

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 015.859/2014-2

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Agrário (vinculador); Superintendência Regional do Inca no Estado do Amapá; Superintendência Regional do Inca no Estado do Amazonas

Responsáveis: Carlos Mario Guedes de Guedes (606.955.950-91); Edinar Ferreira Araujo (093.880.013-20); Francisco José Nascimento (068.104.542-68); Fredson Ferreira Gomes (494.854.741-72); José Dumont Teixeira (895.813.851-34); Luiz Cláudio de Oliveira Castro (313.542.461-87); Sérgio Roberto Lopes (523.873.569-34); Vinicius Ferreira de Araujo (322.833.774-04)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. PROGRAMA TERRA LEGAL. IRREGULARIDADES. OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÕES. MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.

Relatório

Em exame auditoria de conformidade realizada no Programa Terra Legal Amazônia (PTL), com o objetivo de avaliar a conformidade da execução do programa em todos os Estados da Amazônia Legal, relativo à regularização fundiária rural, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca), no período entre o início do programa (exercício de 2009) até julho de 2014.

2. Transcrevo a seguir excerto da instrução da equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo no Amazonas (peça 123):

“I. INTRODUÇÃO

Deliberação de Origem

1. Trata-se do relatório de auditoria de conformidade que tem como objeto o Programa Terra Legal Amazônia (PTL). Essa auditoria foi autorizada por Despacho, de 16/5/2014, do Ministro Weder de Oliveira (TC 11.744/2014-6).

Visão Geral

2. O Programa Terra Legal Amazônia foi criado pela Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, visando à regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal. A meta estipulada para o programa, em 2009, era beneficiar cerca de 150 mil posseiros, em nove estados da Amazônia Legal, totalizando uma área de 67,4 milhões de hectares, com valor de mercado estimado em R\$ 61,7 bilhões, só em terra nua, sem contar com os recursos naturais existentes ou eventuais benfeitorias.

3. Essa Lei transferiu do Inca para o MDA a competência para regularização fundiária na Amazônia Legal pelo prazo de 5 anos, prorrogáveis por igual período (art.

33). Ressalte-se que a vigência foi prorrogada por mais três anos, consoante Decreto 8273, de 23/6/2014.

4. O programa Terra Legal visa obter mais celeridade no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas. Essa iniciativa almeja garantir segurança jurídica aos proprietários, possibilitando o seu acesso a políticas públicas de apoio ao desenvolvimento sustentável e impulsionando a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na região.

5. Os núcleos urbanos consolidados e as áreas de expansão urbana situados em terras federais serão doados aos municípios, devendo esses entes promover a regularização dos lotes existentes, com o apoio do Ministério das Cidades.

6. Podem ser objeto de regularização as terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar, desde que não ultrapassem 15 módulos fiscais, e que sejam inferiores a 1.500 hectares.

7. Os valores das terras a serem regularizadas pelo programa Terra Legal variam de acordo com o tamanho do imóvel. A titulação para uma área contínua de até 1 módulo fiscal será gratuita, enquanto acima de 1e até 15 MF, desde que inferior a 1.500 ha será onerosa, dispensada a licitação. O valor do imóvel será obtido a partir de planilha referencial do Incra para o valor mínimo da terra nua, a partir do qual aplicam-se índices deflatores. O pagamento será feito pelo beneficiário em prestações amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos.

8. Para ocorrer a regularização da ocupação, nos termos da Lei 11.952/2009, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem atender aos seguintes requisitos:

- a) Ocupar terras de até 15 módulos fiscais, limitadas a 1.500 ha;
- b) Ser brasileiro nato ou naturalizado;
- c) Não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;
- d) Não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural (ressalvadas as situações admitidas pelo Incra);
- e) Ter sua principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel;
- f) Não exercer cargo ou emprego público no Incra, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos estaduais de terras.

9. A ocupação tem que ser comprovadamente anterior a dezembro de 2004, todavia o atual ocupante que tiver chegado depois dessa data pode solicitar a regularização se conseguir provar que a ocupação já existia na data limite. Outro público que pode ser abrangido pelo programa são as pessoas que possuem títulos expedidos anteriormente à edição da Lei 11.952/2009, decorrentes de regularização fundiária em áreas rurais da União e do Incra no âmbito da Amazônia Legal, e que continham cláusulas resolutivas.

10. Os principais processos de trabalho envolvidos na regularização rural são:

- a) Cadastramento: envolve a identificação dos ocupantes e as características das ocupações rurais localizadas em terras públicas federais na Amazônia Legal;
- b) Georreferenciamento: medição da área em questão e a descrição das características, limites e confrontações. Envolve a identificação dos ocupantes e as características das ocupações rurais localizadas em terras públicas federais na Amazônia Legal;

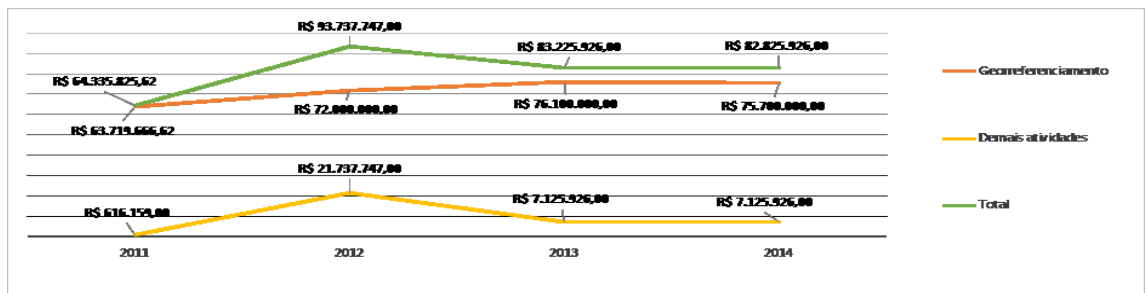
c) Titulação: Processo de análise e emissão dos títulos de domínio dos imóveis;

d) Pós-titulação: Monitoramento das cláusulas resolutivas - aproveitamento racional e adequado da área; averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental; identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; condições e forma de pagamento, cláusula que no caso de pagamento superior a 10 anos, estende-se até a integral quitação; recuperação ambiental de áreas degradadas localizadas na reserva legal e nas áreas de preservação permanente.

11. Os principais envolvidos nesses processos de trabalho são: i. o Grupo Executivo Intergovernamental para Regularização Fundiária da Amazônia Legal (GEI), que é a instância máxima do programa, responsável por avaliar, monitorar e planejar todos os trabalhos executados; ii. MDA, que exerce a coordenação e fiscalização do Programa pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal); e iii. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), responsável pela operacionalização e execução dos trabalhos do programa por sua Superintendência Nacional de Regularização Fundiária (SRFA).

12. No que se refere aos valores previstos no orçamento, foi orçado para o programa o total de R\$ 324,5 milhões entre 2011 e 2014, conforme figura a seguir:

Figura 1 – Histórico de valores orçados no Programa Terra Legal (2011 – 2014)



Fonte: Sistema Siope.

Objetivo

13. A presente auditoria tem como objetivo avaliar a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, relativo à regularização fundiária, de responsabilidade do MDA e do Incra compreendendo o período desde o início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014. O escopo do trabalho se limitou à regularização fundiária rural.

Questões de Auditoria

14. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas nove questões de auditoria, descritas na íntegra na matriz de planejamento (peça 95), relacionadas aos seguintes processos de trabalho: i. Critérios de priorização de atendimento aos beneficiários e de georreferenciamento das áreas; ii. Processo de aprovação das áreas e de seleção dos beneficiários a serem contemplados; iii. Instrução processual; iv. Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas; v. Processo de análise e de deferimento de recursos; vi. Processo de acompanhamento de cláusulas resolutivas; vii. Processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações; viii. Cumprimento dos requisitos de transparência; ix. Cumprimento de objetivos gerais do Programa.

Metodologia

15. As análises e conclusões finais do presente trabalho serão efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). A análise dos possíveis achados da matriz de planejamento e o aprofundamento dos achados constam na peça 111 e a dos comentários dos gestores compõe o anexo 5 deste relatório. Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade. Os detalhes da metodologia adotada encontram-se no anexo 4.

Limitações de Auditoria

16. Grande parte dos achados de auditoria é baseada em estudos de caso, cujos resultados não podem ser extrapolados. Tais achados, porém, são analisados em conjunto com a sistemática de controles internos adotada em cada processo de trabalho analisado, o que permite chegar-se a conclusões válidas sobre fragilidades e sobre a possibilidade de repetição dessas ocorrências em outros processos não incluídos nas amostras de estudo de caso.

17. Houve limitação para verificação do cumprimento dos requisitos de transparência (Questão 8) imposta pela legislação eleitoral que suspendeu nesse período a publicidade institucional, impossibilitando a confirmação da disponibilidade de informações aos beneficiários no sítio eletrônico do MDA.

Volume de recursos fiscalizados

18. O volume de recursos fiscalizados é estimado em R\$ 62 bilhões, sendo R\$ 61,7 bilhões referentes ao valor do patrimônio imobiliário transferido (valor médio da Terra Nua - R\$ 915,35/ha) e o restante o gasto orçamentário entre os exercícios de 2011 e 2014.

Benefícios

19. Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho da política na consecução de seu objetivo de regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, conferindo função social a imóveis rurais da União. São esperados também benefícios financeiros estimados em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor da terra indevidamente titulada.

Processos Conexos

20. Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA SE), exercícios de 2010 – 2014: TC 4; TC 031.399/2013-4; TC 028.435/2014-1.

21. Contas do Incra dos exercícios de 2010 – 2014: TC 029.047/2011-0; TC 041.707/2012-5; TC 024.935/2013-1; TC 022.702/2014-8.

II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1. Baixo cumprimento dos objetivos e das metas operacionais do Programa Terra Legal.

22. Foi constatado que o Programa Terra Legal, durante o período objeto da presente fiscalização, teve baixo cumprimento de seus objetivos inicialmente propostos, revelando baixo grau de obtenção de resultados em comparação com as metas estabelecidas nas normas pertinentes das Leis 11.952/2009, 11.653/2008 e 12.593/2012, além de não estar sendo conferida função social a imóveis rurais da União (conforme a Constituição Federal em seus arts. 5º, XXIII, e 186).

23. Partindo da Lei 11.952/2009, é possível verificar, no item 9 da exposição de motivos do seu projeto, que o Programa Terra Legal visa preservar contra “os riscos de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia

Legal”, pretensão esta que bem se alinha com os preceitos contidos nos arts. 1º, II a IV; 3º; 5º, XXIII, e 186 da Constituição Federal.

24. Consoante esses mesmos princípios constitucionais, não basta ao Estado brasileiro possuir terras, deve conhecê-las e dar a elas uma destinação. Afinal, se exige do particular o cumprimento da função social da propriedade – incluída a rural – deve, por meio da administração pública, cumprir ele mesmo essa função social, que, em se tratando de imóveis rurais, inclui – nos termos da própria Constituição (art. 186) – o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

25. Para tanto, ao elaborar e executar as políticas públicas, o gestor e demais servidores devem estar engajados em verificar a pertinência, em relação aos fundamentos e objetivos do Estado brasileiro, das ações a serem desenvolvidas. No caso concreto, percebe-se que a teoria subjacente ao Programa Terra Legal se coaduna com esses fundamentos e objetivos, porém, a fim de realizar o art. 3º, da Constituição, por exemplo, não basta alienar as terras para posseiros, é preciso que o beneficiado cumpra efetivamente os requisitos previstos pelo programa.

