.

27. Como resultado do levantamento tratado no TC 014.970/2011-2, destacam-se a fiscalização de orientação centralizada (FOC) relativa ao TC 017.374/2013-8, que buscou verificar a qualidade de diversas obras executadas com recursos do PMCMV e a auditoria operacional relativa ao TC 033.568/2012-0, que avaliou eficiência e efetividade de aspectos específicos do PMCMV, como o trabalho técnico social nos empreendimentos habitacionais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I – conhecer da presente solicitação, nos termos do art. 71, IV, da Constituição Federal c/c os arts. 1º, II, da Lei 8.443/92 e 232, III, do Regimento Interno/TCU;

II – autorizar a realização, no segundo semestre de 2014, de ação de controle definida conforme a seguir:

Título: Levantamento de Auditoria no Programa Brasil Quilombola (PBQ) com foco na identificação de riscos.

Objetivo: Identificar os riscos inerentes ao PBQ e avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações pelo TCU, a exemplo de auditoria operacional em área específica de atuação do Programa.

Ação de Controle: Levantamento de Auditoria, nos termos do artigo 238 do RI/TCU e da Portaria Segecex 15/2011.

Objeto de controle: Programa Brasil Quilombola.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50763198.

Ministra Relatora: Ana Arraes.

Tema de Maior Significância: não.

Unidades participantes: Secex Administração.

Fiscalização de Orientação Centralizada: não se aplica.

Planejamento: (15 dias úteis)

Execução: (15 dias úteis)

Relatório: (20 dias úteis)

Capacidade: A Secex Administração tem plenas condições de realizar a fiscalização, tanto que já inseriu o levantamento ora proposto no seu planejamento de auditoria para o primeiro quadrimestre de 2014.

Diárias: não serão necessárias.

Passagens: não serão necessárias.

III – comunicar a decisão que vier a ser adotada ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara do Deputados, informando ainda que o resultado da auditoria em decorrência do Requerimento 55/2013, de autoria do Deputado Pastor Marco Feliciano e aprovado pela referida Comissão Técnica, será levado ao conhecimento daquela autoridade tão logo o Tribunal delibere sobre o assunto;

IV – autorizar o arquivamento destes autos somente após o atendimento integral das solicitações, com o envio ao Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados da deliberação deste Tribunal que apreciar o relatório do levantamento, nos termos do art. 17, inciso II da resolução nº 215/2008.

À consideração superior, em 2 de dezembro de 2013.

Rodrigo Garcia de Freitas
AUFC – matr. 6601-0

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50763198.