

Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Auditoria

Volume de Recursos Fiscalizados

Consideramos como volume de recursos fiscalizados os valores do Programa 0138 do exercício de 2001 a 2008, que totalizam cerca de R\$ 345.000.000,00.

Benefícios

Os principais benefícios da auditoria são percebidos nos seguintes pontos:

- melhoria na organização administrativa;
- melhoria nos controles internos;
- melhoria na forma de atuação;
- incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas;
- impactos sociais positivos;
- impactos ambientais positivos;
- elevação no sentimento de cidadania da população;
- redução do sentimento de impunidade;
- fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo; e
- fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Judiciário.

Economia e Ganhos

Para fins de cálculo de economias e ganhos consideramos que o servidor do Incra tenha um custo médio mensal de R\$ 4.500,00, um custo por dia útil de R\$ 205,00 e o valor de diária de R\$ 102,00. Assim, encontramos os seguintes itens:

1) Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos

Vistoria prévia dos elementos dos processos de certificação de imóveis rurais (item 6.27) :

Considerando que há cerca de 13.000 processos de certificação parados devido a problemas relacionados à documentação incompleta e que em média um servidor gasta um dia para a análise e encaminhamento de um processo com falhas nos documentos, estimamos que a conferência da documentação no ato do protocolo e a imediata devolução por ausência ou falhas na documentação trarão um benefício de R\$ 3.690.000,00 – 13.000 (processos) x 1(dia de trabalho) x 205(valor dia útil trabalhado).

2) Utilização de dados do SNCR para a obtenção de imóveis para o assentamento de famílias (item 8.4):

Para o cálculo consideramos que o Incra realiza em média sete vistorias de imóveis rurais para encontrar um imóvel passivo de desapropriação. Caso o SNCR tenha dados confiáveis, os servidores poderiam localizar por meio do referido sistema os imóveis desapropriáveis, o que economizaria nas visitas.

Estimamos que para vistoriar os sete imóveis sejam gastos 10 dias e que o trabalho seja realizado por 2 servidores e que o Incra desaproprie cerca de 300 imóveis por ano. Dessa forma a economia seria de R\$ 1.842.000,00 - ((102 (diária) + 205(valor dia útil trabalhado)) x 10(dias de inspeção) x 2(servidores) x 300(média aproximada de imóveis desapropriados por ano)).



O conjunto das ações supra trará um benefício total de R\$ 5.532.000,00 decorrentes dessa auditoria em um primeiro ano.



TEMA DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA 3 – REFORMA AGRÁRIA

ORDENAMENTO FUNDÁRIO

TC 021.004/2008-7

Fiscalis 367/2008

Ministro Relator: Weder de Oliveira.

Modalidade: Auditoria Operacional.

Ato originário: Deliberação Constante do Despacho de 12/03/2008 do Secretário da Secretaria-Geral de Controle Externo, proferido nos Autos do TC 004.914/2008-9.

Objetivos:

Linha de Atuação “Ordenamento Fundiário”: Traçar perfil das principais atividades desenvolvidas pela Diretoria de Ordenamento Fundiário do Incra, especialmente quanto ao grau de conhecimento da área fundiária nacional, ao controle das ações de regularização e de certificação de propriedades rurais, além da integração entre as atividades ligadas ao Ordenamento Fundiário e à Obtenção de imóveis rurais para a Reforma Agrária, identificando eventuais deficiências e oportunidades de melhoria.

Mapear as principais ações desenvolvidas nas áreas de Auditoria Interna e de Sistemas da Informação relacionadas ao Ordenamento Fundiário com vistas a:

- a) estabelecer condições mínimas para que as determinações do Tribunal de Contas da União – TCU sejam acompanhadas pelos órgãos de fiscalização (Auditoria Interna - AUD, Controladoria Geral da União - CGU e TCU);
- b) viabilizar a atuação preventiva da AUD;
- c) possibilitar a produção de relatórios gerenciais informatizados; tornar viável o acesso aos sistemas específicos pelos agentes de controle;
- d) aumentar a segurança quanto à qualidade dos dados;
- e) dar celeridade aos processos de desenvolvimento de software e
- f) aumentar a segurança dos dados constantes principalmente no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, bem como no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização n.º 696, de 6 de agosto de 2008.

Autorização de criação de processos apartados por meio do Despacho fls.18 dos autos.



Período de realização - planejamento: 04/08/2008 a 29/08/2008;

execução: 01/09/2008 a 19/09/2008;

relatório: 03/11/2008 a 28/11/2008, 19/01/2009 a 13/02/2009 e
23/3/2009 a 3/4/2009

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Analista	Matrícula	Lotação
Aderbal Amaro de Souza	5610-3	8ª Secex
Paulo Vinícius Menezes da Silveira	4594-2	8ª Secex
Daniel Moreira Guilhon	7668-6	Sefti
Renan Bezerra Milfont	7689-9	5ª Secex
Tiago Modesto Carneiro Costa	6583-8	8ª Secex
Wanessa Carvalho Amorim Melo	5061-0	8ª Secex

Unidades: Ministério do Desenvolvimento agrário – MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Vinculação no TCU: 8ª Secretaria de Controle Externo.

Responsáveis:

Nome: Rolf Hackbart

Cargo: Presidente do Incra

CPF: 266.471.760-04

Período: desde 03/09/2003

Nome: Guilherme Cassel

Cargo: Ministro de Estado do Ministério do Desenvolvimento Agrário

CPF: 303.570.800-25

Período: desde 27/06/2006

Volume de Recursos Fiscalizados: R\$ 345.000.000,00

Benefícios da Auditoria: R\$ 9.032.000,00

Resumo

A presente Auditoria Operacional, na área de Ordenamento Fundiário, teve como precedente, o Levantamento de Auditoria (TMS-5 - TC 030.234/2007-8), realizado com a finalidade de conhecer os programas e ações da Reforma Agrária. Também teve por objetivo a identificação da operacionalização da Política, dos envolvidos no processo e dos recursos orçamentários destinados, para a formulação de um diagnóstico que permitisse a definição de auditorias a serem realizadas nessa área de atuação governamental.

Aquele trabalho identificou que o TCU deveria atuar prioritariamente com os seguintes temas relacionados ao Incra: Auditoria Interna - AUD; Tecnologia da Informação - TI; Ordenamento Fundiário; Relação de Beneficiários da Reforma Agrária; Obtenção de imóveis; Implantação de Projetos de Assentamento; Sustentabilidade dos Projetos de Assentamento; Retomada de Lotes irregularmente ocupados e Gestão de Convênios. Inicialmente, decidiu-se por atuar nas áreas de Ordenamento Fundiário, Auditoria Interna e Tecnologia da Informação.

O tema Ordenamento Fundiário foi selecionado, visando a adequar essa linha de atuação à real importância que a atividade possui no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, por ser a atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da atividade de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, esta que é a ação mais onerosa do Programa. Também se levou em conta a necessidade do Governo Federal ter o conhecimento da Malha Fundiária Nacional.

As áreas de *Auditoria Interna e TI* foram escolhidas com o intuito de melhorar a articulação entre o Incra e os Órgãos de Controle e aperfeiçoar os trabalhos de TI, para dar maior força à primeira e robustecer as ações da segunda. Isso para que as intervenções da AUD e os trabalhos de TI facilitem e dêem fidedignidade à atuação da Área Fim da Autarquia e possibilitem o devido monitoramento das deliberações emanadas do Controle Interno e Externo.

Considerando que as áreas de Auditoria Interna e de TI impactam de maneira decisiva no controle e na garantia de boa execução dos trabalhos em todas as áreas de negócio da Autarquia, e que anualmente o Tribunal faz a análise da gestão dos recursos geridos pela instituição nas prestações de contas, este trabalho, bem como os das áreas de Auditoria Interna e TI foram conduzidos em concomitância com a análise das prestações de contas do Incra do Exercício de 2006 (TC 021.332/2008-8) e do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU do exercício de 2007.

Desta maneira, os documentos produzidos a partir destes processos se constituem numa Auditoria de Governança Corporativa, que abordou grande parte do conjunto de processos, costumes, políticas, leis e normativos internos que regulam a maneira como a Autarquia é dirigida, administrada e controlada, de maneira sistêmica, considerando as principais áreas de negócio do Incra.

A metodologia do trabalho contou com a aplicação de questionários presenciais e eletrônicos com respostas abertas e fechadas; técnicas de amostragem; benchmarking; análise documental; mapeamento de processos e de produtos; entre outras técnicas de auditoria.

Afiguram-se como principais achados de auditoria:

- a) descontinuidade na aplicação dos recursos destinados à ação e alta utilização orçamentária com baixo nível de cumprimento de metas físicas;
- b) inoperância do Comitê Nacional de Certificação, falta de previsão regimental para os comitês de certificação nos estados, falta de exclusividade de atuação dos componentes nos comitês; espaço físico deficiente para os servidores e para o arquivamento dos processos de certificação, risco de perda de pessoal especializado, falta de servidores e de padronização dos trabalhos;

- c) baixo grau de conhecimento da malha fundiária nacional, baixa procura por certificação na maioria dos Estados, número insignificante de certificação conforme o Decreto 4.449/2002 e descumprimento deste pelos entes governamentais, descumprimento da Lei 10.267/2001 pelos cartórios quanto ao envio de informações para o Incra; baixa qualidade de georreferenciamento pelos agentes credenciados e ausência de norma para descredenciamento;
- d) falta de padronização de protocolo dos Processos de Certificação nas Superintendências Regionais, pouca utilização do sistema de protocolo (Sisprot) e de gestão documental (SisDoc), inexistência de prazo máximo para finalização dos processos de certificação, alto risco de ocorrência de fraudes ou de ingerência política;
- e) inexistência de critérios formais de ordem de análise, recepção de processos sem as peças técnicas necessárias, ausência de peças em processos com certificação já emitida, muitos erros na inserção de dados, excesso de medidas judiciais que obrigam o Incra a emitir certificação e CCIR, grande quantidade de processos de regularização fundiária pendentes;
- f) constatação de grandes áreas griladas no AM, PA, PR, AC, AP, RO, MA, GO e SP, enormes diferenças entre o tamanho real das propriedades e os registros cartorários, desconhecimento das aquisições e posses de imóveis rurais por estrangeiros, influências de movimentos sociais nas aquisições de imóveis rurais, ineficiência de fiscalização para obtenção de imóveis rurais.