26. Em outras palavras, a União, ao regularizar determinada área, não está assegurando o desempenho da respectiva função social caso não se certifique de que o posseiro titulado está cumprindo essa função social, nos termos do art. 186 acima citado. Por essa razão existem as cláusulas resolutivas dos títulos de domínio expedidos pelo programa. Como corolário de todo o trabalho realizado, servem para garantir a razão de ser do programa e a consecução verdadeira dos objetivos para os quais foi criado.

27. Entretanto, conforme constatado a partir das informações fornecidas nas entrevistas e obtidas nas visitas aos escritórios regionais do programa, não é feito acompanhamento dessas cláusulas. No entendimento dos gestores, o acompanhamento das cláusulas resolutivas só será feito após decorridos os dez anos estabelecidos em Lei para entrega definitiva do título.

28. Ocorre, porém, que a própria noção de acompanhamento dessas cláusulas supõe sua avaliação concomitante e não apenas posterior. Nesses casos, de acordo com a Lei 11.952/2009, arts. 15 a 18, haveria a alienação definitiva da terra ao beneficiário do programa, com necessidade de cumprimento integral das cláusulas resolutivas, ou a retomada da área pela União (no caso de descumprimento incorrigível das cláusulas).

29. Ressalte-se que, após decorridos dez anos de titulação inicial, qualquer descumprimento das cláusulas passaria impune e seria inócua a atuação dos agentes públicos para coibir crimes ambientais, reconcentração fundiária ou alienações indevidas.

30. O procedimento de retomada também não é feito pelo programa, nem nas hipóteses de indeferimento, nem nas de descumprimento de cláusulas resolutivas. Em última instância, consoante análise do achado II.5, a falta de fiscalização depois da titulação aliada à ausência de retomada de terras regularizadas pelo programa (nos termos da Portaria MDA 23/2010) propicia a emissão de títulos para pessoas que não possuem os requisitos para tal ou, ao menos, não mantêm esses requisitos ao longo do tempo.

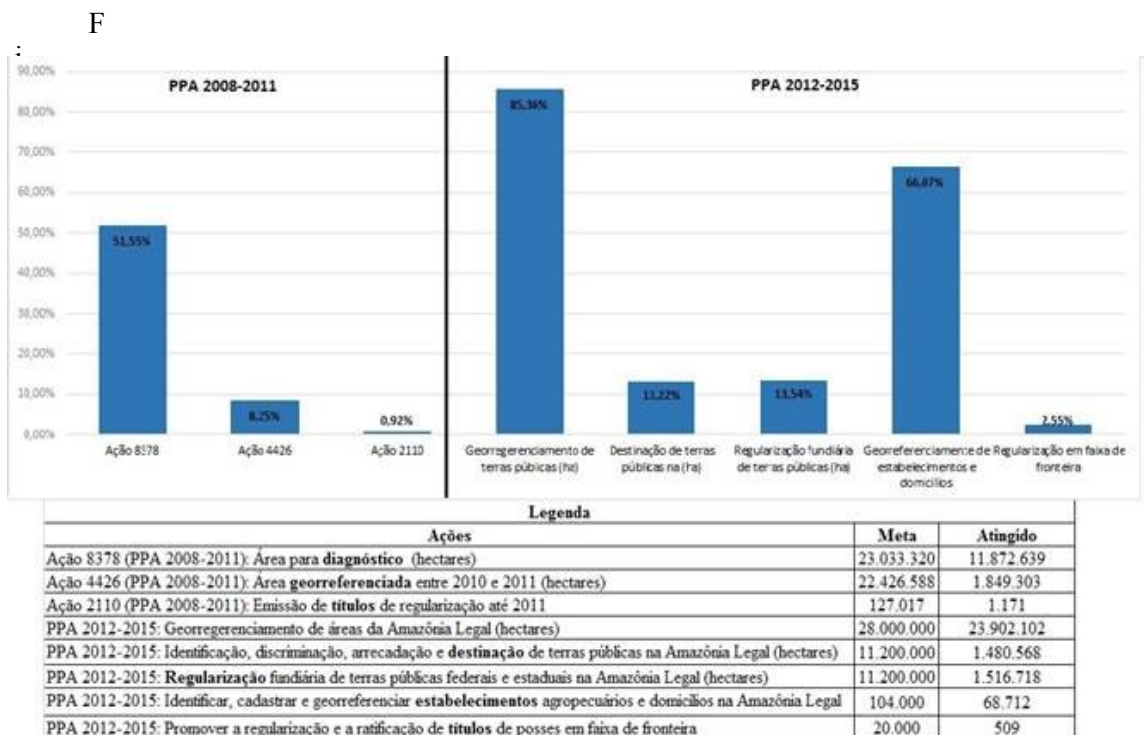
31. Desse modo, se o programa tem conferido terras da União para pessoas que não as tornam produtivas, o bem imóvel destinado continua sem atingir sua função social. Esse problema se revela ainda mais grave quando consideramos que a questão agrária permanece atual em nosso país, onde ao lado de latifúndios coexistem os

movimentos reivindicatórios dos sem terras. O quadro se confirma pelo fato de o programa sequer conseguir atingir as metas propostas, seja de número de títulos emitidos seja de tamanho de área titulada.

32. Em tese, qualquer política pública deveria levar em consideração os objetivos da República estabelecidos no art. 3º da Constituição Federal. Em concreto, a execução desse Programa seria uma oportunidade para realizar esses objetivos. Tanto assim é que a exposição de motivos da Lei que criou o Programa Terra Legal Amazônia previu como finalidade do programa evitar a reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

33. Esses motivos, bem como aqueles nos quais foram inseridas as ações do programa nos planos plurianuais 2008-2011 e 2012-2015, poderiam contribuir sobremaneira para construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional; reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, conforme almejado pela Carta Magna.

34. Das oito ações previstas nos PPA 2008-2011 e 2012-2015, apenas três atingiram mais de 50% de cumprimento, com as demais mantendo-se abaixo de 15%, de acordo com os dados fornecidos pela Serfal, apresentados na figura a seguir:



Fonte: Ofício 202/2014-SERFAL/MDA.

o Programa Terra Legal – Metas do PPA

35. Embora as metas do PPA 2008-2011 sejam relativas a todo o território nacional e compartilhadas entre o Incra e a Serfal, pois a lei orçamentária é anterior à criação do PTL, o programa manteve-se abaixo do esperado desde o início, o que denota problemas em sua concepção, na fase de planejamento das ações a serem desenvolvidas e falta de estudos a embasar as metas estabelecidas frente à capacidade de realização com as condições e recursos disponíveis para sua execução.

36. Ademais, essa permanência da inserção das ações do programa no contexto do território nacional, além de corroborar o constatado baixo grau dos resultados, demonstra falha no controle das metas e resultados, pela sua não segregação da atuação estatal alheia ao programa.

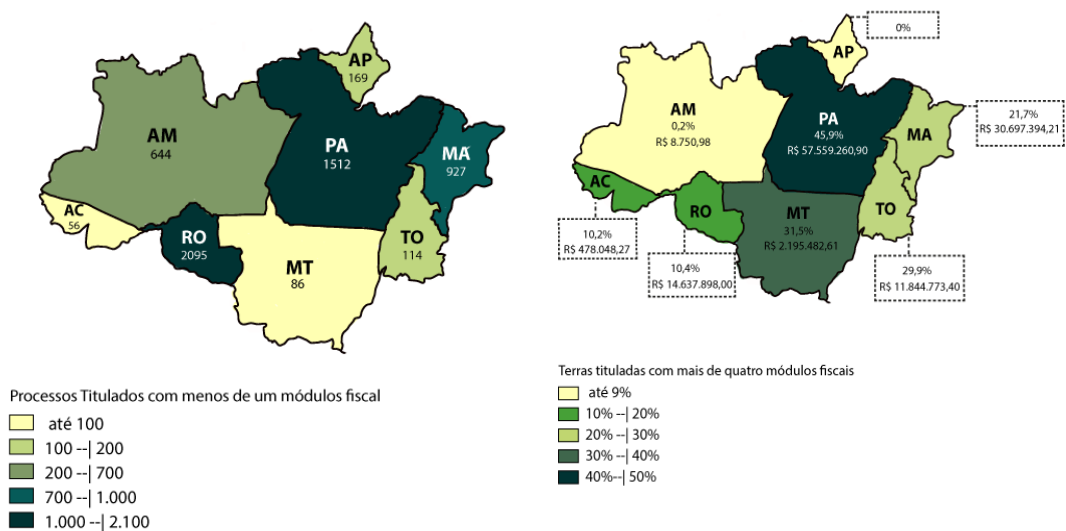
37. Ainda assim, como se viu, o atingimento das metas permanece baixo ao longo da execução do programa, incluindo o período abrangido pelo PPA subsequente, pois tanto as metas de destinação (que engloba a liberação de cláusulas resolutivas, doação de áreas urbanas para municípios e transferência de áreas para outros órgãos) quanto as de regularização se mantiveram drasticamente abaixo do planejado. Dessa feita, o foco principal do programa – dar destinação à terra pública não destinada – continua com baixo grau de atendimento.

38. Soma-se ao baixo rendimento no atingimento de suas metas o fato de que o Programa tem titulado pessoas indevidamente, como os 46 falecidos (achado II.2), haja vista que o sucesso do programa é medido em títulos expedidos e não em títulos recebidos pelos requerentes. Fato este observado in loco na análise documental de 254 títulos, de 1 a 4 módulos fiscais (peça 85, p. 1), dos quais 113 (44%) não tinham sido entregues. Destaca-se que havia títulos com mais de dois anos de sua emissão.

39. O programa Terra Legal também não conseguiu mitigar os riscos de reconcentração fundiária. A partir da base de dados do Sistema Terra Legal (Sisterleg) enviada ao TCU, verificou-se que, até julho de 2014, houve a conclusão de 7.951 processos de titulação, sendo 5.603 relativos a áreas abaixo de 1 MF, totalizando 174.557 ha; 2.056 a áreas entre 1 e 4 MF, no total de 263.429 ha; e 292 referentes a áreas acima de 4 MF, no total de 170.947 ha.

40. A figura a seguir mostra, por estado, a quantidade de área regularizada com menos de 1 MF e a tendência de reconcentração de terras, em função das titulações acima de 4 MF, além de registrar o valor de mercado das áreas tituladas.

Figura 3 – Quantidades de áreas regularizadas de 1MF e 4 MF



Fonte: Elaborado pelo TCU, a partir da base do Sisterleg enviada, por meio do Ofício 202/2014-SERFAL/MDA, (peça 64); Os valores no mapa de mais de 4MF tem por fonte a tabela com preços referenciais do IFNP.