As principais soluções propostas estão ligadas a ações:

NO ASPECTO FINANCEIRO:

- equilíbrio do orçamento da atividade de Ordenamento Fundiário em relação às outras atividades do Incra, considerando-se o contido na MP 458/2009; e
- revisão das metas físicas no PPA, anualmente, para subsidiar a elaboração orçamentária anual; padronização das diretrizes de planejamento das SRs relacionadas com o tema;

NO ASPECTO ADMINISTRATIVO/ORGANIZACIONAL:

- inserção dos comitês de certificação na estrutura orgânica do Incra;
- efetivação do Sistema de Documentação (Sisdoc) e do Sistema de Protocolo (Sisprot);
- aparelhamento e organização da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e divisões correspondentes nos Estados;
- instituição da verificação prévia da entrada de documentação de certificação;
- estabelecimento de prazo máximo para emissão de certificação;
- disponibilização do andamento dos processos de certificação no Sítio da Autarquia na Internet; e
- estabelecimento de critérios formais de preferência na análise dos processos e de rotina de distribuição e análise de processos;

NO ASPECTO DAS AÇÕES DE CONTROLE INTERNO:

- efetivação de procedimentos de auditoria operacional e de dados, de sistemática de validação e batimento de dados no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR;
- de estabelecimento de comunicação automática entre os softwares de análises gráficas e o banco de dados do SNCR; e
- inserção de cláusula contratual para disponibilização de senha para Rede de Controle no contrato entre o Serpro e o Incra para manutenção e desenvolvimento do SNCR;

NO ASPECTO DAS ATIVIDADES DE ENTES EXTERNOS REFLEXAS NA ATIVIDADE:

- determinação ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ para oficializar as Corregedorias dos Tribunais de Justiça Estaduais para o cumprimento da Lei 10.267/2001;
- determinação aos Entes Governamentais Federais para enviarem plano de ação para o cumprimento da Lei 10.267/2001; e

- determinação à Casa Civil da Presidência da República para oficial os entes governamentais federais a procederem ao georreferenciamento e a certificação dos imóveis sob a sua jurisdição, conforme §§ 3.º e 4.º do art. 176 da Lei 6.015/1973;

NO ASPECTO DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO:

- monitoramento efetivo do TCU nos Acórdãos n.ºs. 275/2003, 329/2005, 2201/2006, 871/2007, 2.045/2008 todos do Plenário;

- determinação ao Incra, para estender as providências da determinação do Acórdão 1.582/2006/TCU – Plenário, às SRs de Estados fronteiriços com outros países;

- envio de cópia do Relatório da presente Auditoria às Comissões Temáticas do Congresso Nacional, com vistas a minimizar os impactos negativos da MP 458/2009 na área de Ordenamento Fundiário do Incra, bem como na preservação dos biomas não abrangidos pelo bioma Amazônico; e

- acompanhamento efetivo por parte da CGU e do TCU das ações dos envolvidos no processo de criação e implantação do Cadastro Nacional de Informações Rurais - CNIR.

Espera-se que com a adoção das medidas propostas sejam obtidos os seguintes benefícios:

- a) melhorias na orçamentação, planejamento e execução das atividades relacionadas ao ordenamento da estrutura fundiária;
- b) aumento do percentual de realização das metas físicas previstas nos instrumentos de planejamento;
- c) provimento de agilidade na análise de processos de certificação;
- d) aparelhamento dos comitês de certificação;
- e) diminuição do risco de ocorrência de fraudes na emissão de CCIR e Certificação;
- f) maior transparência e segurança ao usuário dos serviços;
- g) remoção de entrave para concessão de financiamentos para a Região Amazônica e financiamentos em que o imóvel rural é dado em garantia (MCR 2.1.1.12), gerando prejuízos na aplicação de recursos do FNO de R\$ 807,30 milhões anualmente que produziriam mercadorias agrícolas no valor de R\$ 1.040,00 bilhões, além da criação de aproximadamente 140 mil empregos, só na Região Norte, segundo projeções do Banco da Amazônia, além dos prejuízos para aplicação de todas as linhas de financiamento rural;
- h) melhor conhecimento das áreas do Estado;
- i) possibilidade de maior controle sobre a ocupação de áreas pertencentes aos Entes Governamentais;
- j) diminuição de erros na inserção de dados e melhora dos dados a respeito da malha fundiária nacional;
- k) diminuição do desmatamento ilegal: posseiros ou invasores sem qualquer vínculo legal com o imóvel rural podem desrespeitar as leis ambientais impunemente;
- l) diminuição da insegurança jurídica para pequenos posseiros e diminuição do risco de aumento do número de trabalhadores rurais sem terra: Pequenos posseiros, principalmente no interior do Nordeste, ficam sem garantias de propriedade da terra e sem acesso às políticas públicas de crédito e geração de renda para o campo;
- m) diminuição de riscos ou prejuízo à Segurança Nacional: dotado de grande fronteira seca, o governo sozinho não possui capacidade operacional para efetuar o patrulhamento contínuo dessas áreas, a regularização de posse em áreas de fronteira pode diminuir consideravelmente a entrada de produtos ilegais, como armas e drogas;
- n) possibilidade de diminuição dos custos com obtenção de imóveis rurais e/ou aumento na arrecadação de impostos provindos do Imposto Territorial Rural;



- o) diminuição dos riscos à soberania nacional, principalmente na Região Amazônica.

Lista de siglas

- APP** – Área de Preservação Permanente
Ates – Assessoria Técnica, Social e Ambiental
AUD – Auditoria Interna
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCIR Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CD – Conselho Diretor
CDN - Conselho de Defesa Nacional
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais
DAP – Declaração de Aptidão do Produtor Rural
DET – Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação
DFR – Coordenação Geral de Regularização Fundiária
DITR – Declaração do Imposto Territorial Rural
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Faurgs – Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Fetag – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
Fetraf – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada
FUB – Fundação Universidade de Brasília
Funasa – Fundação Nacional de Saúde
GPS – Sistema Posicional Global
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN – Instrução Normativa
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MCR: Manual de Crédito Rural
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas
Mpog - Ministério do Planejamento e Orçamento
NE – Norma de Execução
PA – Projeto de assentamento
PAC – Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de Assentamentos
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PPA – Plano Plurianual
Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RFB – Receita Federal do Brasil
RIBaC – Redes de Bases Comunitárias do GPS ou GNSS
Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sigplan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento
Sijur – Sistema de Informações Jurídicas
Sipra – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária



Sir – Sistema de Informações Rurais

Sisat – Sistema de Aquisição de Terras Institucionais

Sisdoc: – Sistema de Documentação.

Sisprot: – Sistema de Protocolo

SMMT – Sistema de Monitoramento de Mercado de Terras

SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural

Sof – Secretaria de Orçamento Federal

SPU - Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento

SR – Superintendência Regional do Incra

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

Glossário

Auditoria Interna: a auditoria interna constitui o conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais da Entidade.

Auditoria Operacional: a auditoria operacional é o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia. (Araújo 2001, p.34)

Capacitação: tornar capaz, habilitar; meio pelo qual transitam informações que enriquecem experiências e conhecimentos, formando capacidades locais. Sob esta ótica deve ser sempre um processo permanente de capacitação em gestão, organização e tecnologias nos assentamentos, na busca de maior aproveitamento de seus recursos naturais e produtivos e acesso aos serviços de comercialização e abastecimento, saúde, educação, cultura e lazer (BID, Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de Assentamentos Pac. Regulamento Operativo. 2000).

Georreferenciamento: descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo contendo as coordenadas dos vértices definidores dos seus limites, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra" (art. 176, § 4º, da Lei 6.015/75, com redação dada pela Lei 10.267/01).

Grilagem de Terras: apropriação indevida de terras públicas, por meio de falsificação de documentos o que facilita a especulação imobiliária, venda ilegal de madeira e lavagem de dinheiro.

Módulo Rural: O módulo rural, calculado para cada imóvel a partir dos dados constantes no cadastro de Imóveis Rurais no SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural) gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), é considerada uma unidade de medida que permite estabelecer uma comparação mais adequada entre os imóveis rurais, pois leva em consideração outros atributos do imóvel, além de sua dimensão.

Módulo Fiscal: O módulo fiscal é uma unidade de medida, também expressa em hectare, fixada para cada município, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que leva em conta: tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar.

Ordenamento da Estrutura Fundiária: Definição controversa, que para fins de utilização no presente trabalho utilizou-se: Processo de conhecimento, organização, regularização e gerenciamento da Malha Fundiária Nacional, por meio de georreferenciamento das terras da União e de particulares, com a devida certificação de propriedades e de manutenção de um Cadastro de Imóveis Rurais.

O Incra é o responsável por essa tarefa executando-a por meio de zoneamento do País em regiões homogêneas, considerando as características sócio-econômicas e as da estrutura agrária, definindo critérios para a fixação da fração mínima de parcelamento e do módulo fiscal. Elabora estudos sobre a estrutura fundiária, mercados de terras, controle do arrendamento, posse e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

É, também, responsável pela atualização do SNCR, e, por fim, promove a certificação de imóveis rurais, identificando-os para impedir a superposição de registros imobiliário

Parcela Mínima: É a menor área em que um imóvel rural pode ser desmembrado, em cada município,. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira das respectivas Zonas Típicas de



Módulo - ZTM A, B, C e D. Ao ser parcelado o imóvel rural para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior a FMP

Projeto de Assentamento: – projeto de intervenção que visa à criação de um Assentamento Rural Sustentável para a viabilização da reforma agrária.

Sustentabilidade - relativa permanência e durabilidade dos benefícios gerados, permitindo a sua reprodução ao longo do tempo, promovendo equidade, assegurando a eficiência econômica com uma melhoria substantiva da qualidade de vida e procurando, ao mesmo tempo, a conservação e renovação dos recursos naturais (BID e PAC).

Terras Devolutas: são terrenos públicos que nunca pertenceram a particulares mesmo estando ocupadas. O termo devolutas relaciona-se com a decisão de devolução desta terra para o domínio público ou não, dependendo de ações denominadas discriminatórias. A Constituição de 1988 no artigo 20, inciso II diz que as terras devolutas são bens da União, quando indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Fluxo processual ideal do produto “certificação de imóveis rurais nos termos da Lei 10.267/2001” segundo descrito na maior parte das Superintendências pesquisadas. 106

Lista de tabelas

Nenhuma entrada de índice de ilustrações foi encontrada. **Lista de gráficos**

Gráfico 1 – Montante financeiro destinado às atividades de Ordenamento Fundiário (Programa 138)¹.	90
Gráfico 2 – Execução Física e Financeira das Ações referentes ao Programa 138 no PPA 2004 – 2007¹.	91
Gráfico 3 – Quantidade de imóveis atualizados no SNCR por exercício (em mil)	93
Gráfico 4 – Principais aspectos do planejamento utilizados nas SRs avaliadas na FOC.	94
Gráfico 5 – Quantitativo de servidores do Incra com formação superior suficiente para executar os serviços a que se refere a Lei 10.267/2001;	98
Gráfico 6 – Opinião dos Servidores das SRs participantes da FOC a respeito das Condições de Trabalho nas Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária.	99
Gráfico 7 – Distribuição da Malha Fundiária Nacional localizada em ambiente gráfico conhecida pelo Incra (em milhões de hectares).	101
Gráfico 8 – Concentração da certificação de imóveis rurais nos termos do Decreto 4.449/2002.	104
Gráfico 9 – Comparação entre processos de certificação de imóveis rurais protocolados com emissão de certificações por Unidade da Federação.	105
Gráfico 10 – Resultado da Análise de processos de Certificação em análise nas Superintendências abrangidas pela FOC.	108
Gráfico 11 - Resultado da Análise de processos de Certificação já emitidos nas Superintendências abrangidas pela FOC.	109
Gráfico 12 – Quantidade de Pedidos de Regularização de imóveis localizados em Terras Públicas Federais.	113
Gráfico 13 – Diferença percentual entre as áreas medidas e as áreas constantes dos títulos de propriedade de imóveis rurais em fase de certificação.	115
Gráfico 14 - Grau de conhecimento dos Superintendentes Regionais sobre estrangeiros PF ou PJ que adquirem imóveis rurais em sua Jurisdição.	120
Gráfico 15 – Principal instrumento utilizado para as atividades de Obtenção de terras segundo os Superintendentes Regionais	123

Lista de Mapas

Mapa 1 – Localização das estações pertencentes à Rede Incra de Bases Comunitárias do GPS – RIBaC¹	97
Mapa 2 – Representação gráfica dos imóveis localizados geograficamente pelo Incra.	101
Mapa 3 – Representação Gráfica dos imóveis certificados nos termos do Decreto 4.449/2002 pelo Incra	102

Sumário

Glossário	78
1. Introdução	83
I. Antecedentes	83
II. Objetivos e escopo do trabalho	84
III. Metodologia	85
2. Considerações Iniciais	87
3. Planejamento e Gestão Financeira.....	89
I. Orçamento.	89
II. Planejamento e execução.	91
III. Regularização Fundiária na Amazônia Legal (MP n.º 458 de 10/02/2009).....	94
4. Estrutura de equipamentos e de pessoal para execução das atividades relativas à gestão da Estrutura Fundiária e destinação de terras públicas.....	96
I. Rede de Bases Comunitárias do GPS ou GNSS – RIBaC e grau de precisão posicional exigido.....	96
IV. Estrutura de pessoal.....	97
5. Grau de conhecimento da Malha Fundiária Nacional.....	100
I. Qualidade das Informações.	101
6. Controle de ações certificação e de emissão de CCIR de imóveis abrangidos pelo Decreto 4.449/2002.....	103
I. Decreto 4.449/2002.	103
II. Estoque, Resultados e Fluxo Operacional.....	103
III. Demanda.....	106
IV. Qualidade dos Processos protocolados no Inra.	107
V. Protocolo e Gestão Documental.....	107
VI. Distribuição de Processos e Análise Gráfica.....	110
VII. Análise de informações literais e inserção de dados no SNCR.....	110
VIII. Prazos para análise e riscos.	111
IX. Implicações negativas para a sociedade.	112
7. Outros aspectos relacionados ao Gerenciamento da Estrutura Fundiária Nacional....	113
V. Regularização fundiária.....	113
VI. Situação das Certidões de Registro de Imóveis e o Combate a Grilagem de Terras.	115
VII. Situação da Grilagem de Terras no País.....	116
VIII. Acompanhamento da propriedade de imóveis por estrangeiros.....	119
IX. Regulação das Faixas de Fronteiras Complexas.	121
8. Existência de sistema integrado de informações sobre terras e mercados e integração com a área de Obtenção de Terras:	122
9. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Auditoria.....	68
I. Volume de Recursos Fiscalizados.....	68
II. Benefícios.....	68
III. Economia e Ganhos.....	68



Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	68
Elevação da receita:	68
10. Comentários do Gestor	124
11. Conclusão.	125
12. Proposta de encaminhamento.....	127
13. ANEXOS.....	131
IV. ANEXO I – Mapeamento dos principais processos relacionados à Reforma Agrária	132
V. ANEXO II – Árvores de Problemas da área de atuação “Ordenamento Fundiário”.	133
VI. ANEXO III – Árvore de Objetivos na área de atuação “Ordenamento Fundiário”..	134
VII. Anexo VI - Tabela de Achados, Soluções Propostas, Benefícios Esperados – Ordenamento da Estrutura Fundiária.....	135
Referências Bibliográficas	1

1. Introdução

1.1. Por meio da Portaria de Fiscalização nº 696, de 06/10/2008, da 5ª Secretaria de Controle Externo, deu-se início à Auditoria, registrada no Fiscalis sob o número 367/2008 abrangendo as áreas de Auditoria Interna e Tecnologia da Informação e de Ordenamento Fundiário. Consoante o Despacho de fl. 6, foi autorizada a autuação de processos apartados, sendo que o TC nº 007.591/2009-8, cuida da Área de Auditoria Interna, o TC nº 007.588/2009-2 trata da Tecnologia da Informação e o TC nº 021.004/2008-7 se refere à Auditoria em Ordenamento Fundiário.

1.2. Os trabalhos buscaram conhecer as principais atividades do Incra nas atividades de Ordenamento Fundiário, de Gestão da Estrutura Fundiária e de Destinação de Terras Públicas, bem como identificar eventuais deficiências e oportunidades de melhoria nas atividades nesse seguimento de trabalho da Autarquia.

I. Antecedentes

1.3. Em 1997, o Tribunal realizou uma Auditoria Operacional nas ações de reforma agrária, culminando na Decisão Plenária nº 750/1998, em que foram expedidas determinações e recomendações para a melhoria das ações finalísticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

1.4. O Acórdão nº 557/2004 – Plenário tratou de Levantamento de Auditoria com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, tendo emitido diversas determinações à Autarquia com vistas a corrigir erros e inconformidades no processo de desapropriação de imóveis.

1.5. A auditoria do TCU (TC 015.602/2002-0) investigou os mecanismos de controle e de avaliação do Programa Novo Mundo Rural, identificando oportunidades de melhoria de desempenho em seus principais processos e produtos. O Relatório de Auditoria resultou no Acórdão nº 391/2004 – Plenário, tendo sido exaradas determinações e recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho das ações tendo em conta os problemas levantados.

1.6. Posteriormente, no ano de 2005, foi realizado o primeiro monitoramento (TC 004.968/2005-5) para verificar o cumprimento das determinações e recomendações expedidas no Acórdão nº 391/2004 – Plenário. O Tribunal manifestou-se acerca do monitoramento por meio do Acórdão nº 1.528/2005 - Plenário, no qual foram dirigidas novas recomendações ao Incra e foi alterada a redação do item 9.3.13 do Acórdão nº 391/2004 – Plenário.

1.7. Mais recentemente, em 2007, realizou-se o segundo monitoramento do Acórdão nº 391/2004, o qual gerou o Acórdão nº 753/2008 – Plenário. Constatou-se que, embora aproximadamente 50% das recomendações/determinações tenham sido consideradas implementadas, parte dos problemas detectados na primeira auditoria ainda persistia principalmente no que se refere à supervisão direta dos projetos de assentamento por parte da Autarquia e quanto à disponibilidade de informações gerenciais sobre o desenvolvimento dos PAs para gestão adequada dos programas 135 e 137 e o sucesso da Política de Reforma Agrária.

1.8. Além da verificação do grau de implementação das determinações exaradas pelos Acórdãos TCU nº. 391/2004 – Plenário e nº 1.528/2005 – Plenário, no referido trabalho, aproveitou-se o ensejo para serem verificados outros aspectos que influem na prestação de assistência técnica, social e ambiental - ATEs e para o preparo dos trabalhos do TMS 5 – Reforma Agrária.

1.9. No TC 030.234/2007-8, finalizado em 2008, foi realizado levantamento de auditoria no sentido de conhecer os programas e ações desenvolvidas na área da Reforma Agrária com a finalidade de identificar as formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo, os recursos orçamentários destinados à execução da política, para obter-se um diagnóstico, que permitisse a definição de auditorias a serem realizadas nessa área de atuação governamental, considerando-se os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos destinados aos programas e as vulnerabilidades que permeiam as ações da Política.

1.10. Como resultado desse trabalho identificou-se que o TCU deveria atuar nos próximos exercícios com os seguintes temas relativos à Reforma Agrária relacionados ao Incra: Auditoria Interna; Tecnologia da Informação; Ordenamento da Estrutura Fundiária; Relação de Beneficiários da Reforma Agrária; Obtenção de imóveis; Implantação de Projetos de Assentamento; Sustentabilidade dos Projetos de Assentamento (quanto aos três últimos temas considerando as diversas determinações e recomendações expedidas ao Incra); Retomada de Lotes da Reforma Agrária irregularmente Ocupados e Gestão de Convênios.

1.11. Ficou caracterizada nesse trabalho a pouca efetividade das atividades de controle empreendidas ao longo dos últimos 11 anos, desde a realização do último trabalho abrangente do TCU com vistas à correção e à coerção da má gestão e da ineficácia da Política Nacional de Reforma Agrária (Decisão Plenária 750/1998). Constatou-se também que isso decorre, principalmente pela falta de monitoramento e de coordenação das ações dos próprios Órgãos de Controle.

1.12. Com base na verificação dos itens acima, os temas tratados na presente Auditoria foram escolhidos com vistas a estreitar o relacionamento entre a Autarquia e os Órgãos de Controle, fortalecendo a Auditoria Interna e o Departamento de Tecnologia da Informação do Incra, de modo que as determinações e recomendações emanadas pela Rede de Controle envolvida possam ser monitoradas a contento.

1.13. O tema “*Ordenamento Fundiário*” foi escolhido com a finalidade de adequar a linha de atuação à real importância que a atividade tem no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, enquanto atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da obtenção de imóveis rurais, que é a ação mais onerosa da execução do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

1.14. Acredita-se que o fortalecimento dessa área de atuação no Incra possa contribuir para que os gastos em obtenção de imóveis para Reforma Agrária e as ações relacionadas à sustentabilidade dos projetos de assentamento sejam otimizados, devido a geração de informações mais confiáveis, que permitam efetivar um melhor planejamento e desenvolvimento dos trabalhos afetos.

II. Objetivos e escopo do trabalho

1.15. Os objetivos foram delineados:

1.15.1. verificar a segurança quanto à qualidade dos dados, principalmente quanto aos sistemas SNCR;

1.15.2. verificar a real importância da linha de atuação “*Ordenamento Fundiário*” na Reforma Agrária, como prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da obtenção de imóveis rurais e promoção da sustentabilidade dos Projetos de Assentamento, estas que são as atividades mais onerosas e essenciais da execução do PNRA;

1.15.3. obter um retrato do conhecimento da Malha Fundiária Nacional pelo Incra, considerando-se, inclusive, aspectos de Grilagem de Terras Públicas, Arrecadação e Destinação de Terras Públicas, Posse e Aquisição de Terras por Estrangeiros e Terras de Fronteira.

1.16. A partir de determinações e recomendações expedidas pelo TCU em outros trabalhos, da delimitação dos temas, dos problemas relativos à Política Nacional de Reforma Agrária e dos resultados dos trabalhos relativos ao TMS 5 (TC 030.234/2007-8), conforme a metodologia adotada pela Equipe de Auditoria na fase de planejamento do presente trabalho foi apresentado o Plano de Análise, a partir do qual se elaborou a seguinte Questão de Auditoria:

Quais as causas das deficiências e as oportunidades de melhoria existentes na linha de atuação “Ordenamento Fundiário” para o aumento do grau de conhecimento da malha fundiária nacional, do controle de ações de regularização e certificação de propriedades rurais e para a integração das informações da Diretoria de Ordenamento Fundiário com as atividades de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária?

1.17. As atividades foram desenvolvidas partindo desta questão e tiveram como fim indicar as causas das principais deficiências identificadas no TC 030.234/2007-8 e eventuais oportunidades de melhoria em cada área de atuação, para integrar as atividades de Ordenamento Fundiário ao negócio Reforma Agrária, promovido pelo Incra, dentre outros objetivos.

III. Metodologia

1.18. Inicialmente, foram feitas reuniões para definição das questões de auditoria, delimitação do escopo e abrangência do trabalho a ser realizado. Foi utilizado como base para o delineamento dos temas o Relatório de Levantamento de Auditoria do Tema de Maior Significância 5 – Reforma Agrária – TMS-5 (TC 030.234/2007-8), a legislação específica e o arranjo institucional da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, responsável pela execução desta linha de atuação.

1.19. Os temas foram delimitados sob uma perspectiva analítico-causal, em que se trataram os principais problemas e deficiências identificadas e discutidas no Relatório de Levantamento de Auditoria do TMS-5 – Reforma Agrária, constante do TC 030.234/2007-8, relativos ao escopo deste trabalho, de forma a buscar suas causas e possíveis oportunidades de melhoria.

1.20. Na fase de planejamento foi elaborado um Plano de Análise para que as questões refletissem uma visão consolidada da Equipe sobre os diversos temas. A partir desse Plano foram construídos roteiros de entrevistas com Diretores, Coordenadores e Equipes Técnicas das áreas correlatas aos temas. Foram confeccionados ainda questões fechadas respondidos disponibilizados para os envolvidos nas áreas correlatas nas SRs do Incra.