41. Os mapas da figura acima mostram que os estados que possuem maior número de titulações superiores a quatro módulos fiscais são os que possuem áreas de expansão de fronteira agrícola e que tem maior valor médio dos imóveis por hectare, quais sejam, Pará, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

42. Cabe ainda apontar a quantidade de imóveis (figura 3), abaixo de um módulo fiscal, que tem sido regularizada, a título gratuito, nos estados beneficiários do Programa. A Lei 8.629/1993 (Lei da reforma agrária) já aponta que é seu objetivo acabar, além de latifúndios, também com os minifúndios (imóveis abaixo de um

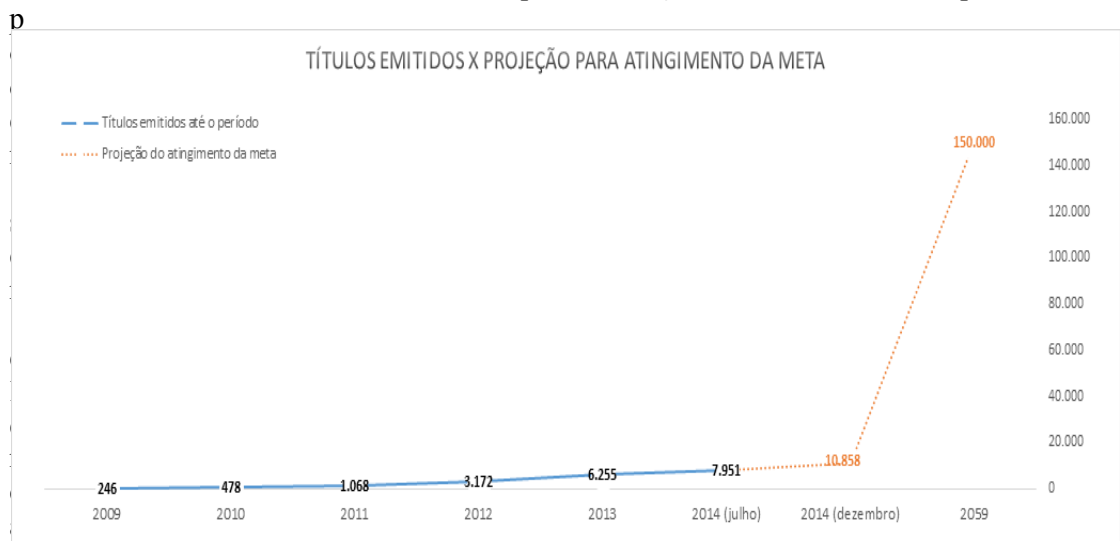
módulo fiscal), que, legalmente, não possuem a dimensão suficiente para que uma família possa se sustentar com dignidade. O Terra Legal ao regularizar essas áreas prioritariamente age em conflito com o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apesar de sua lei estabelecer que os posseiros com menos de um módulo fiscal teriam prioridade como beneficiários da reforma agrária

43. Considerando o desempenho da Serfal na execução de titulações do programa, de janeiro a julho de 2014, fez-se uma prospectiva e verificou-se que seriam necessárias mais de 4 décadas para que se atingisse a meta divulgada pelo MDA, no início do programa, de atender a 150 mil beneficiários. A figura 4 a seguir mostra o gráfico dessa projeção:

FFigura 4 – Projeção para atingir a meta estabelecida de atender 150.000 beneficiários.

44. Como efeito real destacam-se casos de descumprimento da função social da propriedade rural em imóveis da União e como efeitos potenciais o grave e elevado risco de ocorrência de reconcentração fundiária, de especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, contribuindo para o descontrole do desmatamento na Amazônia Legal, em oposição às intenções do legislador ao propor a lei que instituiu o programa.

45. Dentre as causas identificáveis para a situação encontrada acima exposta,



as: a baixa execução dos contratos de georreferenciamento até 2012, que atingiu nível

de apenas 30% ou houve a desistência das empresas; a falta de planejamento e sistematização dos trabalhos, para definição de objetivos estratégicos e operacionais e insuficiência de formalização e estabelecimento de metas do Programa Terra Legal; falta de critérios formais e tecnicamente embasados para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias; ausência de metas e apresentação de resultados de avaliação das cláusulas resolutivas e medidas corretivas; inadequação do acompanhamento de indicadores de desempenho do Programa, já que são insuficientes.

46. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

a) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas, conforme os artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 28, 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010;

b) estabelecer e acompanhar indicadores adequados de desempenho do Programa, de modo a conseguir medir e avaliar coerente e tempestivamente sua evolução e realizar as mudanças eventualmente necessárias a contento;

c) elaborar planejamento contemplando objetivos estratégicos e planos de ação operacional, formalizando procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias.

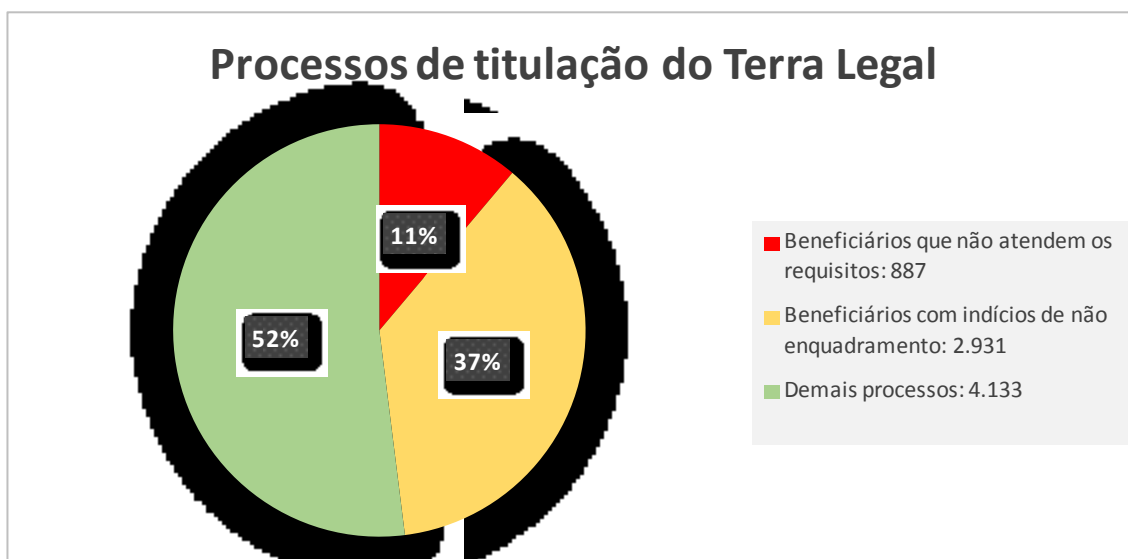
47. Propõe-se ainda, com fundamento no RITCU art. 250, III, expedir recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, para que avalie o processo de contratação e acompanhamento operacional e de resultados dos serviços de georreferenciamento, com vistas a tornar as áreas abrangidas pelo programa aptas à titulação, compatibilizando os serviços de georreferenciamento com as metas de titulação.

48. Além de encaminhar, para conhecimento e adoção de providências cabíveis, cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e à Casa Civil da Presidência da República.

II.2. Existência de 887 (11%) beneficiários que não atendem aos requisitos do programa, e 2.931 (36,86%) beneficiários que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação.

49. Do total de 7.951 processos titulados de 2009 a 31/7/2014, conforme base de dados enviada ao TCU, 47,86% apresentaram problemas, sendo 11% de irregularidades comprovadas e 36,86% de indícios que merecem ser investigados, conforme mostra a figura 5, além de falhas formais com potencial de causar irregularidades.

Figura 5 – Processos com irregularidades e processos com indícios de irregularidades no Programa Terra Legal.



50. Foram encontrados 887 processos (11% do total de titulações), já excluídos os casos que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os beneficiários (requerente e/ou cônjuge) não preenchem os requisitos do programa, dentre os quais:

Tabela 1 – Quantidade de ocorrências de irregularidades em processos titulados no Programa Terra Legal.

Ocorrência	AM	AP	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL	
Há outra área regularizada em nome do cônjuge. ¹		3	2	1	0	4	0	0	6	16
Falecidos. ²		3	1	5	2	13	1	2	19	46
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário. ³		1	0	0	1	0	0	0	3	5
Beneficiários da Reforma Agrária. ⁴		52	11	65	12	329	0	1	175	645
Detém outra área rural no SNCR. ⁵		3	0	41	15	52	0	3	84	198
Perda estimada	533.819,79	96.183,64	16.059.420,64	8.535.667,34	26.756.261,14	61.073,43	1.802.338,34	15.157.709,10	69.002.473,42	

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. RFB – Receita Federal do Brasil; 2. SISOB – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos; 3. DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf e RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. 4. SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária. 5. SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural.

51. Foram também encontrados 2.931 processos (36,86% do total de titulações), já excluídos os casos que se enquadram em mais de uma ocorrência, em que os titulados e/ou seus cônjuges apresentam indícios de terem sido titulados indevidamente, conforme se segue:

Tabela 2 – Quantidade de indícios de ocorrências de irregularidades em processos titulados no Programa Terra Legal.

Ocorrência	AM	AP	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
------------	----	----	----	----	----	----	----	----	-------

Titulados que detêm emprego/cargo público. ¹	92	36	147	32	257	8	15	273	860
Titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada. ²	183	52	180	37	280	15	22	521	1290
Sócio de empresa não agrícola. ³	47	7	50	10	93	4	7	91	309
Beneficiários que declararam residência em outra UF na declaração de IR. ⁴	98	8	163	19	158	3	2	160	611
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário. ⁵ (VBP = 0)	2	0	13	5	31	0	0	25	76
Detém outra área rural no SNCR. ⁶	59	16	145	7	123	2	7	176	535

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. *Valor excluído duplicidades não corresponde a soma dos valores anteriores, pois há vários candidatos enquadrados em mais de um requisito. 1 e 2. RAIS – Relação Anual de Informações Sociais; 3. Sistema CNPJ; 4. RFB – Receita Federal do Brasil; 5 - DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf e RAIS – Relação Anual de Informações Sociais; 6. SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural.

52. Por último, no que se refere a falhas formais no processo de titulação e controle de cláusulas resolutivas do Programa Terra Legal, foram encontradas as seguintes ocorrências:

Tabela 3 – Quantidade de falhas formais em processos de titulação com potencial de causar irregularidades.

Ocorrência	AM	AP	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
Titulado não declarou os dados do cônjuge. ¹	33	10	56	5	75	1	3	85	268
Titulado possui cônjuge diferente do declarado. ²	1	0	2	0	3	2	0	4	12
Titulado não cadastrado no Cadastro Ambiental Rural (CAR). ³	716	229	1383	209	1445	96	122	2722	6922
Nome diferente na RFB e no SNCR. ⁴	2	1	2	0	8	0	0	9	22
Requerimento realizado por pessoa listada na divulgação de trabalho escravo do MTE ⁵	1	0	1	0	3	0	2	0	7

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Sisterleg. 2. CPF/Receita Federal. 3. CAR/MMA. 4. CPF/Receita Federal e SNCR. 5. Ministério do Trabalho.

53. No que se refere aos números apresentados na Tabela 1, foram localizados 16 processos em que o titular e seu cônjuge foram titulados com imóveis rurais

distintos, fato vedado pelo art. 5º II da Lei 11.952/2009 c/c Art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010.

54. Os dados do Sisterleg-Titulação foram cruzados com o banco de dados do Sisob, identificando-se 46 casos de títulos em nome de pessoas que foram declaradas mortas em momento anterior à titulação, contrariando o princípio da moralidade, constante do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

55. Foram localizadas ainda 645 ocorrências em que o titulado e/ou seu cônjuge estavam como assentados por programas de reforma agrária, desse total cerca de 90% seguem como beneficiários do programa, nos outros 10% há a possibilidade de os titulados ter deixado de ser beneficiário da reforma agrária antes da titulação. Assim, pode-se afirmar que houve descumprimento do art. 5º, V, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, V, da Portaria MDA 23/2010 em 583 casos.

56. Foram localizados também 5 casos de servidores públicos, cujo valor bruto de produção (VPB) informado na DAP é menor que o registrado na RAIS, indicando que a renda do beneficiário é predominantemente oriunda de salário e não de atividade econômica do próprio imóvel rural, contrariando o disposto no art. 6º, parágrafo único, I da Portaria MDA 23/2010. Cabe observar que o procedimento relativo a esse exame poderia ter sido maior devido ao elevado número de casos em que o campo VPB na DAP encontrava-se igual a zero.

57. Foram localizados 198 casos em que o titulado possuía outro imóvel rural antes de ser titulado registrado no SNCR, no qual consta a matrícula do cartório, dado este que comprova a propriedade, contrariando o art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II da Portaria MDA 23/2010.

58. Quanto aos números mostrados na Tabela 2, ressalta-se que a execução de atividade econômica diversa da rural por parte dos beneficiários impacta na capacidade da exploração direta, reduzindo a capacidade produtiva (tempo) a ser dedicada ao cultivo efetivo de suas propriedades recém tituladas, apresentando fortes indícios de terem sido titulados em desconformidade com o art. 5º, III e IV, da lei 11.952/2009, c/c art. 5º, III e IV, Portaria MDA 23/2010.

59. Outro forte indício de irregularidade são os beneficiários que não residem no estado em que foi titulado o imóvel, conforme informações cadastrais da Receita Federal do Brasil (RFB). Cabe ressaltar que o cadastro da RFB é atualizado anualmente, na declaração de imposto de renda PF, sendo que a distância física do imóvel rural titulado tende a inviabilizar a sua exploração direta, a manutenção de sua produtividade, bem como a sua manutenção e recuperação ambiental.

60. Após realizar cruzamento dos CPF dos titulados e de seus respectivos cônjuges, conforme o caso, com o SNCR foram identificados 535 casos em que o titulado e/ou seu cônjuge possuía registro no SNCR diferente do código do imóvel, alvo de titulação no âmbito do Programa, o que indica a possibilidade do requerente ou seu cônjuge possuir outro imóvel rural ainda não cadastrado em cartório, representando um risco ao cumprimento do art. 5º, II, da Lei 11.952/2009 c/c art. 5º, II, da Portaria MDA 23/2010.

61. Tais indícios foram confirmados por visitas de campo exploratórias realizadas durante a fase de execução de auditoria. Foram realizadas visitas a 64 propriedades no bojo do programa. Em 13 não foi possível realizar o procedimento de observação direta, uma vez que não se localizou o titulado e a propriedade estava trancada; em 4 casos as propriedades foram alienadas, inobstante cláusula de inalienabilidade contida no Título de Domínio (cláusula quarta dos títulos de domínio), reduzindo o universo observado diretamente a 47.

62. Desse universo foram identificados 8 casos (17,02%) que não exerciam domínio direto, exploração direta e/ou cultura efetiva anteriormente à titulação, contrariando o art. 5º, III e IV, da lei 11.952/2009 c/c 5º, III e IV, Portaria MDA 23/2010.

63. Por último, na Tabela 3, foram identificadas e quantificadas falhas forma is que prejudicam o controle e a qualidade das titulações. A não declaração do cônjuge ou a sua declaração inadequada impossibilita o controle do gestor, de modo a cumprir o disposto no caput do art. 5º da Lei 11.952/2009, art. 22, II, IV, V c/c art. 22 da Portaria MDA 23 de 2010 c/c Art. 2º da Portaria MDA 37/2009.

64. Já a falta de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) impossibilita a verificação das condicionantes ambientais do programa estabelecidas pelo art. 15, inc. I a III da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012.

65. O Programa Terra Legal Amazônia é um importante instrumento para a implementação efetiva do CAR, e este por sua vez é um instrumento de controle para o adequado cumprimento do art. 15, I, II, III da Lei 11.952/2009. No ato da emissão do título todas as informações necessárias para inscrição no CAR já estão disponíveis, de forma que não há motivos para que não se exija a inscrição nesse cadastro antes da titulação, haja vista que esta é uma importante forma de controle ambiental, tanto do Ministério do Meio Ambiente (MMA), quanto do MDA. A integração das bases do Sisterleg com o sistema do CAR tornaria mais simples os procedimentos da inscrição do beneficiário.

66. Por sua vez, diferenças entre o nome do beneficiário no SNCR e na RFB impossibilitam o cumprimento do art. 5º, da Lei 11.952/2009, dificultando controles como cruzamentos de dados por exemplo, destinados a coibir a entrada de beneficiários não definidos no dito artigo. Assim como, a existência de casos de beneficiários constantes no cadastro de empregadores de trabalhadores em condições análogas a escravo do MTE sugere que o procedimento não vem sendo realizado, impossibilitando o cumprimento do art. 5º, da Lei 11.952/2009 c/c art. 18, §2º da Portaria MDA 23/2010.

67. O efeito direto e real das ocorrências constatadas na Tabela 1 é a perda estimada em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades (excluídos os beneficiários que se enquadram em mais de uma irregularidade). Já os indícios de irregularidades constados na Tabela 2 podem causar uma perda potencial estimada de R\$ 233.623.168,16 decorrente do valor de mercado dos imóveis titulados, caso confirmadas todas as irregularidades.

68. Já as falhas formais, quantificadas na Tabela 3, podem causar a ocorrência de titulações indevidas e descumprimento de cláusulas resolutivas, que obrigariam o gestor a proceder o cancelamento dos títulos e a retomada das propriedades para o patrimônio da União, provocando atrasos na execução do programa e, conseqüentemente, baixos índices de obtenção de resultados.

69. Como causas para as irregularidades constatadas, destaca-se a inércia do gestor em instituir controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM (Sistema de Informações de Mortalidade) e SISOB (Sistema Nacional de Óbitos); SNCR; RAIS; SIR/SIPRA (Sistema de Informações Rurais); CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados; Cadastro de Trabalho Escravo Ministério do Trabalho.

70. Outra causa para as ocorrências constatadas, é a ausência de procedimento de vistoria prévia dos imóveis, qualquer que seja seu tamanho, nos casos em que forem constatados indícios de irregularidade decorrentes desses cruzamentos de bases

de dados, bem como a revisão dos procedimentos administrativos adotados nesses casos.

71. Pode-se citar ainda como causa a ausência de procedimentos administrativos para integração do Sistema do CAR com o Sisterleg e para exigência do CAR antes da titulação.

72. A análise dos processos in loco (peça 85, 86 e 111) mostrou que o rito processual estabelecido para o programa se mostrou insuficiente para evitar titulações indevidas e também se constitui em causa desse achado. Nessa análise também foi possível observar ocorrência de falhas nas questões 15 e 16 (15. Possui documentos que comprovem que a ocupação é anterior a 1º/12/2004? 16. Possui laudo de vistoria devidamente preenchido?). A falha se deu em 15% e 12%, respectivamente, dos processos analisados, lembrando que se tratou de amostra estatística, resultado que pode ser expandido a todo o universo de titulações.

73. Por se referir a requisitos específicos para os imóveis maiores que 4 módulos fiscais, maior cautela deveria resguardar a atuação dos servidores e gestores envolvidos no processo de titulação de requerimentos desse tipo, o que merece determinação ao órgão auditado.

74. Na análise desses processos verificou-se ainda a ausência de livro fundiário, imposto pela Portaria MDA 23/2010, art. 29, §3º, que não define o que é ou quais características devem ser reunidas nesse livro, o que dá ampla margem de interpretação, confirmada na variedade de maneiras de arquivamento dessas vias do título observadas nas visitas in loco, sem que houvesse registro em nenhum livro. Por isso, cabe recomendação ao órgão auditado para que adote as medidas cabíveis a definir e especificar o livro fundiário referido, preferencialmente no modo eletrônico.

75. Atribui-se responsabilidade pelas ocorrências aos gestores: Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011; Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.693-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012; José Dumont Teixeira, CPF 895.813.851-34, Coordenador Geral de Regularização Fundiária, desde 21/8/2009, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

76. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

a) estabeleça controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM e SISOB; SNCR; RAIS; SIR/SIPRA; CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados; e Cadastro de Trabalho escravo Ministério do Trabalho, de modo a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009;

b) altere seus normativos, de modo a estabelecer procedimento de vistoria prévia dos imóveis a serem titulados, nos casos em que o beneficiário tiver ocupação integral fora do estabelecimento ou outro indício de não exploração direta do imóvel, conforme exemplos constantes das Tabelas 2-3.

c) Suspenda os títulos listados nas peças 107 e 117, respeitados o direito ao contraditório e a ampla defesa, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal;

d) verifique os casos quantificados na Tabela 2, anulando os títulos correspondentes no caso de confirmada a irregularidade (relação de processos na peça 118), ou suspendendo o processo de regularização, se for o caso, e procedendo à

reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal;

e) exija o cadastro no CAR como condição para a titulação do imóvel rural pleiteado, nos termos do art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012;

f) apure as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas; e

g) estabeleça controles internos destinados a comprovar efetivamente que a ocupação é anterior a 1º/12/2004 e a garantir que os laudos de vistorias sejam elaborados com todas as informações necessárias.

77. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento no RI/TCU, art. 250, III:

a) adotar medidas cabíveis para definir e especificar o livro fundiário exigido na Portaria MDA 23/2010, art. 29 §3º, preferencialmente no modo eletrônico.

b) em conjunto com o MMA avalie a conveniência e a oportunidade da integração das bases do CAR e do Terra Legal, com vistas a facilitar a emissão do CAR para os titulados do programa Terra Legal.

78. Tendo em vista as perdas estimadas e apontados na Tabela 1, bem como o descumprimento do artigo 37 da CF/88, da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados no anexo 1.

II.3. O valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais até 4 módulos fiscais é desproporcional ao valor pago em programa governamental com mesmo perfil de público alvo.

79. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará e Rondônia (únicos estados da Amazônia Legal onde há assentamentos do Incra), valores irrisórios se comparados aos preços praticados pelo Incra em situações semelhantes (áreas entre 1 e 4 MF), com variações que chegam a menos de 2% do valor da terra cobrado nos assentamentos da reforma agrária.

80. Igualmente, se comparados ao valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, os valores cobrados pelo programa também são irrisórios variando de 7 a 30% (peça 109, p. 3-11).

81. A tabela a seguir exemplifica o resultado do cruzamento entre os preços da reforma agrária e do programa terra legal. A planilha completa desse cruzamento está acostada à peça 109, p.2.

Tabela 4 – Valor da terra – exemplos dos valores cobrados pelo Incra e pelo Programa Terra Legal.

UF	Município	Valor médio/hectare – Incra (R\$)	Valor médio/hectare – Sisterleg (R\$)	Relação percentual (Sisterleg/Incra)	UF
AC	Sena Madureira	54,25	0,99	1,830%	AC
AM	Careiro	165	2,70	1,639%	AM
AP	Porto Grande	83,75	3,07	3,674%	AP
PA	Santa Luzia do Pará	700	24,24	3,464%	PA
RO	Theobroma	1.072,66	33,88	3,159%	RO

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Até Julho/2014 (Peça 109, p. 2).

82. Nesses casos, o programa trata o agricultor familiar de maneira diferente, conforme esteja inserido em assentamento de reforma agrária do Incra ou no Programa Terra Legal. Aliás, trata-se de áreas circunscritas no mesmo município, o que potencializa e dá maior visibilidade à injustiça praticada.

83. É certo que o objetivo do programa é favorecer os que mais precisam de benefícios no campo: os pequenos produtores rurais. Por isso foi estabelecida fórmula de cálculo do valor da terra que abatesse do preço inicial as dificuldades enfrentadas, como a distância dos centros urbanos e dificuldades de acesso ao lote, contudo, existem pontos de partida: os preços referenciais, que devem ser utilizados para se chegar ao valor final.

84. Esse caminho é percorrido com a aplicação de índices especificados em norma infralegal (Portaria Serfal 1/2010) sobre o valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, acarretando os valores irrisórios detectados nas titulações realizadas pelo Programa. Ao possibilitar essa prática, a referida portaria extrapola os ditames legais.

85. É que, apesar de a Lei 11.952/2009 estabelecer como ponto de partida para definição de valores de terra, o valor mínimo da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, em nenhum momento é autorizada a cobrança de valores irrisórios em relação à PPR.