1.21. Outro instrumento utilizado na Auditoria foi a Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC. Utilizando-se desta técnica, foram elaborados formulários eletrônicos com base em Microsoft Access, em que processos de Emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR foram analisados por servidores nas Superintendências Regionais – SRs do Incra em Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, Tocantins, Roraima, Acre, Rondônia, Piauí e Pernambuco.

1.22. Os formulários eletrônicos foram ainda utilizados para aplicação de questionários de respostas fechadas com os Coordenadores e Superintendentes das áreas auditadas nas SRs da Autarquia. Foram feitas também requisições de documentos, estatísticas, planilhas e dados relativos aos assuntos tratados nessa Auditoria. Os dados foram tabulados e tratados utilizando-se os programas MySQL e ACL.

1.23. Durante a fase de execução foram reunidos ainda diversos trabalhos relacionados com a Política Nacional de Reforma Agrária para subsidiar pesquisas qualitativas, tais como: legislação correlata, reportagens, relatos, trabalhos científicos, relatórios de Auditoria do TCU e da CGU dentre outros documentos.

1.24. Foi realizada, em 28/10/2008, uma reunião técnica para orientar e subsidiar a atuação dos servidores integrantes da FOC nos Estados com informações e treinamentos. Na ocasião foram colhidas ainda, dos analistas, sugestões de melhoria nos procedimentos da Auditoria e de atuação dos mesmos nas auditorias nos respectivos estados da Federação.

1.25. Foi realizado no dia 02 de dezembro, um Painel de Referência do TMS – Reforma Agrária, que tem como enfoque o Ordenamento Fundiário, Sistemas de Informação e a Auditoria Interna do Incra. O encontro contou com a participação de especialistas representantes da Confederação Nacional da Agricultura - CNA, Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA, CGU e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

1.26. Participaram também o Secretário da Seprog, o Secretário Adjunto de Planejamento e Coordenação, e dois Assessores do Gabinete do Auditor André Luis de Carvalho, o Secretário da 5.ª Secex e os servidores daquela Unidade. O objetivo da reunião foi a validação dos conceitos expostos no trabalho e a discussão das possíveis soluções para os problemas apontados.

1.27. Foram realizadas visitas às SRs. dos estados da Bahia, Ceará, Pará e Mato Grosso do Sul, onde se procurou verificar in-loco o funcionamento das estruturas de ordenamento da estrutura fundiária, a composição e funcionamento dos comitês de certificação, a situação dos processos de certificação de propriedades nestes estados, além da situação da atuação da Auditoria Interna e a funcionalidade dos sistemas corporativos do Incra naquelas unidades descentralizadas.

1.28. Com o objetivo de avaliar os sistemas de TI do Instituto quanto a sua efetividade, segurança e fidedignidade dos dados, pretendeu-se fazer um diagnóstico da situação dos sistemas Sipra e SNCR, identificar as atividades envolvidas na manutenção e evolução dos sistemas, mapear as oportunidades de melhoria dos processos relacionados, e avaliar a real situação da segurança desses sistemas.

1.29. Para entendê-los melhor, além de entrevistas com os gestores e técnicos acerca do desenvolvimento, manutenção e operação do sistema, bem como quanto à segurança da informação, foram aplicados também questionários eletrônicos com perguntas para avaliar a satisfação dos usuários e técnicos dos Sistemas de Informação. Os questionários ficaram disponíveis durante o mês de outubro de 2008 e foram usados como base para as conclusões acerca das opiniões sobre os sistemas.

1.30.

2. Considerações Iniciais

2.1. O objetivo da presente Auditoria foi verificar a adequação da linha de atuação “*Gestão da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas*” à real importância que a atividade tem na Reforma Agrária, como atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da obtenção de imóveis rurais, esta que é a atividade mais onerosa e essencial da execução da PNRA, além de construir um retrato do conhecimento da malha fundiária pelo Incra, em especial quanto aos seguintes aspectos:

- 2.1.1. Grilagem de terras Públicas;
- 2.1.2. Arrecadação e Destinação de Terras Públicas;
- 2.1.3. Aquisição e posse de Terras por Estrangeiros;
- 2.1.4. Terras de Fronteira.

2.2. A Gestão da Estrutura Fundiária é a ação de gerenciamento e promoção do ordenamento da estrutura fundiária nacional, pelo zoneamento do País em regiões homogêneas, considerando-se para isso a condição sócio-econômica e as características da estrutura agrária, compreendendo a fixação da **parcela mínima** e do **módulo fiscal**. Tal procedimento tem como finalidade promover o conhecimento da malha fundiária nacional com vistas a disciplinar a ocupação ordenada do meio rural brasileiro e destinar terras devolutas do Estado.

2.3. A ferramenta mais importante para o conhecimento da malha fundiária nacional é o **georreferenciamento** dos imóveis rurais. O georreferenciamento consiste, de acordo com o § 4º do artigo 176 da Lei n.º 6.015/75, na obrigatoriedade da descrição dos limites dos imóveis rurais, contendo as coordenadas de seus vértices, obedecendo à precisão posicional determinada pelo Incra na Instrução Normativa n.º 01/2007. Os prazos para o georreferenciamento dos imóveis rurais estão definidos no artigo 10 do Decreto n.º 4.449/02, que regulamentou a Lei n.º 10.267/2001.

2.4. A descrição dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais é obtida a partir de coordenadas aferidas em campo utilizando-se **GPS**, teodolito ou equipamento similar ou ainda, adicionalmente, dependendo da precisão necessária, imagens ou mapas.

2.5. O Decreto 4.449/2002 torna obrigatório o georreferenciamento de imóvel rural, nos casos de mudança de titularidade, remembramento, desmembramento, parcelamento, modificação de área e alterações relativas a aspectos ambientais, para o registro do imóvel no SNCR e para emissão do CCIR.

2.6. Para a feitura ou atualização do referido cadastro e posterior emissão da certidão, o proprietário de imóvel rural precisa apresentar planta georreferenciada, na precisão exigida pelo Incra, devendo, ainda, fixar marcos na poligonal da propriedade. Somente empresas ou profissionais credenciados pela Autarquia podem prestar o serviço de georreferenciamento.

2.7. A Entidade responsável pelo ordenamento fundiário nacional é o Incra, que tem a atribuição de organizar e manter atualizado um cadastro nacional de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de terras públicas, de arrendatários e parceiros. A Autarquia é a gestora do SNCR e tem a responsabilidade de promover a certificação de imóveis rurais, impedindo a superposição do registro imobiliário, em conjunto com o sistema cartorário nacional, mediante ações de georreferenciamento desses imóveis.

2.8. A Lei 10.267/2001 estabeleceu a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que consiste num banco de dados com base comum de informações, gerenciado conjuntamente pelo Incra e pela Receita Federal do Brasil- RFB, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

2.9. O Instituto é ainda responsável pelas atividades de discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas federais, em ações de regularização fundiária. Além disso, coordena a execução das atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos. As ações de ordenamento fundiário no Incra estão a cargo da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, que as executa por meio das suas Coordenações a seguir listadas, com as suas respectivas atribuições:

2.9.1. **Coordenação-Geral de Cadastro Rural – DFC:** Supervisiona as atividades ligadas à administração dos cadastros que compõem o Sistema SNCR e propõe atos normativos, manuais e procedimentos técnicos. Realiza a fiscalização cadastral, estudos e estatísticas cadastrais e da organização, sistematização e disseminação dos indicadores e dados cadastrais. Isso, para fins de zoneamento e planejamento das ações de reforma agrária, além do controle aquisição de terras por estrangeiros;

2.9.2. **Coordenação-Geral de Cartografia – DFG:** Supervisiona as atividades cartográficas de natureza fundiária da Autarquia, relativamente às ações de georreferenciamento e geoprocessamento e propõe atos normativos, manuais e procedimentos técnicos, além de propor a celebração de convênios, contratos, ajustes e termos de cooperação técnica com outras entidades visando à execução de serviços;

2.9.3. **Coordenação-Geral de Regularização Fundiária – DFR:** Supervisiona as ações de regularização fundiária, arrecadação, discriminação, destinação e titulação de terras devolutas e públicas federais e propõe atos normativos, manuais e procedimentos técnicos sobre o tema. Promove e ratifica a titulação de imóveis em faixa de fronteira, e elabora estudos visando à identificação e implementação de novas tecnologias, metodologias e diagnósticos para a destinação de terras públicas da União.

2.10. Como critérios de auditoria foram utilizados as leis e normas aplicáveis aos departamentos que promovem o Ordenamento da Estrutura Fundiária no Incra para consecução de suas atribuições, quais sejam:

2.10.1. **Constituição Federal:** Capítulo III, artigos de 188 a 191, que tratam da política fundiária nacional;

2.10.2. **Lei n.º 4.504, de 30/11/1964** - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências;

2.10.3. **Lei n.º 4.947, de 06/04/1966** - Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências;

2.10.4. **Lei 5.868, de 12/12/1972** - Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências;

2.10.5. **Lei n.º 6.015 de 31/12/1975** - Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências;

2.10.6. **Lei n.º 6.383, de 07/12/1976** - Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências;

2.10.7. **Lei n.º 6634, de 02/05/1979** - Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n.º 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências;

2.10.8. **Lei n.º 6.739, de 05/12/1979** - Dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais, e dá outras Providências;

2.10.9. **Lei 9.393, de 19/12/1996** - Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências;

2.10.10. **Lei n.º 9.784, de 29/01/99** - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; e

2.10.11. **Lei n.º 10.267 de 28/08/2001** - Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6/04/1966, 5.868, de 12/12/1972, 6.015, de 31/12/1973, 6.739, de 5/12/1979, 9.393, de 19/12/1996, e dá outras providências.

2.10.12. **Decreto-Lei n.º 9.760, de 05/09/1946** - Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências;

2.10.13. Decreto-Lei n.º 1.164, de 1/04/1971 - Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências

2.10.14. **Decreto n.º 6.321, de 21/12/2007** - Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto no 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

2.10.15. **Decreto n.º 4.449 de 30 de outubro de 2002** - Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

2.10.16. **IN Incra n.º 28, de 24/01/2006** – Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos administrativos visando promover qualificação das informações, implantar ação permanente e eficaz de fiscalização de modo a imprimir maior eficiência e eficácia às ações pertinentes à fiscalização cadastral de imóveis rurais, visando o combate a grilagem de terra e combate ao trabalho análogo ao de escravo;

2.10.17. **IN Incra n.º 31/2006, 32/2006** - Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para legitimação de posse em áreas de até cem hectares, localizadas em terras públicas rurais da União, e dá outras providências;

2.10.18. **IN Incra n.º 41/2007** - Estabelece critérios e procedimento administrativos referentes à alienação de terras públicas em áreas acima de 500 (quinhentos) hectares, limitadas a 15 (quinze) módulos fiscais, mediante concorrência pública; e

2.10.19. **IN Incra n.º 44, de 18/01/2008** - Estabelece diretrizes para recadastramento de imóveis rurais de que trata o Decreto n.º 6.321, de 21 de dezembro de 2007.

2.10.20. **NT Incra para Georreferenciamento de Imóveis Rurais – 1.ª Edição – Novembro de 2003.**

2.10.21. **NE Incra n.º 33, de 14/07/2003** – Dispõe sobre os procedimentos administrativos para a destinação de terras públicas da União e do Incra.

3. Planejamento e Gestão Financeira.

I. Orçamento.

3.1. Como já mencionado anteriormente, as ações relacionadas à Gestão da Estrutura Fundiária são fundamentais para o conhecimento da malha fundiária nacional e importantes ferramentas para o desenvolvimento sustentável do meio rural brasileiro.