86. Cite-se como exemplos os valores, em 2011, dos municípios de Araguañã/MA (onde os valores médios do Terra Legal e da PPR foram respectivamente R\$ 63,60 e R\$ 954,56) e de Cachoeirinha/TO (onde os valores médios do Terra Legal e da PPR foram respectivamente R\$ 140,84 e R\$ 1.239,67), consoante peça 109, p. 3-11. Nesses casos, o valor cobrado pelo Terra Legal manteve-se abaixo dos 15% do menor valor da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra (7% e 11%, respectivamente).

87. Como efeitos reais do presente achado temos o tratamento desigual entre públicos e políticas públicas semelhantes do MDA e a renúncia de receita sem previsão legal. A causa para tanto é a instituição de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas acima de 1 MF e abaixo de 4 MF.

88. Atribui-se responsabilidade pelas ocorrências aos gestores: Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011; e Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.693-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

89. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU, art. 250, II, a fim de que reveja os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a estabelecer percentual mínimo do valor referencial, com vistas a não cobrar, para áreas até 4 módulos fiscais, valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e aos valores cobrados pela reforma agrária, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12; Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19.

90. Ante o descumprimento grave de legislação apontados nos itens 79 a 86 desta instrução, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados no anexo 1.

II.4. O Valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais acima de 4 módulos fiscais é desproporcional ao valor de mercado.

91. O Programa Terra Legal, de 2009 a julho de 2014, cobrou pela terra, nos municípios da Amazônia Legal onde houve titulação de áreas superiores a 4 MF, valores irrisórios se comparados com os preços de mercado (utilizados como parâmetro em razão de se tratar de imóveis fora do âmbito da agricultura familiar), chegando a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios, obtido dos relatórios da empresa Informa Economics FNP (IFNP), que atua há mais de 23 anos em consultoria em agronegócio no Brasil. A tabela a seguir mostra exemplos desse comparativo.

Tabela 5 – Comparativo entre preços do Programa Terra Legal e valor de mercado.

1- Ano	2- UF	3- Município	4- IFNP (R\$)	5- Sisterleg (R\$)	5- Percentual (5/4)
2012	TO	Guaraí	857,70	83,01	10%
2013	MA	Açailândia	920,00	156,26	17%
2014	AC	Manoel Urbano	453,33	12,07	3%
2014	MA	Açailândia	1.600,00	160,42	10%

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU. 1. Até Julho/2014. (Peça 109, p. 13).

92. O quadro tende se agravar ao se observar na tabela completa (peça 109, p.13) que, com o passar do tempo, à medida em que mais titulações vão ocorrendo, aumenta o abismo entre os valores comparados. É que, nos casos aqui analisados, não mais se está tratando de agricultura familiar, como nos mencionados na tabela do achado II.3 (peça 109, p.2). Uma e outra situação, por serem diferentes, não podem receber o mesmo tipo de tratamento diferenciado para beneficiar igualmente, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia, constante do art. 5º, caput da Constituição e espalhado ao longo de seu texto.

93. É certo que o objetivo do programa é favorecer os que mais precisam de benefícios no campo: os pequenos produtores rurais. Por isso foi estabelecida fórmula de cálculo do valor da terra que abatesse do preço inicial as dificuldades enfrentadas, como a distância dos centros urbanos e dificuldades de acesso ao lote, contudo, existem pontos de partida: os preços referenciais, que devem ser utilizados para se chegar ao valor final.

94. Esse caminho é percorrido com a aplicação de índices especificados em norma infralegal (Portaria Serfal 1/2010) e acarretam valores irrisórios detectados nas titulações realizadas pelo Programa. Ao possibilitar essa prática, essa portaria extrapola os ditames legais.

95. É que, apesar de a Lei 11.952/2009 estabelecer como ponto de partida para definição de valores de terra o valor mínimo da terra nua da planilha de preços referenciais do Incra, em nenhum momento é autorizada a cobrança de valores irrisórios em relação à PPR, como é o caso, dos municípios de Santa Luzia do Paruá (onde, este ano, a partir da média de R\$ 954,56 da PPR, o Terra Legal cobrou R\$ 82,52, em média) e Cuiabá/MT (onde, em 2012, a partir da média de R\$ 1.020,86 definida na PPR, o Terra Legal cobrou R\$ 234,30, em média), consoante peça 109, p.14-16. Nessas situações, verifica-se que o valor cobrado no programa em relação ao valor-base foi de 9% e 23%, respectivamente.

96. Como efeitos reais do presente achado, temos a distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público e a renúncia de receita sem previsão legal. A causa para tanto é a instituição de índices na Portaria Serfal 1/2010 para cálculo dos valores das terras tituladas que culminam em preços irrisórios nas áreas acima de 4 MF.

97. Atribui-se responsabilidade pelas ocorrências aos gestores: Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011; e Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.693-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

98. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II, a fim de que reveja os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal de modo a estabelecer percentual mínimo do valor de referência, com vistas a não cobrar valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e ao preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigo 12; Decreto 6.992/2009, artigo 19.

99. Ante o descumprimento grave de legislação apontado nos itens 87 a 91 desta instrução, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se também promover a audiência dos responsáveis identificados no anexo 1.

II.5. Descumprimento das cláusulas resolutivas previstas no programa, sem a adoção de providências pelo MDA para a retomada das áreas.

100. Em visita in loco, constataram-se casos de descumprimento das cláusulas resolutivas, sem que o MDA adotasse providências de retomada. Os casos são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 6: Casos de descumprimento de cláusula resolutiva identificados em visita in loco

Nº do Processo	UF	Irregularidade identificada			
		Não há cultura efetiva	Não há ocupação direta	Não há exploração direta	Vendeu
56421.003979/2010-51	AM		X	X	
56421.002220/2010-51	AM	X	X	X	
56418.000509/2011-76	MA	X	X	X	
56418.000283/2010-22	MA		X	X	
56419.000117/2010-16	MT		X	X	
56419.000123/2010-73	MT		X	X	
56419.000103/2010-01	MT		X	X	
56419.000049/2011-76	MT	X	X	X	
56419.000001/2010-87	MT		X	X	
56422.001443/2009-58	RO		X	X	
56422.001355/2009-56	RO		X	X	
56425.000179/2009-13	TO	X	X	X	
56425.000153/2009-67	TO	X	X	X	
56421.001488/2011-57	AM				X
56421.000065/2011-10	AM				X
56418.001259/2010-19	MA				X
56422.002508/2009-82	RO				X

Fonte: Extratos de entrevistas com posseiros e observação direta (peça 89)

101. Observou-se a inexistência de procedimentos de acompanhamento das cláusulas resolutivas, bem como a ausência de providências para a retomada das áreas em que haja descumprimento de cláusulas. Em visita in loco, constataram-se casos de descumprimento das cláusulas resolutivas, sem que o MDA adotasse providências de retomada.

102. Em 47 observações diretas de propriedades tituladas no âmbito do Programa, 13 (27,66%) não se praticavam ocupação direta, exploração direta e/ou cultivo efetivo, quebrando cláusulas resolutivas, o que descumpre o art. 15, da Lei 11.952/2009 c/c os arts. 15 e 17, do Decreto 6.992/2009 c/c o art. 28, da Portaria MDA 23/2010.

103. A cláusula segunda do título estabelece: “o imóvel alienado deve ser destinado à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira e/ou outra modalidade de exploração similar, sendo mantida no imóvel com objetivo de prover subsistência e a progressão social e econômica dos ocupantes, por meio de produção e da geração de renda”, o que torna irregular a ausência de cultura efetiva.

104. A própria lei veda a ocupação indireta e a exploração indireta. O titulado deve atuar diretamente na área pleiteada, não sendo suficiente a mera ocupação e exploração indireta, ou seja, por intermédio de preposto.

105. Identificaram-se, ainda, 4 casos de alienação da propriedade na vigência das cláusulas resolutivas. A cláusula quarta estabelece a inalienabilidade, intransmissibilidade e inegociabilidade, a qualquer título, ressalvada por transmissão causa mortis. De maneira que a transmissão, ainda no prazo resolutivo, infringe o disposto nos arts. 15, §3º e §4º da Lei 11.952/2009 c/c Art. 32, §2º e da Portaria MDA 23/2010.

106. Os gestores entrevistados mencionaram que a reversão ainda não é realizada devido ao tempo decorrido da emissão dos títulos. A própria Superintendente da SRFA e o Coordenador da SRFA-R afirmaram que o acompanhamento deverá ser feito apenas quando passados os 10 anos da emissão do título, prazo previsto na Lei 11.952/2009, ou, quando houver denúncias sobre alguma área. Já o Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação mencionou algumas rotinas de monitoramento, mas tais atividades não foram confirmadas em nenhuma das coordenações visitadas.

107. Em relação ao controle de pagamentos das terras, o Secretário da Serfal mencionou que ainda não é realizado e que atualmente apenas são emitidas as guias de recolhimento da União (GRU) nos escritórios do Terra Legal e do Incra, contudo, nas análises processuais, verificou-se que há dificuldade dos beneficiários em efetuar o pagamento. Como exemplo cita-se um caso no estado do Mato Grosso, cujo beneficiário requereu a GRU e teve que ser feito um encaminhamento à SRFA-A por não haver rotinas administrativas na regional para a emissão.

108. Além disso, conforme informado por meio do Ofício 202/2014-SERFAL/MDA, de 8/9/2014 (peça 32), o programa não realiza o controle dos custos de cobrança, o que denota deficiência no controle e reforça a falta de acompanhamento das cláusulas resolutivas no quesito pagamento. Restam contrariados os arts. 18, da Lei 11.952/2009, 34 e 36, da Portaria MDA 23/2010.

109. Constatou-se, outrossim, que não há procedimentos previstos para a reversão de áreas em que foram constatados descumprimentos de cláusulas resolutivas, o que compromete um dos objetivos do programa, qual seja: garantir a função social a imóveis rurais da União, conforme análise no item II.1.

110. Dentre os efeitos reais da ausência de retomada das áreas cita-se a ocupação irregular de áreas já tituladas, uma vez que foram constatados casos de venda pós-titulação, não exploração direta e falta de cultivo. Como efeitos potenciais, citam-se:

a) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais, em virtude de falta de acompanhamento das cláusulas resolutivas;

b) existência de beneficiários que descumprem as cláusulas sem sofrerem as consequências previstas na legislação vigente;

c) inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos.

111. Como causa, cita-se a ausência de procedimentos para o acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas, incluindo o pagamento e para a reversão das áreas em favor da União.

112. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

a) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas e de reversão de terras para os casos de seu descumprimento, conforme os artigos 15, 17 e 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 28, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 da Portaria MDA 23/2010;

b) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio expedidos, em conformidade com os arts. 15, V e 17, da Lei 11.952/2009 c/c art. 15, V 20 do Decreto 6.992/2009 c/c art. 32, V da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas sexta e sétima de todos os títulos do Programa.

c) apurar as irregularidades apontadas referentes aos títulos identificados na tabela 6, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal, conforme os artigos 18 e 33, da Lei 11.952/2009; c/c arts. 34, 35, 36 e 37, IV, da Portaria MDA 23/2010.

II.6. Ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das áreas.

113. Os resultados da análise processual efetuada *in loco* permitem inferir, com margem de erro de 10%, que pelo menos 43% dos processos indeferidos em cada estado não possuem comprovação de notificação do requerente. Verificou-se também que, dentre os 263 processos indeferidos analisados, não houve casos de retomada.

114. O resultado da análise processual, realizada por estado, com margem de erro de 10%, pode ser expresso pela seguinte tabela:

Tabela 7– Processos indeferidos sem comprovação de notificação do requerente.