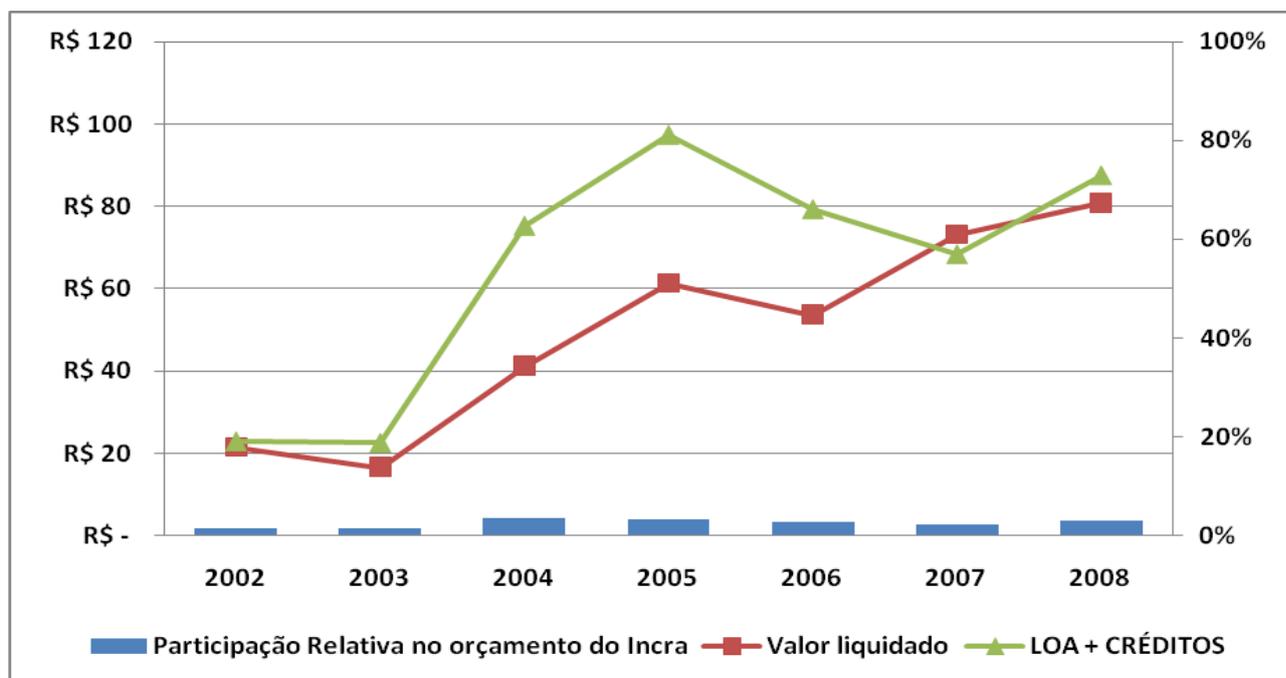
3.2. Para uma gestão eficiente da malha fundiária nacional, é fundamental que todos os imóveis rurais sejam georreferenciados e localizados em base cartográfica informatizada, de modo que, em conjunto com as informações cadastrais contidas no SNCR, o Estado e a sociedade estejam munidos de conhecimentos suficientes para tornar efetivo o controle da ocupação irregular, a

retomada de terras públicas ilegalmente ocupadas, o combate ao desmatamento ilegal e a destinação das terras devolutas do Estado.

3.3. A gestão adequada dessas informações é também requisito para a promoção de uma reforma agrária eficiente e econômica, pois permite que se conheçam as melhores áreas para obtenção de imóveis rurais e a implantação de Assentamentos de Reforma Agrária. É também ferramenta fundamental para a consecução de diversas políticas públicas como o combate ao trabalho escravo, o controle de faixas de fronteira complexas, políticas de distribuição de renda, entre outras.

3.4. Embora tenha essa enorme importância estratégica para o País, o alto custo do georreferenciamento contrasta com o orçamento destinado à atividade. O orçamento destinado ao gerenciamento da Estrutura Fundiária representa no exercício de 2008, apenas 3% (três por cento) do total destinado aos programas a cargo da Entidade, tendo sido ainda muito menor em exercícios anteriores, conforme se pode constatar na análise do **Gráfico 1**.

Gráfico 1 – Montante financeiro destinado às atividades de Ordenamento Fundiário (Programa 138)¹.



1. **Fonte:** Câmara dos Deputados. Disponível em: www.camara.gov.br. *Orçamento destinado às atividades de Ordenamento Fundiário, montante liquidado (em R\$ Milhões); LOA + Créditos Aprovados (em R\$ Milhões) e Participação relativa do Orçamento destinado às atividades de Ordenamento Fundiário no Inca (%). Valores atualizados até dezembro de 2008.

3.5. Conforme relato do Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Inca, dos Coordenadores de Cartografia e Cadastro e ainda do Corpo Técnico responsável pela área, a ação de ordenamento fundiário esteve praticamente abandonada dentro da Autarquia, até a edição do Decreto n.º 5.735 de 27/03/2006, que aprovou uma nova estrutura para o Inca, foi promovida reestruturação da Diretoria. Até então, as atividades de ordenamento da estrutura fundiária estariam praticamente desativadas.

3.6. Foi argumentado ainda que quando o Decreto 4.449/2002 remeteu ao Inca a tarefa de certificação de propriedades rurais e o controle e armazenamento das informações georreferenciadas, a Autarquia tinha a sua Diretoria de Ordenamento Fundiário totalmente desestruturada, sem recursos, material e pessoal para a assunção da responsabilidade atribuída.

3.7. Conforme evidenciado no **Gráfico 1**, a partir da edição da referida norma, os recursos orçamentários destinados à ação foram sendo incrementados, passando de quase 23 milhões de reais em 2002 para mais de 97 milhões de reais em 2005. Houve decréscimo nos dois anos seguintes chegando a pouco mais de 68 milhões no exercício de 2007, voltando a crescer em 2008, passando para mais de 87 milhões de reais. Dessa forma, fica evidenciada a relativa valorização da atividade até o exercício de 2005.

3.8. Constatou-se que o orçamento do programa do exercício de 2008 é de mais de 87 milhões de Reais, portanto maior que o valor informado pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Em consulta ao sítio da Câmara dos Deputados, constatou-se que o valor do orçamento destinado para a atividade no exercício de 2009 é de pouco mais de R\$ 220 milhões de reais, ou seja houve uma aumento considerável no aporte dos recursos, porém este valor representa apenas 7% do orçamento do Incra.

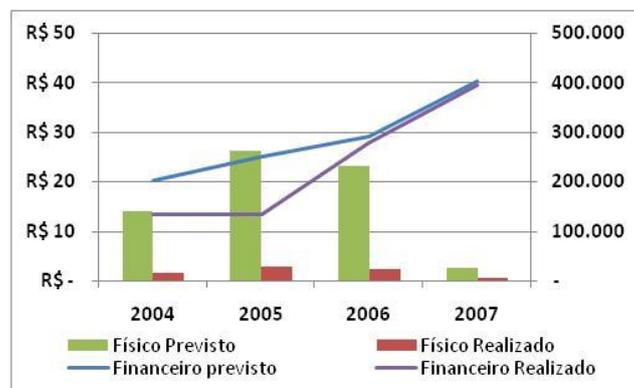
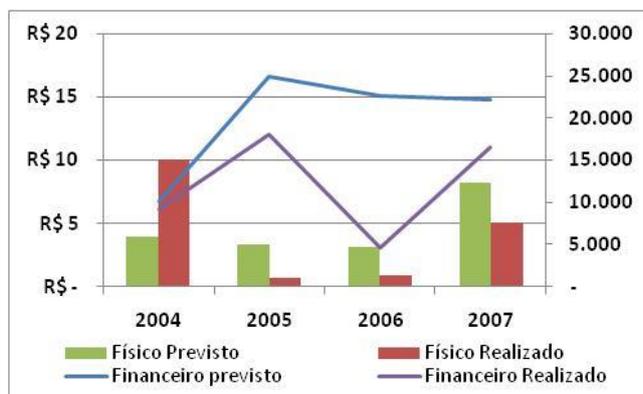
II. Planejamento e execução.

3.9. Examinando-se a execução física e financeira das ações constantes no Programa 138 no Plano Plurianual - PPA 2004-2007, extraída do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento - Sigplan, pode-se perceber, na maioria das ações, deficiências no planejamento e na execução, conforme exposto no **Gráfico 2**:

Gráfico 2 – Execução Física e Financeira das Ações referentes ao Programa 138 no PPA 2004 – 2007¹.

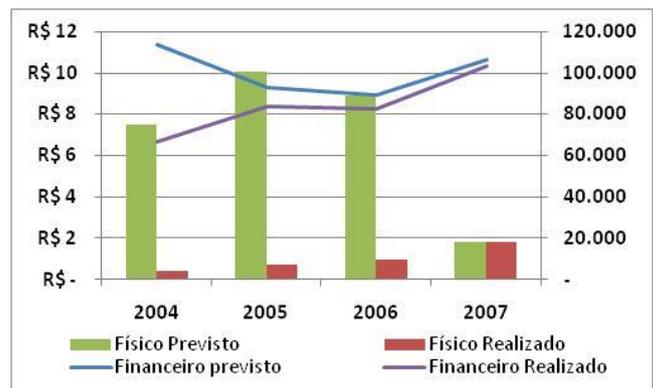
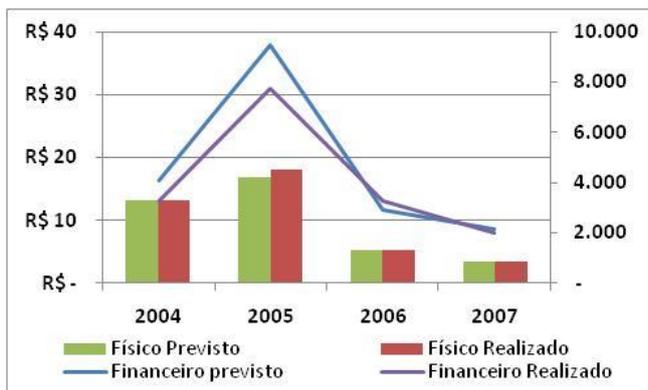
Ação 574 - Apoio aos Estados para Implantação do Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil (físico: imóveis regularizados; financeiro: R\$ milhões).

Ação 4426 - Georreferenciamento de Imóveis Rurais (físico: imóveis georreferenciados; financeiro: R\$ milhões).



Ação 2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural (físico: imóvel gerenciado – em mil; financeiro - em R\$ milhões).

Ação 2110 - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais (físico: imóvel regularizado; financeiro: milhões).



1. **Fonte:** Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Disponível em: www.sigplan.gov.br (acessado em: 31/10/2008). Os números apresentados são referentes à execução física e financeira (montante liquidado) somando-se o realizado no exercício somado ao restos a pagar do ano seguinte. As demais ações referentes ao Programa 138 não foram incluídas neste gráfico por estarem mais relacionadas às despesas administrativas, com exceção do valor destinado a formação do CNIR que não foi utilizado.

3.10. A ação 574 teve como finalidade “*apoiar as ações dos entes da Federação na constituição de um Cadastro Nacional de Imóveis Rurais de uso múltiplo pela medição dos imóveis, processamento, modernização institucional e gestão de rede, para cadastro de imóveis e regularização de posses*” (Mpog, 2008).

3.11. A ação 4426 teve por fim “*localizar geograficamente os imóveis rurais públicos e privados de áreas predeterminadas, identificando seus limites, uso e aptidão, incorporando dados gráficos ao Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR*” (Mpog, 2008).

3.12. Já a ação 2105 buscou “*auferir qualidade à organização do cadastro de imóveis rurais, tanto de particulares quanto públicos, com vistas a melhor conhecer a estrutura fundiária e certificar os imóveis rurais para fins de: registro imobiliário, de controle de aquisição de terras por estrangeiro, de controle de limite mínimo de parcelamento do imóvel rural e de identificação daqueles passíveis de ações de reforma agrária, bem como os flagrados com trabalho escravo pelos órgãos públicos competentes*” (Mpog, 2008).

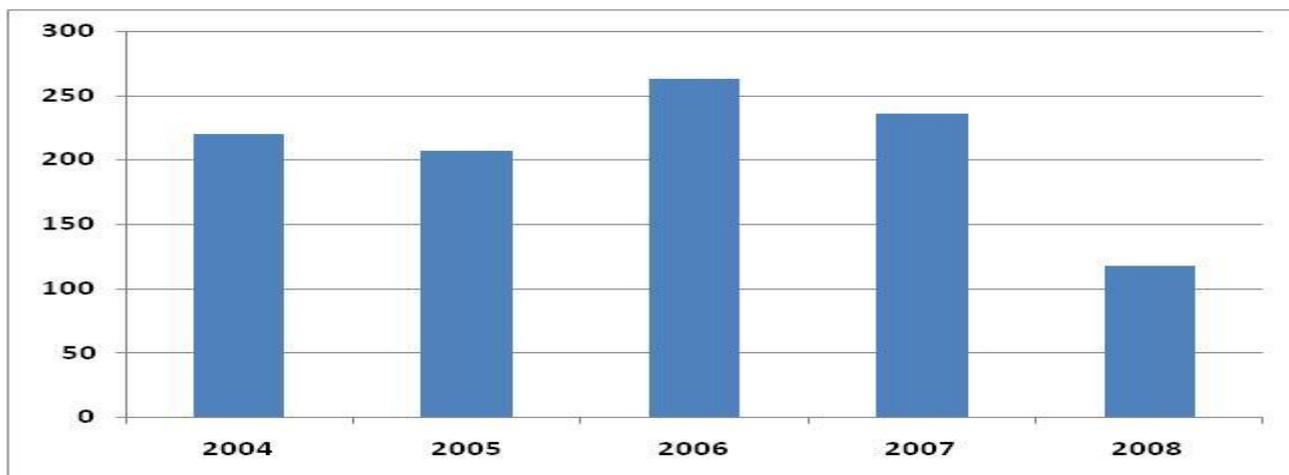
3.13. Por sua vez a ação 2110, teve como objetivo “*propiciar destinação de terras públicas baseando-se no princípio da democratização do acesso à terra, visando a regularização e expedição dos títulos de propriedade aos ocupantes, incluindo a ratificação de títulos já emitidos*” (Mpog, 2008).

3.14. A análise conjunta do **Gráfico 1** e do **Gráfico 2** revela um fato preocupante: além de os recursos serem escassos para a magnitude da atividade e implicarem em impactos negativos na segurança nacional, gestão fundiária, reforma agrária, biosegurança, segurança energética, meio ambiente, patrimônio público e erário, a gestão dos recursos apresenta sérias deficiências.

3.15. Para quase todos os períodos e em quase todas as ações o grau de utilização orçamentária é alto, ou seja, a maior parte do recurso previsto é utilizada, porém a execução física correspondente é quase sempre muito abaixo do programado. Além disso, o aumento de gastos com as ações não reflete um aumento proporcional nos benefícios esperados em termos de execução física.

3.16. Uma das exceções, quanto à sua execução física, é a Ação 2105 - Gerenciamento e Fiscalização do Cadastro Rural. Foi informado no sítio do Sigplan, o cumprimento de 100% da meta física em todos os exercícios do PPA 2004-2007. Porém o Gráfico 3 mostra que o SNCR, que é o sistema utilizado para o gerenciamento da Estrutura Fundiária Nacional e Fiscalização do Cadastro Rural, têm atualizações dos imóveis de sua base à taxa de 4% a 5% anualmente, o que diverge significativamente do valor informado, conforme evidenciado no Gráfico 2 na Ação 2105.

Gráfico 3 – Quantidade de imóveis atualizados no SNCR por exercício (em mil)



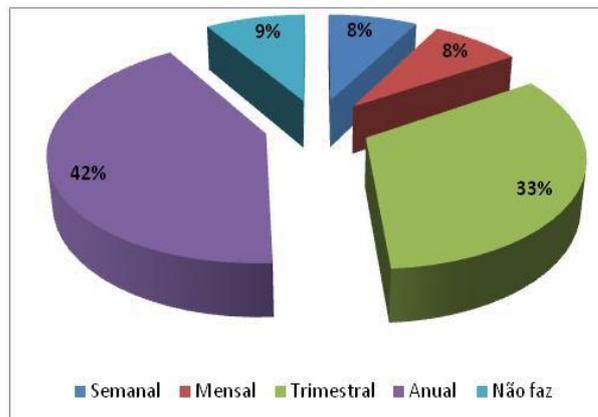
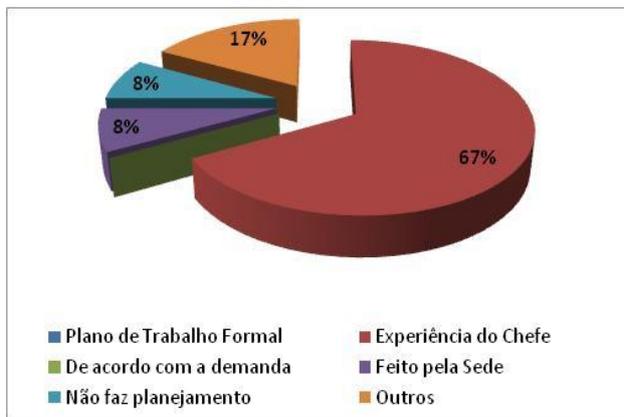
Fonte: Base de dados do SNCR fornecida pelo SERPRO. Atualizado até julho de 2008, já excluídas as duplicidades.

3.17. Ademais, é visível a descontinuidade do dispêndio para essa ação, pois a linha representativa dos gastos mostra um pico no exercício de 2006, declinando significativamente nos dois exercícios seguintes, dado este incoerente com as ações de gerenciamento e fiscalização de cadastro que, ao menos teoricamente, deveriam obedecer a um padrão mais homogêneo.

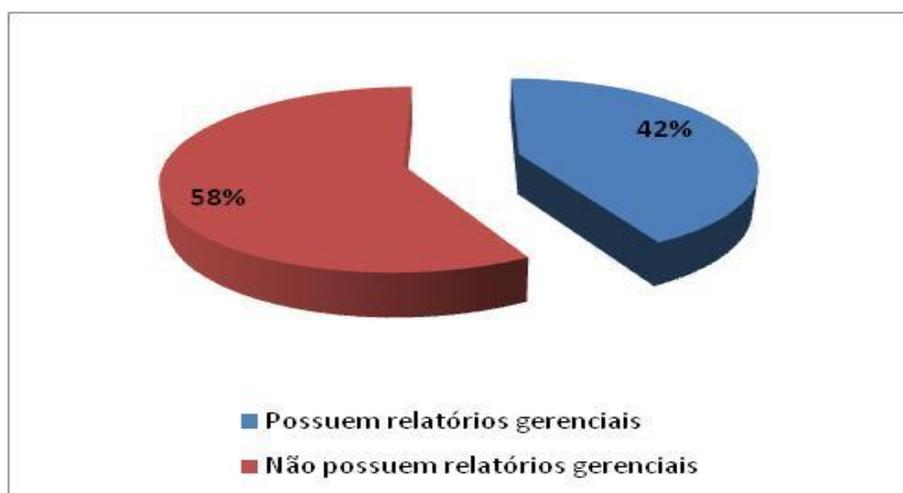
3.18. É patente que os problemas de mau dimensionamento de recursos e de descontinuidade na sua aplicação refletem-se diretamente na gestão operacional da ação na Autarquia, impossibilitando planejamento e organização eficientes (**Gráfico 4**), levando, assim, ao baixo cumprimento das metas físicas do Incra.

Gráfico 4 – Principais aspectos do planejamento utilizados nas SRs avaliadas na FOC.

Base de planejamento - Principais Instrumentos de Planejamento Utilizados nas SRs **Revisão** - Periodicidade de Revisão do Planejamento



Relatórios - Existência de relatório informatizado sobre quantidade de processos protocolados e seu respectivo estágio de análise



Fonte: Informações colhidas em entrevistas realizadas durante Fiscalização de Orientação Centralizada. SRs participantes: GO, AC, SC, RR, MT, PR, RO, PE, RS, PI e TO.

3.19. Os resultados da FOC, evidenciados no **Gráfico 4**, revelam ausência de padronização do planejamento das SRs do Incra. Segundo os gestores responsáveis pelas divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária e os respectivos Superintendentes pesquisados, 58% dessas superintendências não possuem sequer relatórios que espelhem a quantidade de processos de emissão de CCIR protocolados e qual seu estágio de análise.

3.20. Além disso, 67% dos gestores das divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária utilizam como principal instrumento de planejamento apenas sua experiência e aproximadamente 8% não chega a fazer qualquer planejamento, além disso, nos casos em que se efetua planejamento, 9% não são revisados e 42% só revê o planejamento anualmente.

III. Regularização Fundiária na Amazônia Legal (MP n.º 458 de 10/02/2009).

3.21. O Governo Federal editou a Medida Provisória n.º 458, de 10/02/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis n.ºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências.

- 3.22. Segundo a referida Medida Provisória, as competências do Incra, com relação à regularização fundiária na Amazônia Legal, são transferidas pelo prazo de cinco anos, prazo este renovável pelo mesmo prazo, por meio de regulamento, para o Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA e são basicamente as mesmas já desempenhadas pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária daquele Instituto.
- 3.23. Para a consecução do plano de regularização fundiária proposto, a Medida Provisória em questão, em seu artigo 37, transforma 216 Funções Comissionadas Técnicas que haviam sido criadas pelo art. 58 da Medida Provisória 2.229-43, de 06/09/2001, destinando-as em parte ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.
- 3.24. Conforme a Equipe de Auditoria pôde inferir durante as reuniões realizadas no Incra, a regulamentação da Medida Provisória 458, estaria a cargo do MDA. A execução da aludida regularização fundiária deve ser levada a efeito pelo próprio Ministério de Desenvolvimento Agrário, por meio de uma estrutura a ser criada dentro daquele Ministério, com parte do pessoal da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra.
- 3.25. Segundo a previsão do MDA, a regularização de terras da União ocupadas por posseiros na Amazônia Legal, levando-se em conta a simplificação de processos que prevê a Medida Provisória 458, poderá ser feita em prazos contidos entre 60 e 120 dias. Esses processos levavam em média cinco anos para a conclusão.
- 3.26. Dentre outros pontos, a MP em questão cria normas do Programa *Terra Legal* do Governo Federal, que pretende regularizar a situação de 296 mil posseiros nos próximos três anos correspondente a aproximadamente 68 milhões de hectares em nove Estados da Amazônia Legal. Consta ainda que seja dispensada vistoria prévia dos imóveis de até quatro módulos fiscais e os requisitos serão averiguados apenas por meio de declaração dos ocupantes.
- 3.27. Em todos os casos de regularização fundiária previstos na MP é obrigatória a preservação de 80% da área nativa, conforme a legislação ambiental vigente. Os imóveis não poderão ser vendidos dentro de um prazo de dez anos, mas poderão ser utilizados como garantia nas operações de crédito rural junto a instituições financeiras.
- 3.28. Se o principal motivo da edição da MP é a proteção do Bioma Amazônico, prevendo-se inclusive, a movimentação de servidores do Incra para o novo Órgão, deve ser considerado que cabe ao Incra o gerenciamento da estrutura fundiária de todo o País, abrangendo outros biomas como o Cerrado e a Caatinga. Um eventual esvaziamento desta área de atuação na Autarquia pode prejudicar a preservação desses biomas.
- 3.29. Diante disso, é recomendável que o MDA estude, em conjunto com Incra, Ministério do Planejamento, Casa Civil e demais envolvidos, maneiras de equilibrar o orçamento previsto para as atividades relacionadas ao Ordenamento da Estrutura Fundiária em relação às outras atividades do Incra, considerando o potencial de economia que pode ser gerado nas outras atividades da Autarquia, com a otimização do desempenho dessa Diretoria.
- 3.30. É necessário ainda que seja procedida, anualmente, de fato, a revisão das metas físicas definidas no PPA, conforme previsto na Lei que o aprovou, de modo a facilitar o planejamento das atividades e subsidiar a elaboração das peças orçamentárias dos exercícios seguintes. Ainda quanto ao planejamento, é desejável que haja também uma padronização ou ao menos a definição de diretrizes formais básicas para o planejamento das atividades das divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária nas SRs do Incra.
- 3.31. É também recomendável que o Tribunal envie o presente relatório às Comissões Temáticas pertinentes do Congresso Nacional, bem como aos demais envolvidos na regulamentação da MP em questão, para que conheçam o seu teor, com vistas a minimizar os impactos negativos na

área de Ordenamento Fundiário do Incra, bem como na preservação dos biomas não abrangidos pelo bioma Amazônico.