Ocorrência	AM	MA	TO	PA	AC	MT	RO	TOTAL
Processos indeferidos analisados	48	42	47	37	6	43	40	263
Processos que carecem de notificação	28	25	20	26	6	23	37	165
% de processos que carecem de notificação	70%	59,52%	42,55%	70,27%	100%	53,48%	97%	-

Fonte: Elaborado pelo TCU, com base na análise processual *in loco* (peça 110)

115. Em entrevistas, o Secretário da Serfal, a Superintendente da SRFA, o Coordenador da SRFA-R e os Coordenadores Regionais e Chefes de Divisão dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Pará, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins, informaram que não há procedimentos definidos formalmente para a retomada das áreas, cujos pleitos tenham sido indeferidos, contrariando o § 4º, do art. 26, da Portaria MDA 23/2010. Os gestores informaram ainda que, se provocados, enviam o processo para as providências da AGU.

116. As áreas em que houve indeferimento já podem ser consideradas ocupações irregulares, e em muitos casos, podem ser áreas griladas, conhecido fenômeno de usurpação de terras que há muito vitima o Estado brasileiro, que geralmente se inicia com falsificações de documentos, cujo autor deve responder criminalmente. A partir do momento em que o gestor/servidor toma conhecimento da irregularidade e não encaminha os casos para o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal e não adota providências para a retomada das áreas, torna-se solidário e pode responder pelos danos.

117. Podem-se citar como efeitos potenciais da ausência de notificação de requerentes a falta de publicidade dos atos, comprometendo o conhecimento do andamento do processo pelo interessado, bem como a impossibilidade de ser feita a reversão judicial dos imóveis, em virtude de ausência da ciência do indeferimento.

118. Como efeito real cita-se a ocupação irregular sem reversão à União de áreas cujos processos tenham sido denegados. A falta de encaminhamento de processos indeferidos ao MPF e à PF dificulta a apuração dos crimes de grilagem nessas áreas.

119. Dentre as causas da ausência de notificação, cita-se a inexistência de rotinas para efetuar a comunicação e o registro do ato nos processos cujos pleitos tenham sido indeferidos. Já em relação à ausência de providências para a retomada das áreas, cujos pleitos tenham sido indeferidos, aponta-se a ausência de controle de prazos de recursos, impossibilitando a retomada das áreas, uma vez que não ocorre o trânsito em julgado do pleito.

120. Outra causa é a falta de sistematização e de padronização dos motivos de indeferimento, de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e grilagem de terras.

121. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

a) adotar procedimentos para comunicação do indeferimento dos processos aos requerentes do Programa Terra Legal, em consonância com o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 e o artigo 26, §4º da Lei 9.784/1999;

b) estabelecer mecanismos de controles dos prazos de recursos, a fim de se cumprir o rito processual com o trânsito em julgado do pleito;

c) padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras;

d) estabelecer rotina de acompanhamento e envio dos casos de indeferimento ao MPF e à PF, com vistas a possibilitar a instauração do devido processo criminal nos casos em que se aplicar;

e) estabelecer procedimentos de reversão de terras nos casos de indeferimento, conforme o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010.

II.7. Ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.

122. Em consultas aos balancetes do órgão 22201-Incra/Gestão:37201, no Siafi, relativos aos exercícios de 2010 a 2014, não foram localizados os registros dos imóveis do Programa Terra Legal, cujo valor do patrimônio imobiliário previsto para ser transferido até o final do programa, considerando o valor médio da terra nua de R\$ 915,35/ha, alcança um montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões.

123. A partir de cruzamento efetuado entre os valores da terra nua por hectare, divulgados pela empresa Informa Economics FNP (IFNP), que atua há mais de 23 anos em consultoria em agronegócio no Brasil, e os valores cobrados pelo Programa Terra Legal dos beneficiários titulados até julho de 2014 (obtidos a partir da base de dados do Sisterleg-Titulação) constata-se que não foram contabilizados os imóveis titulados no total de R\$ 334.000.268,28 e subsídios no valor de R\$ 270.336.328,02.

124. Esse valor não contempla os títulos emitidos para o município de Mojuí dos Campos no Pará, devido à ausência de dados do IFNP para esse município. A tabela 8 apresenta os resultados desse cruzamento de dados

Tabela 8 – Cálculo do Subsídio (Valor de mercado – Valor cobrado)

Ano	Área titulada (ha)	Valor total IFNP (R\$)	Valor total Terra Legal (R\$)	Subsídio total (R\$)
2010	19.633,04	4.962.126,20	2.730.913,48	2.231.212,72
2011	33.532,61	11.342.014,31	2.942.341,96	8.399.672,35
2012	121.543,07	46.937.163,32	10.563.072,20	36.374.091,12
2013	230.685,40	139.398.141,33	27.998.756,10	111.399.385,23
2014	124.455,60	131.360.823,12	19.428.856,52	111.931.966,60
Total	529.849,72	334.000.268,28	63.663.940,26	270.336.328,02

Fonte: Cruzamento de dados efetuado pelo TCU (peça 98). 125. As terras objeto do programa, a partir do registro nos cartórios, são passíveis de mensuração, possibilitando sua contabilização, a fim de configurarem como patrimônio no balanço patrimonial da União. Devem ser apresentados pelo seu valor real e justo, cuja definição é: “o valor pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado”, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008.

126. Os diversos setores responsáveis devem apurar o valor de mercado dos imóveis rurais com base no valor do metro quadrado e/ou hectare praticado na região ou em outro critério e informar o setor de contabilidade para que se proceda ao devido lançamento pelo seu valor real e justo. Não obstante, o critério adotado deve ser destacado em nota explicativa, conforme item 27, da NBCT 16.10. A não contabilização desses imóveis contraria o princípio da oportunidade (art. 6º da Resolução CFC 750/1993).

127. Ao mesmo tempo, os imóveis já transferidos, que podem reverter ao domínio da União, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, nos termos do art. 18, da Lei 11.952/2009, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964.

128. Além disso, a Lei 11.952/2009 autoriza a alienação das terras da Amazônia Legal utilizando-se índices diferenciados para reduzir os preços para os requerentes; este benefício deve ser considerado e evidenciado nas demonstrações contábeis da União, a fim de evidenciar a renúncia de receita, conforme Lei 10.180/2001, art. 15, inciso VII.

129. O efeito real corresponde a distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, haja vista que deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, conforme levantamento apresentado na tabela 8.

130. Tais distorções impossibilitam que os registros e as demonstrações contábeis reflitam o valor real dos bens, a verdadeira situação dos direitos e

obrigações, considerando os atos potenciais que podem afetar a Administração Pública e as suas variações patrimoniais, além de impossibilitar que o subsídio repassado ao particular pelo poder público proveniente de renúncia de receitas seja quantificado nos balancetes da União.

131. Como efeito potencial aponta-se que, até o final do programa, as distorções podem alcançar o montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões (considerando o valor médio da terra nua de R\$ 915,35/ha), se todo o patrimônio imobiliário, previsto para ser transferido, deixar de ser contabilizado.

132. Como causas para a irregularidade apontada destaca-se a omissão dos gestores do Programa Terra Legal em efetuar o levantamento das informações e os registros contábeis pertinentes e a ausência do estabelecimento de rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal.

133. Atribui-se a responsabilidade pela ocorrência aos servidores que ocuparam, no período auditado, os cargos de Chefe do Setor de contabilidade do Terra Legal, Coordenador Geral de Contabilidade do Incra e Secretário da Serfal, cujos elementos de responsabilização encontram-se no anexo 1.

134. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que sejam expedidas as seguintes determinações ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/92, art. 43, I; RITCU art. 250, II:

a) proceder aos registros contábeis das operações do Programa Terra Legal em consonância com os artigos 6º, 83, 87 e 94 e 107 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV e VII da Lei 10.180/2001, art. 50, VI, da LRF; e art. 104 da Lei 4.320/1964, bem como a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008;

b) estabelecer rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal, tais como:

b.1) registro do imóvel pelo seu valor real e justo, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008;

b.2) registro em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, das transferências de domínio, enquanto estiver pendente de cumprimento de cláusulas resolutivas, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964;

b.3) registro da renúncia de receita, conforme art. 15, inciso VII, da Lei 10.180/2001.

135. Tendo em vista o descumprimento grave de legislação apontados nos itens 122-128 deste relatório, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, II; RITCU art. 250, IV, propõe-se promover a audiência dos responsáveis identificados na matriz de responsabilização (anexo 1).

136. Encaminhar cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para conhecimento e providências que achar cabíveis, haja vista ser este órgão responsável pela contabilidade da União.

II.8. Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas.

137. Constatou-se que não há critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas no âmbito do Programa Terra Legal na Amazônia, desrespeitando o princípio constitucional da impessoalidade.

138. Para dar início ao processo de titulação é necessário que as glebas estejam certificadas e as peças técnicas prontas (planta do imóvel georreferenciada e memorial descritivo), ou seja, tudo se inicia com o georreferenciamento das áreas. Nesse sentido

devem existir critérios de priorização de áreas a ser georreferenciadas, a fim de garantir que o interesse público prevaleça sobre o interesse particular.

139. Segundo entrevista com o Secretário da Serfal (peça 96), há critérios informais usualmente adotados, que são: glebas que possuem um maior número potencial de beneficiários e glebas com muitos conflitos mapeados ou potenciais e foram repassados aos coordenadores regionais por meio das oficinas do PDCA (Plan, Do, Check, Act) e de e-mails internos.

140. Em entrevista, os Coordenadores das regionais (peça 94) afirmaram que os critérios não estão formalizados em documento, o que possibilita que cada regional escolha as áreas a ser georreferenciadas de acordo com interesses particulares.

141. O Coordenador Regional do Programa no estado do Pará informou que os critérios utilizados são informais, como o de dar prioridade ao georreferenciamento em glebas que possuem menos pendências/conflitos e, portanto, mais céleres. Já os Coordenadores Regionais do Programa nos estados do Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins afirmaram que não há critérios definidos formalmente.

142. No Maranhão, o Coordenador Regional confirma e acrescenta que naquela região os georreferenciamentos começam onde há mais glebas de até 4MF, por se tratar da maioria dos casos e envolver a agricultura familiar, que é o foco principal do programa.

143. Além disso, na análise das informações obtidas junto às Ouvidorias do TCU, CGU, MPF e Agrária Federal (MDA), identificou-se um processo, ainda em análise pela CGU, no município de Humaitá-AM e outro, sendo investigado pelo MPF, no município de Vilhena-RO, atinentes a possíveis favorecimentos de áreas georreferenciadas (peça 102).

144. O efeito potencial decorrente da informalidade da priorização analisada é a possibilidade de surgimento de irregularidades, como o favorecimento de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais.

145. Como causa da falha apontada cita-se a ausência de procedimentos para estabelecer controles internos e critérios formalizados de priorização das áreas a ser georreferenciadas nos estados sob jurisdição do Programa Terra Legal Amazônia, com vistas a garantir o princípio da impessoalidade, disposto no art. 37 da CF/88.

146. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II: proceder à normatização dos critérios para seleção das áreas a ser georreferenciadas pelo Programa Terra Legal, em respeito ao princípio constitucional da impessoalidade.

II.9. Ausência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3 beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares.

147. Não foram localizados controles internos formalizados para verificar se há cadastramentos realizados por meio de procuração que não se enquadrem na Portaria MDA 37/2009.

148. Ao limitar a atuação de inscrição por meio de procuração a um máximo de três requerimentos ou ao total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador (art. 5º da Portaria MDA 37/2009), o MDA criou regras para mitigar os riscos de que terceiros possam obter vantagens dos menos favorecidos ou titular diversas áreas em nome de “laranjas” fora dos critérios do programa, contribuindo para reconcentração de terras.

149. Por meio das entrevistas com os gestores responsáveis pelo Programa, restou consignado que não há procedimentos estabelecidos para o controle de cadastramentos realizados por meio de procuração. Somente o Chefe de Divisão do Estado do Acre alegou realizar controle de procuradores por meio de planilha em excel, contudo tal controle se restringe aos cadastros realizados apenas naquele estado, não sendo possível averiguar se procuradores já solicitaram cadastros em outras regiões.