4. Estrutura de equipamentos e de pessoal para execução das atividades relativas à gestão da Estrutura Fundiária e destinação de terras públicas.

I. Rede de Bases Comunitárias do GPS ou GNSS – RIBaC e grau de precisão posicional exigido.

4.1. Apesar das dificuldades na gestão financeira da área, o Incra registrou um importante avanço na área de ordenamento fundiário, principalmente quanto às melhorias na infra-estrutura geodésica existente no Brasil, o que é um pré-requisito para que os profissionais credenciados pelo Incra possam realizar os trabalhos de georreferenciamento.

4.2. Atualmente, segundo a Coordenação de Cartografia, devido às recentes melhorias nessa estrutura tornou-se viável o georreferenciamento de imóveis rurais com o grau de precisão posicional de meio metro exigido pelo Incra nos processos de certificação de imóveis rurais a que se refere o Decreto 4.449/2002.

4.3. O Incra começou a criar sua própria rede de equipamentos para incrementar a infra-estrutura geodésica no Brasil, RIBaC, com um investimento de aproximadamente 3 milhões de reais, em cooperação com IBGE, conforme relatado pelo Coordenador de Cartografia do Incra. Segundo ele, com essas melhorias, o profissional responsável pelo georreferenciamento pode utilizar estações de GPS topográfico ou geodésico para delimitação e localização de áreas rurais.

4.4. Conforme informado no sítio da Autarquia na Internet, a Rede de Bases Comunitárias do GPS ou GNSS – RIBaC é um conjunto de estações ativas, implantadas em diversos pontos do território nacional para auxiliar o georreferenciamento de propriedades rurais. O RIBaC fornece correções relativas e diferenciais das observações coletadas pelos receptores de sinais do GPS, em qualquer dia e hora.

4.5. Tal estrutura permite que correções pós-processadas sejam efetuadas pelo usuário, sem o deslocamento para o ponto de referência escolhido, o que diminui em muito os gastos com o georreferenciamento. Na ocasião foi informado ainda que, embora a estrutura geodésica seja de responsabilidade do IBGE, o Incra contribui significativamente para a melhoria da rede de equipamentos existente, por ser aquela Autarquia um dos principais usuários da tecnologia.

4.6. O Mapa 1 demonstra a localização e a abrangência das Estações pertencentes à Rede Incra de Bases Comunitárias de GPS:

Mapa 1 – Localização das estações pertencentes à Rede Inkra de Bases Comunitárias do GPS – RIBaC¹



1. Fonte: disponível em: <http://ribac.incra.gov.br/ribac/>. Acessado em 28/10/2008.

IV. Estrutura de pessoal.

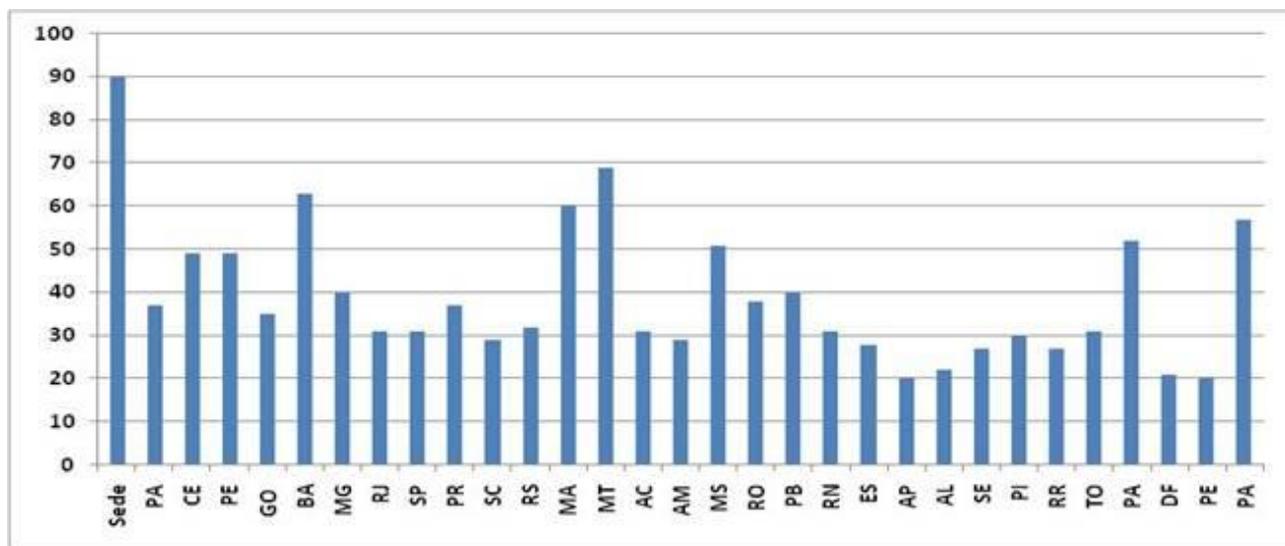
4.7. A disponibilidade de pessoal para a execução das atividades relacionadas ao Ordenamento da Estrutura Fundiária não registrou avanço. Faltam servidores nos comitês certificadores, que validam as informações e documentos de certificação e que emitem o CCIR em cada região, principalmente nos Estados da Região Norte. A situação não é diferente no que se refere ao quadro de pessoal da Diretoria responsável na sede da Autarquia em Brasília.

4.8. Conforme a resposta ao Ofício TCU 312-13/2008 elaborado pela Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária, o número de servidores pertencentes aos Comitês Regionais de Certificação varia em sua composição de 1 a 12 servidores, não contando as SRs do Amazonas, de Sergipe e de Santarém com nenhum integrante.

4.9. Embora o Incra não tenha informado o quantitativo de servidores pertencentes aos quadros das Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária nas SRs, foi feito pela Autarquia um estudo sobre a quantidade de profissionais que podem ser habilitados a fazer parte dos Comitês de Certificação pertencentes aos quadros da Autarquia em cada Unidade.

4.10. Apesar das reclamações relatadas nas entrevistas sobre o quadro de pessoal nas SRs, principalmente quanto à ausência de servidores para compor os comitês regionais de certificação de imóveis, existem, nos quadros do Incra, um número razoável de profissionais de nível superior habilitados a executar os serviços a que se refere a Lei 10.267/2001, de acordo com Decisão Plenária Confea PL 2087/2004, conforme evidencia o **Gráfico 5** a seguir:

Gráfico 5 – Quantitativo de servidores do Inkra com formação superior, aptos a executar os serviços a que se refere a Lei 10.267/2001;



Fonte: Informações fornecidas pela Administração do Inkra.

4.11. Em uma primeira análise do problema leva a crer que a dificuldade de pessoal para compor os comitês de certificação e normalizar a prestação do serviço possa ser uma questão de estabelecimento de prioridade na Autarquia. As SRs com o menor número de profissionais com formação de nível superior habilitados conforme o Sistema Crea/Confea, conta com pelo menos 20 servidores que podem legalmente exercer as atribuições dos comitês.

4.12. Reforça ainda a tese de falta de priorização da atividade, o fato de nas entrevistas ter sido apontado que os Comitês de Certificação Estaduais, inclusive o Comitê de Certificação Nacional, apesar de criados de fato, muitas vezes existem apenas no papel e que os servidores realizam as atividades de certificação apenas de forma subsidiária.

4.13. O fato fica claro quando analisamos a quantidade de imóveis certificados em conjunto com a quantidade de servidores pertencentes aos Comitês em cada SR. Apesar de algumas SRs contarem com até 12 membros no Comitê, a quantidade de certificações não é proporcional ao número de servidores. Há SR com 4 membros no comitê e mais de 2 mil imóveis certificados e SR com 12 membros no comitê e apenas pouco mais de 60 imóveis certificados.

4.14. Uma das origens do problema, segundo os técnicos da área, é o fato de os Comitês de Certificação serem nomeados apenas por ordem de serviço, não havendo inserção destes na estrutura das SRs, contribuindo para a falta de priorização das atividades e para a falta de interesse dos servidores, em integrar tais comissões.

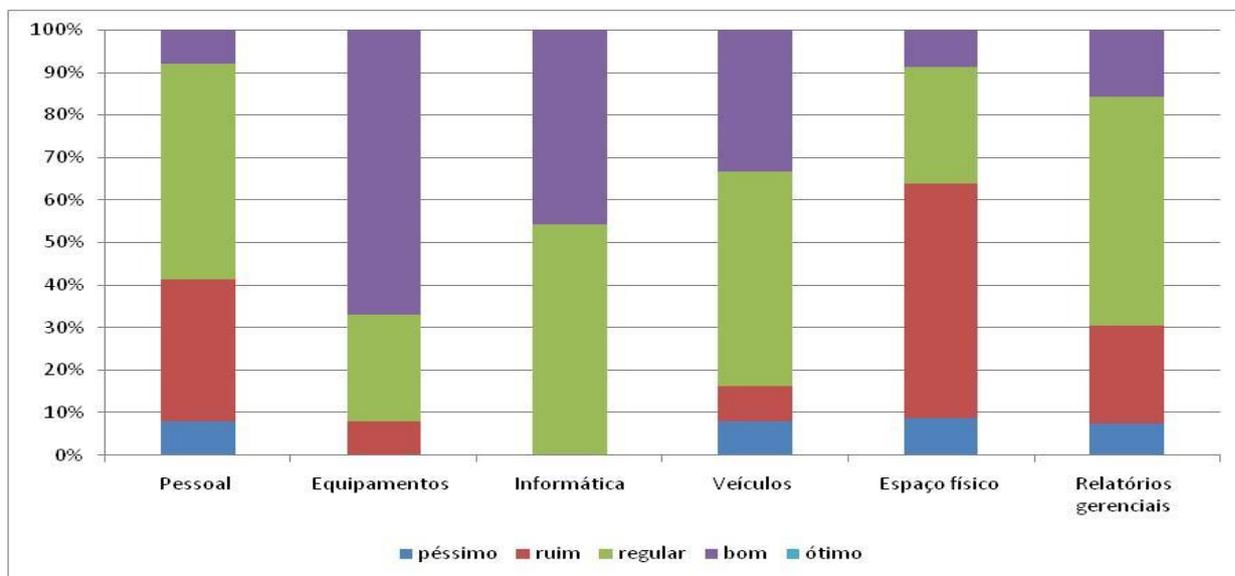
4.15. Em entrevistas realizadas com as SRs da Bahia, do Ceará e do Sul do Pará, os técnicos que compõem os comitês ressaltaram que o quadro de pessoal é suficiente, no máximo, para atender à demanda atual de certificação. Porém, é unânime a preocupação dessas equipes, com a obrigatoriedade de certificação de imóveis com dimensões entre 500 e 1000 ha a partir do dia 20 de novembro de 2008, para os casos descritos no Decreto 4.449/2002.