150. O coordenador geral de regularização fundiária da SRFA relatou que todos os processos que possuem procuração são separados fisicamente, ou seja, o controle é físico, mas informou também que cada regional efetua esse controle de uma forma diferente e que ainda não existe uma planilha ou algo similar que consolide as informações.

151. Não há no Sisterleg campo hábil para inserção de dados de procurador, impossibilitando o controle. Ademais, as análises processuais permitiram observar in loco a inexistência de controle específico quanto aos requerimentos realizados por procuração. Sendo assim, não se pode afirmar que exista observância ao art. 5º da Portaria MDA 37/2009. Ora, não adianta ter regras, se não houver controles internos para garantir o seu cumprimento.

152. Como efeito potencial da ausência de controles internos relacionados aos cadastramentos por meio de procuração aponta-se a utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais, ou a possibilidade de titular diversas áreas em nome de “laranjas”, desvirtuando os objetivos gerais do programa.

153. Como causa aponta-se a ausência de sistematização e padronização da informação e de controles internos para cadastros efetuados por meio de procuração.

154. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II: sistematizar e padronizar a informação de cadastros efetuados por meio de procuração, de forma que o sistema só aceite o máximo de três requerimentos e/ou o total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador, em consonância com o art. 5º, da Portaria MDA 37/2009.

II.10. Risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

155. Verificou-se na análise processual que existe um mercado informal de comercialização de posses em terras da União, cujas bases de comprovação dessa posse são documentos precários como por exemplo, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

156. Por meio de consulta ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) de 67 processos selecionados mediante amostragem aleatória, com margem de erro de 10%, registrou-se que 32,84% dos processos não concluídos não possuem inibição de emissão de CCIR, o que corresponde a 22 processos. Destaca-se que em virtude da metodologia utilizada é possível extrapolar a amostra e ampliar as inferências para o universo de 5.264 processos pendentes de deferimento. A pesquisa ao SNCR foi realizada na data de 4/9/2014, com a base do Sisterleg-Titulação do mesmo dia.

157. Nas entrevistas, os Coordenadores Regionais, bem como os Chefes de Divisão e das equipes técnicas nos estados do Amazonas, Amapá, Acre, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins informaram que o lançamento de inibição de emissão do CCIR deve ser automático quando da inclusão do requerente no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Foi registrado, ainda, que a desinibição da

referida emissão só poderia ser realizada por meio de autorização via sistema de servidor com senha específica para tal.

158. Apesar dos relatos dos gestores acerca do bloqueio de emissão do CCIR, as observações realizadas quando dos procedimentos de consulta ao SNCR contrariam as alegações, visto que se observou percentual expressivo de casos em que o CCIR não possuía inibição para processos antes do deferimento do pleito.

159. Podem-se destacar como efeitos potenciais o fomento ao mercado informal de terras na Amazônia e o estímulo a grilagem uma vez que a ausência de inibição de emissão do CCIR possibilita que os requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio tenham acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.

160. Como causa cita-se a inexistência de controles internos, a fim de verificar a efetiva inibição do CCIR.

161. Tendo em vista os fatos mencionados, propõe-se que seja expedida a seguinte determinação ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I; RITCU art. 250, II: instituir mecanismos de controle, com vistas à inibição de emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural até que se conclua o processo de titulação do Programa Terra Legal.

III. CONCLUSÃO

162. Avaliou-se a conformidade da execução do Programa Terra legal Amazônia em todos os Estados da Amazônia Legal, de responsabilidade do MDA, do Incra e de credenciados, compreendendo o período de início do Programa (exercício de 2009) até julho de 2014.

163. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho, foram elaboradas nove questões de auditoria, descritas na íntegra na matriz de planejamento (peça 95), relacionadas aos seguintes processos de trabalho: i. Critérios de priorização de atendimento aos beneficiários e de georreferenciamento das áreas; ii. Processo de aprovação das áreas e de seleção dos beneficiários a serem contemplados; iii. Instrução processual; iv. Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas; v. Processo de análise e de deferimento de recursos; vi. Processo de acompanhamento de cláusulas resolutivas; vii. Processo de contabilização dos atos e fatos envolvidos nas operações; viii. Cumprimento dos requisitos de transparência; ix. Cumprimento de objetivos gerais do Programa.

164. A questão 8 relativa ao cumprimento dos requisitos de transparência deixou de ser respondida haja vista limitação, imposta pela legislação eleitoral (Instrução Normativa 6/2014) que impossibilitou confirmar se as informações estavam disponíveis aos beneficiários no sítio eletrônico do MDA.

165. Os principais resultados da análise efetuada indicam, para a Questão 1, a falta de critérios normatizados para a priorização das áreas a ser georreferenciadas (II.8).

166. Quanto à Questão 2, foram constatados 887 beneficiários (11%) que não atendem aos requisitos do programa e 2.931 beneficiários (36,86%) que apresentam indícios de não enquadramento no programa, além de falhas formais em processos de titulação (II.2).

167. Em relação à Questão 3, observou-se a inexistência de controles internos para impedir cadastramentos realizados por um mesmo procurador para mais de 3

beneficiários e/ou para áreas superiores a 15 módulos fiscais ou 1.500 hectares (II.9); o risco de fomento do mercado irregular de posse de terra devido à ausência de inibição de emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído (II.10).

168. Como resposta à Questão 4, verificou-se que o valor cobrado no Programa Terra Legal na titulação de imóveis rurais é desproporcional ao valor pago pelo público alvo com o mesmo perfil (assentados do Incra em relação aos titulados com áreas entre 1 e 4 MF) e irrisório em relação ao valor de mercado para áreas acima de 4 MF, bem como em relação aos valores estabelecidos nas planilhas de preço referenciais (PPR) do Incra (II.3 e II.4).

169. Na Questão 5, foi constatada a ausência de procedimentos após indeferimento dos processos, tanto para a notificação dos requerentes, quanto para a retomada das áreas (II.6).

170. Na análise da Questão 6, foi evidenciada a deficiência do acompanhamento do cumprimento das cláusulas resolutivas e ausência de controle de pagamentos sem qualquer providência para retomada das terras em áreas nas quais foi observado descumprimento dessas cláusulas (II.5).

171. Em relação à Questão 7, foi observada a ausência, nos demonstrativos contábeis da União, de registro das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal (II.7).

172. Por fim, quanto à Questão 9, avaliou-se que houve baixo cumprimento dos objetivos propostos e baixo grau de obtenção de resultados em comparação com as metas estabelecidas nas normas pertinentes, além de não estar sendo conferida função social a imóveis rurais da União, (conforme a Constituição Federal em seus arts. 5º, XXIII, e 186) na medida em que há requerentes indevidamente titulados (II.1).

173. Como consequência desses achados, verificam-se os seguintes efeitos reais: a) descumprimento da função social de propriedades rurais da União; b) perda estimada em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor de mercado dos imóveis titulados em 887 processos com irregularidades (excluídos os beneficiários que se enquadram em mais de uma irregularidade); c) distribuição do patrimônio público sem a devida contrapartida, em desamparo ao interesse público; d) renúncia de receita sem previsão legal; e) ocupação irregular e em desconformidade com os objetivos do programa de áreas já tituladas ou indeferidas; f) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais; g) beneficiários que descumprem as cláusulas sem sofrer as consequências previstas nas leis; h) distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados e renúncia de receitas; i) impossibilidade de que os registros e as demonstrações contábeis reflitam o valor real dos bens; j) impossibilidade de avaliar o subsídio repassado ao particular pelo poder público proveniente de renúncia de receitas nos balancetes da União.

174. Como efeitos potenciais, destacam-se: a) reconcentração fundiária, especulação imobiliária e abertura desordenada da fronteira agrícola, além do descontrole do desmatamento na Amazônia Legal; b) perda estimada de R\$ 233.623.168,16 decorrente do valor de mercado dos 2.931 imóveis titulados, caso confirmadas todas as irregularidades; c) inadimplência devido à ausência de rotinas para cobrança e acompanhamento dos pagamentos; d) desconhecimento do andamento do processo pelo requerente; e) impossibilidade de ser feita a reversão dos imóveis sem a ciência do indeferimento pelo requerente; e) impossibilidade de responsabilização por infrações relacionadas ao uso da terra, principalmente ambientais; f) deixar de contabilizar o patrimônio imobiliário, previsto para ser transferido até o final do programa, no montante aproximado de R\$ 61,7 bilhões; g)

favorecimento indevidos de regiões, pessoas e/ou grupos empresariais; h) utilização do programa para obtenção de vantagens pessoais; i) a possibilidade de requerentes que ainda não fazem jus ao título de domínio ter acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.

175. As principais causas se referem a falta de planejamento e sistematização dos trabalhos, para definição de objetivos estratégicos e operacionais e insuficiência de formalização e estabelecimento de metas do Programa Terra Legal; ausência, inadequação e/ou falta de acompanhamento de indicadores de desempenho do Programa; inércia do Gestor em instituir controles internos adequados para a verificação e cruzamentos de dados dos requerentes, acompanhamento das cláusulas resolutivas, instituição e acompanhamento de procedimentos de retomada da terra nas hipóteses necessárias e contabilização devida do patrimônio gerido pelo programa; instituição pela Portaria Serfal 1/2010 de índices deflatores do valor-base da terra que extrapolam a legislação pertinente.

176. Os principais achados foram apresentados aos gestores que se manifestaram, por meio de documento enviado por e-mail (peça 114). Algumas informações foram incorporadas neste relatório, mas os argumentos não foram suficientes para elidir as falhas apontadas. A análise consta do anexo 5 - Análise dos comentários dos gestores.

177. As principais liberações abrangem audiência de responsáveis, propostas de determinações e recomendações ao MDA.

178. Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho da política na consecução de seu objetivo de regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, conferindo função social a imóveis rurais da União. São esperados também benefícios financeiros estimados em R\$ 69.002.473,42 referente ao valor da terra indevidamente titulada.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

179. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior com as seguintes propostas:

I. Determinar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

a) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento das cláusulas resolutivas, conforme os artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, os artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009 e os artigos 28, 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010 (itens II.1 e II.5);

b) estabelecer e acompanhar indicadores adequados de desempenho do Programa, de modo a conseguir medir e avaliar coerente e tempestivamente sua evolução e realizar as mudanças eventualmente necessárias a contento (item II.1);

c) elaborar planejamento contemplando objetivos estratégicos e planos de ação operacional, formalizando procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios para a definição das metas de georreferenciamento, titulação e vistorias (item II.1);

d) estabelecer controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: SIM e SISOB; SNCR; RAIS; SIR/SIPRA; CPF/Receita Federal; CAR/MMA e Estados; e Cadastro de Trabalho escravo Ministério do Trabalho, de

modo a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009 (item II.2);

e) alterar seus normativos, de modo a estabelecer procedimento de vistoria prévia dos imóveis a serem titulados, nos casos em que o beneficiário tiver ocupação integral fora do estabelecimento ou outro indício de não exploração direta do imóvel, conforme exemplos constantes das Tabelas 2 e 3 (item II.2);

f) suspender os títulos listados nas peças 107 e 117, respeitados o direito ao contraditório e a ampla defesa, adotando as providências necessárias para a reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal (item II.2);

g) verificar os casos quantificados na Tabela 2, anulando os títulos correspondentes no caso de confirmada a irregularidade (relação de processos na peça 118), ou suspendendo o processo de regularização, se for o caso, e procedendo à reversão dos imóveis correspondentes para o patrimônio da União para sua posterior destinação pelo Programa Terra Legal (item II.2);

h) exigir o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como condição para a titulação do imóvel rural pleiteado, nos termos do art. 15, I a III, da Lei 11.952/2009 c/c art. 29 da Lei 12.651/2012 (item II.2);

i) apurar as responsabilidades dos servidores e dos titulados do programa nos processos em que forem confirmadas as irregularidades apontadas (item II.2);

j) estabelecer controles internos destinados a comprovar efetivamente que a ocupação é anterior a 1/12/2004 e a garantir que os laudos de vistorias sejam elaborados com todas as informações necessárias (item II.2);

k) rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal, de modo a não cobrar valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e aos valores cobrados pela reforma agrária, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12; Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19 (item II.3);

l) rever os critérios para estabelecimento de valores de terras no âmbito do Programa Terra Legal de modo a não cobrar valores irrisórios em comparação às planilhas de preços referenciais (PPR) do Incra e ao preço de mercado, para áreas maiores que 4 MF, em consonância com o artigo 37 da CF/88; Lei 11.952/2009, artigo 12; Decreto 6.992/2009, artigo 19 (item II.4);

m) estabelecer rotinas e metas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio expedidos, em conformidade com os arts. 15, V e 17, da Lei 11.952/2009 c/c art. 15, V 20 do Decreto 6.992/2009 c/c art. 32, V da Portaria MDA 23/2010 c/c cláusulas sexta e sétima de todos os títulos do Programa (item II.5);

n) adotar procedimentos para comunicação do indeferimento dos processos aos requerentes do Programa Terra Legal, em consonância com o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 e o artigo 26, §4º da Lei 9.784/1999 (item II.6);

o) estabelecer mecanismos de controles dos prazos de recursos, a fim de se cumprir o rito processual com o trânsito em julgado do pleito (item II.6);

p) padronizar e sistematizar os motivos de indeferimento de modo a ressaltar a ocorrência de casos graves como crimes ambientais e falsificações para grilagem de terras (item II.6);

q) estabelecer rotina de acompanhamento e envio dos casos de indeferimento ao MPF e à PF, com vistas a possibilitar a instauração do devido processo criminal nos casos em que se aplicar (item II.6);

r) estabelecer procedimentos de reversão de terras nos casos de indeferimento, conforme o artigo 26 da Portaria MDA 23/2010 (item II.6);

s) proceder aos registros contábeis das operações do Programa Terra Legal em consonância com os artigos 6º, 83, 87 e 94 e 107 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV e VII da Lei 10.180/2001, art. 50, VI, da LRF; e art. 104 da Lei 4.320/1964, bem como a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (item II.7);

t) estabelecer rotinas contábeis aplicáveis a cada operação realizada no Programa Terra Legal, tais como (item II.7):

t.1) registro do imóvel pelo seu valor real e justo, consoante Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008;

t.2) registro em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, das transferências de domínio, enquanto estiver pendente de cumprimento de cláusulas resolutivas, em cumprimento ao disposto no art. 87, da Lei 4.320/1964;

t.3) registro da renúncia de receita, conforme art. 15, inciso VII, da Lei 10.180/2001;

u) proceder à normatização dos critérios para seleção das áreas a serem georreferenciadas pelo Programa Terra Legal em consonância com o artigo 37 da CF/88 (item II.8);

v) sistematizar e padronizar a informação de cadastros efetuados por meio de procuração, de forma que o sistema só aceite o máximo de três requerimentos e/ou o total de áreas pleiteadas de 1.500 ha por procurador, em consonância com o art. 5º, da Portaria MDA 37/2009 (item II.9);

w) instituir mecanismos de controle com vistas à inibição de emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural até que se conclua o processo de titulação do Programa Terra Legal (item II.10);

x) encaminhar ao Tribunal de contas da União, no prazo de 90 dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das determinações e recomendações constantes dos itens I e II, com definição dos responsáveis, prazos e atividades acerca das medidas a serem tomadas;

II. Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União ao Ministério do Desenvolvimento Agrário:

a) avaliar o processo de contratação e acompanhamento operacional e de resultados dos serviços de georreferenciamento, com vistas a tornar as áreas abrangidas pelo programa aptas à titulação, compatibilizando os serviços de georreferenciamento com as metas de titulação (item II.1); e

b) adotar medidas cabíveis para definir e especificar o livro fundiário exigido na Portaria MDA 23/2010, art. 29 §3º, preferencialmente no modo eletrônico (item II.2);

c) avaliar, em conjunto com o MMA, a conveniência e a oportunidade da integração das bases do CAR e do Terra Legal, com vistas a facilitar a emissão do CAR para os titulados do programa Terra Legal (item II.2).

III. Determinar à Secretaria de Controle Externo no Amazonas:

III.1 Promover a audiência com fulcro no art. 43, inc. II, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União dos responsáveis abaixo qualificados:

a) Sr. Carlos Mário Guedes de Guedes, CPF 606.955.950-91, Secretário da Serfal no período de 16/4/2009 a 16/6/2011, pelas ocorrências:

a.1) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sobre o modus operandi de seus subordinados, quando deveria exercer o controle visando a máxima eficácia, eficiência e efetividade do Programa, contribuindo para omissão na instituição de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, fato este que ocasionou a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21, II, IV, V e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009, contrariando, também, o art. 37 da CF/1998, notadamente o Princípio da Moralidade (item II.2);

a.2) expedir a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12, e do Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (entre 1 e 4 MF), ao invés de estabelecer índices que permitissem tratamento isonômico entre públicos-alvo semelhantes, possibilitou a cobrança pela terra no âmbito do programa de preços que chegaram a menos de 2% dos preços cobrados pelo Incra de assentados da reforma agrária. Tais índices incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que variaram entre 7% e 30% dos valores iniciais, indo bem além da proposta da Lei 11.952/2009 e seu regulamento (item II.3);

a.3) expedir a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, artigos 11 e 12, e do Decreto 6.992/2009, artigos. 18 e 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (maiores que 4 MF), ao invés de estabelecer índices que mantivesse os preços mais próximos do valor de mercado e da PPR, atendo-se às finalidades da legislação pertinente, o que possibilitou a cobrança pela terra no âmbito do programa de preços que chegaram a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios. Tais índices incidiram sobre os menores valores constantes da PPR, resultando em preços finais que, nos casos críticos, mantêm-se até o máximo de 15% do valor-base da PPR e em apenas oito municípios observou-se que permaneceram acima da metade do valor-base, variando entre 50% e 68% (item II.4);

a.4) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sobre as atividades do Chefe do Setor de contabilidade do programa Terra Legal, que não contabilizou as operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o princípio da oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (item II.7);

b) Sr. Sérgio Roberto Lopes, CPF 523.873.569-34, Secretário da Serfal desde 16/2/2012, pelas ocorrências:

b.1) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sob o modus operandi de seus subordinados, quando deveria exercer o controle visando à máxima

eficácia, eficiência e efetividade do Programa, contribuindo para omissão na instituição de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, fato que ocasionou a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21, II, IV, V e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009, contrariando, também, o Artigo 37 da CF/1998, notadamente o princípio da moralidade (item II.2);

b.2) deixar em vigência a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (entre 1 e 4 MF), ao invés de corrigi-la, alterando esses índices de modo a permitir tratamento isonômico entre públicos-alvo semelhantes (assentamentos do Incra e Programa Terra Legal) (item II.3);

b.3) deixar em vigência a Portaria Serfal 1/2010 com índices deflatores que extrapolaram os ditames da Lei 11.952/2009, art. 12 e o Decreto 6.992/2009, art. 19, permitindo a cobrança de valores irrisórios pela alienação de patrimônio da União (maiores que 4 MF), ao invés de corrigi-la, alterando esses índices de modo a manter os preços mais próximos do valor de mercado e da PPR e se ater às finalidades da legislação pertinente (item II.4);

b.4) deixar de exercer o dever legal de vigilância e controle sobre as atividades do Chefe do Setor de contabilidade do programa Terra Legal, que não contabilizou as operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o Princípio da Oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (item II.7);

c) Sr. José Dumont Teixeira, CPF 895.813.851-34, Coordenador Geral de Regularização Fundiária, desde 21/8/2009, por deixar de instituir mecanismos de controles internos destinados a promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, especificamente das seguintes bases: Sisterleg Titulação; SIM e SISOB; SIR e SIPRA/Incra; e DAP/MDA; quando deveria implementar controles internos com vistas a viabilizar o cumprimento da Lei 11.952/2009; da Portaria MDA 23/2010; e da Portaria MDA 37/2009. Ao deixar de instituir mecanismos de controles internos e promover o intercâmbio e o cruzamento de dados com outros agentes governamentais, os gestores propiciaram a titulação de 887 imóveis rurais, com valor de mercado de R\$ 69.002.473,42, em nome de requerentes que não se adequavam ao perfil estabelecido nos arts. 2º e 5º da Lei 11.952/2009 c/c arts. 2º, 5º, 6º, 21 II, IV, V e 22 da Portaria MDA 23/2010 c/c art. 2º da Portaria MDA 37/2009 (Item II.2).

d) os Coordenadores Gerais de Contabilidade do Incra: Edinar Ferreira Araújo, CPF 093.880.013-20, no período de 1/1/2009 a 14/10/2011; Vinícius Ferreira de Araújo, CPF 322.833.774-04, de 17/10/2011 a 14/10/2013; e Francisco José Nascimento, CPF 068.104.542-68, desde 15/10/2013, por não adotar providências com vistas a efetuar os registros contábeis relativos às operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, haja vista que todas as unidades gestoras criadas para execução do Programa Terra Legal estão subordinadas ao órgão 22201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), propiciando distorções nas

demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o princípio da oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (Item II.7).

e) os Chefes do Setor de Contabilidade do Programa Terra Legal: Fredson Ferreira Gomes, CPF 494.854.741-72, no período de 25/6/2009 a 7/2/2011; e Luiz Cláudio de Oliveira Castro, CPF 313.542.461-87, desde 8/2/2011, por não adotar providências com vistas a efetuar os registros contábeis relativos às operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal, propiciando distorções nas demonstrações contábeis da União, nos exercícios de 2010 a 2014, pois deixou de registrar imóveis rurais já titulados no valor aproximado de R\$ 334.000.268,28 e renúncia de receitas no valor aproximado de R\$ 270.336.328,02, contrariando o princípio da oportunidade, art. 6º da Resolução CFC 750/1993; os arts. 6º, 83, 87 e 94 e 104 da Lei 4.320/1964; art. 15, incisos IV, VI e VII da Lei 10.180/2001; art. 50, VI, da LRF; o Manual de Contabilidade do Setor Público (MCASP), parte II, aprovado pela Portaria STN 437/2012; e a Norma Contábil NBCT 16.10, aprovada pela Resolução CFC 1.137/2008 (Item II.7).

III.2. Constituir processo apartado para realização das audiências propostas no subitem III.1, em conformidade com o artigo 24, da Resolução TCU 175/2005.

IV. Determinar à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb) que monitore, em processo específico, o cumprimento das determinações e recomendações.

V. Determinar à Segecex que, em conjunto com a Secex Ambiental e com a Secretaria de Soluções de Tecnologia da Informação – STI, disponibilize o Relatório, Voto e Acórdão, bem como o Relatório da Unidade Técnica que integra os autos, na página do Tribunal na Internet, com acesso público;

VI. Encaminhar, para conhecimento e adoção de providências cabíveis, cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, à Secretaria do Tesouro Nacional; à Casa Civil da Presidência da República e a Procuradoria da República no Estado do Amazonas.

VII. Dar ciência do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentam, além do Relatório da Unidade Técnica: as Comissões do Senado Federal: Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); da Câmara Federal: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

VIII. Apensar os autos ao processo de monitoramento a ser autuado pela SecexAmb.”

É o relatório.