4.16. Além disso, foi ressaltado que as equipes também não são suficientes para certificar as propriedades objeto de regularização, obtidas para a reforma agrária ou pertencentes ao Estado que já foram georreferenciadas. Assim, trabalhos como a atuação do Inkra junto aos cartórios, conforme prevê o Decreto 4.449/2002, também são relegados a segundo plano por falta de pessoal exclusivamente destinado aos serviços de certificação de imóveis rurais.

Condições de Trabalho.

4.17. Por meio da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) verificou-se que os resultados agregados das respostas dos servidores em 11 Unidades Regionais do Incra retratam as condições de trabalho das equipes pertencentes às Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária nessas Regiões **Gráfico 6**.

Gráfico 6 – Opinião dos Servidores das SRs participantes da FOC a respeito das Condições de Trabalho nas Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária.



Fonte: Informações colhidas em entrevistas realizadas durante Fiscalização de Orientação Centralizada. SRs participantes: GO, AC, SC, RR, MT, PR, RO, PE, RS, PI e TO.

4.18. O espaço físico destinado às equipes das Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária foi um dos principais problemas apontados no Estudo. Segundo mais de 60% dos entrevistados, o espaço físico para trabalho é péssimo ou ruim, sendo esta uma situação pior até do que a disponibilidade de pessoal nas SRs pesquisadas.

4.19. Em condições de falta de pessoal e espaço físico precário, o desenvolvimento das atividades de certificação, emissão de CCIR e todas as atividades relacionadas às Divisões Regionais de Ordenamento da Estrutura Fundiária não podem ser exercidas a contento e os recursos orçamentários disponíveis podem ser subutilizados.

4.20. Depoimentos colhidos em visitas às SRs de Campo Grande e Bahia são exemplos disso. Segundo os entrevistados, a indisponibilidade de espaço para arquivar os processos de certificação faz com que muitos sejam extraviados temporariamente ou que sejam de difícil localização. Esse fato obriga a interrupção periódica dos trabalhos para a localização de processos.

4.21. É necessário que seja disponibilizado espaço adequado para realização dos trabalhos relacionados às atividades correlatas às Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária. Além disso, para o bom andamento dos processos de certificação, os Comitês de Certificação Regional devem ser estruturados devidamente no que tange às suas composições e no que se refere às suas rotinas de trabalho, deve haver a padronização.

4.22. Quanto à padronização dos trabalhos de certificação de propriedades, em visita à SR/Bahia, foi apresentado à Equipe de Auditoria, um documento que descrevia as atividades de certificação. Posteriormente tomou-se conhecimento que se tratava de uma minuta a ser aprovada pelo Incra Sede, o que veio a ocorrer por meio da Norma de Execução Incra/DF/n.º 80 de 26/01/2009. Assim entende-se que com isso, deverá ser melhorada a atividade de certificação.

4.23. Para haver padronização das rotinas de trabalho ligadas aos comitês é pré-requisito que o Comitê de Certificação Nacional entre efetivamente em funcionamento, de modo a disciplinar

os procedimentos ligados à certificação. É importante, também que os Comitês sejam incluídos na Estrutura Orgânica da Autarquia e que não seja a nomeação de seus membros feita por ordem de serviço, de modo que exerçam efetivamente as suas atividades, com dedicação exclusiva.

5. Grau de conhecimento da Malha Fundiária Nacional.

5.1. Primeiramente, é oportuno definir o que vem a ser a certificação de propriedades rurais, que consiste no processo de verificação da documentação com os dados do georreferenciamento de uma área rural, se o erro na definição do perímetro ficou em até 50cm, se as divisas não estão se sobrepondo a outras áreas, se há declaração de confrontantes anuindo com as divisas identificadas entre outras.

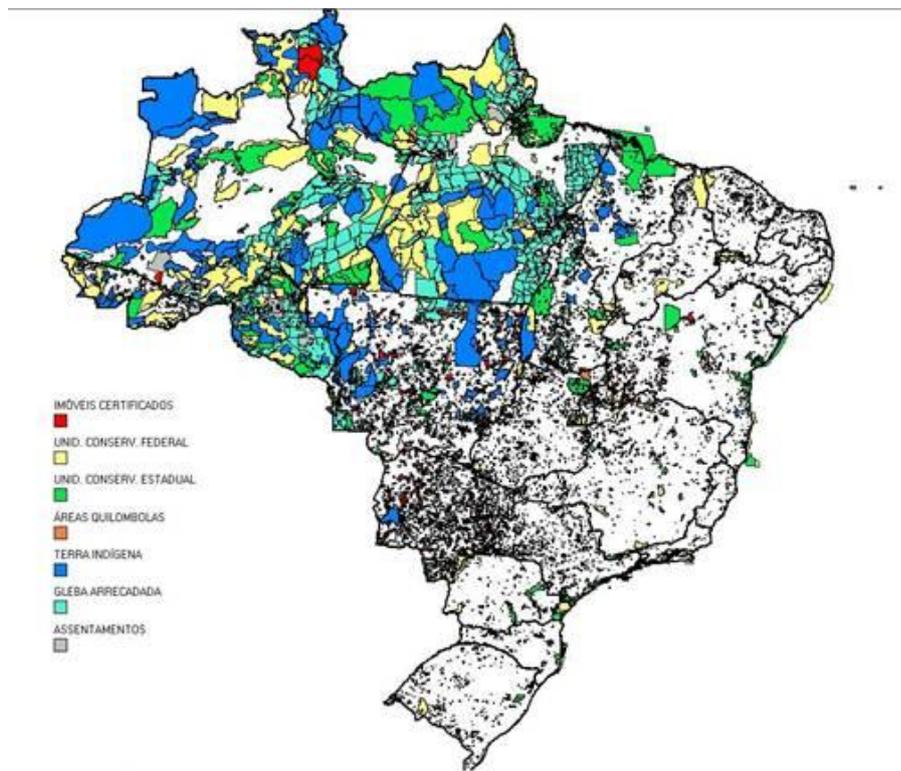
5.2. Conforme o § 1º do artigo 9º do Decreto nº 4.449/02, alterado pelo Decreto 5.570/05, que regulamentou a Lei nº 10.267/01 cabe ao Incra emitir a Certificação das peças técnicas dos trabalhos de georreferenciamento de imóveis rurais, executados por profissionais habilitados e credenciados junto àquela Autarquia. O Incra por meio da Norma de Execução n.º 80 de 26/01/2009, estabeleceu as diretrizes e procedimentos referentes a certificação de imóveis rurais.

5.3. Conforme relatado anteriormente, para que o Estado conheça bem sua malha fundiária, é necessário que haja registro fidedigno das informações cadastrais e dos limites dos imóveis rurais em base cartográfica (informações gráficas e literais). Isso pode ser obtido pelo georreferenciamento e pela certificação dos imóveis rurais da malha fundiária nacional de que trata o Decreto 4.449/2002 e suas alterações.

5.4. Conforme verificado junto à Coordenação de Cartografia no Incra Sede, a Autarquia tem o conhecimento da localização das terras da União, georreferenciadas em sua base cartográfica conforme o **Mapa 2**, porém, sem a precisão posicional de 50 cm. Os imóveis, principalmente os da Região Amazônica, em sua maioria, foram localizados a partir de mapas elaborados pelas Forças Armadas durante os governos militares.

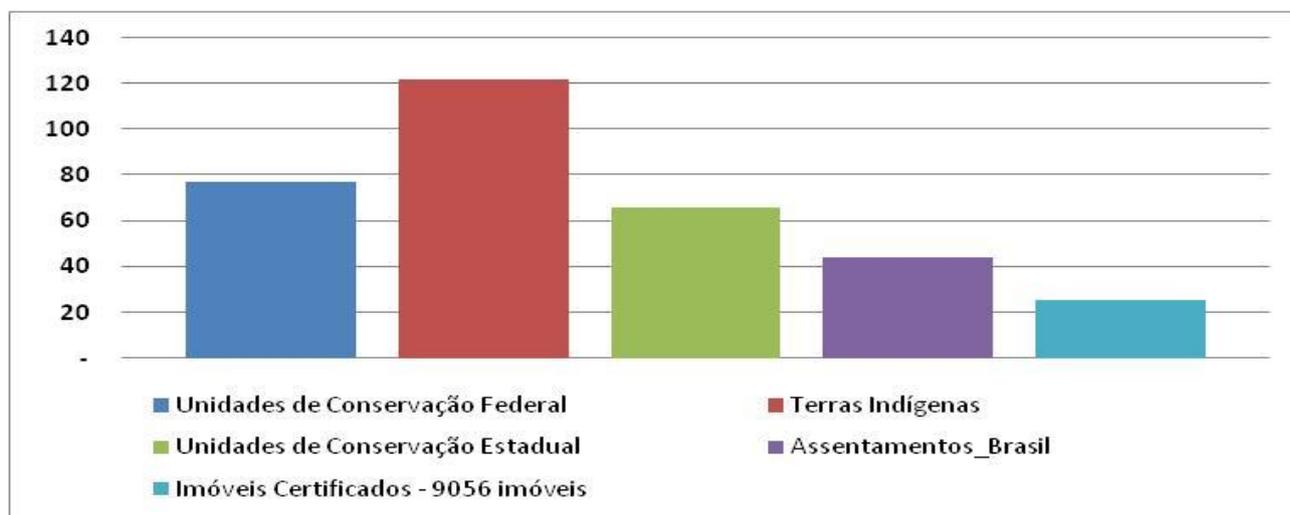
5.5. A malha fundiária localizada graficamente pelo Incra, constante do **Mapa 2**, é composta de aproximadamente 77.235.430,04 ha de Unidades de Conservação Federal; 121.711.906,32 ha de Terras indígenas; 65.708.405,03 ha de Unidades de Conservação Estadual; 44.067.472,57 ha de Projetos de Assentamentos (aproximadamente 60% da área de PAs); 25.743.072,75 ha de imóveis certificados nos termos do Decreto 4.449/2002 (correspondente a 9.056 imóveis. Até 29/09/2008, constavam na página do Incra 10.173 imóveis georreferenciados.

Mapa 2 – Representação gráfica dos imóveis localizados geograficamente pelo Incra.



Fonte: Informações fornecidas pela Coordenação de Cartografia do Incra. Algumas áreas podem apresentar sobreposição. Apenas 60% dos Assentamentos estão apresentados no Mapa.

Gráfico 7 – Distribuição da Malha Fundiária Nacional localizada em ambiente gráfico conhecida pelo Incra (em milhões de hectares).



Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação de Cartografia da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária no Incra. Dados de outubro de 2008.

5.6. O avanço do trabalho de georreferenciamento atribuído pela Lei 10.267/2001 pode ser avaliado pela quantidade de imóveis e da área de imóveis rurais com a emissão de CCIR (Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais) pelo Incra.

I. Qualidade das Informações.

5.7. A busca pela quantificação do montante da superfície coberta por esses imóveis certificados por Estado mostrou-se extremamente dificultosa, uma vez que os dados constantes do sítio do Incra na Internet (disponível em [HTTP://200.252.80.5/credencia/lista3.asp](http://200.252.80.5/credencia/lista3.asp), acessado em

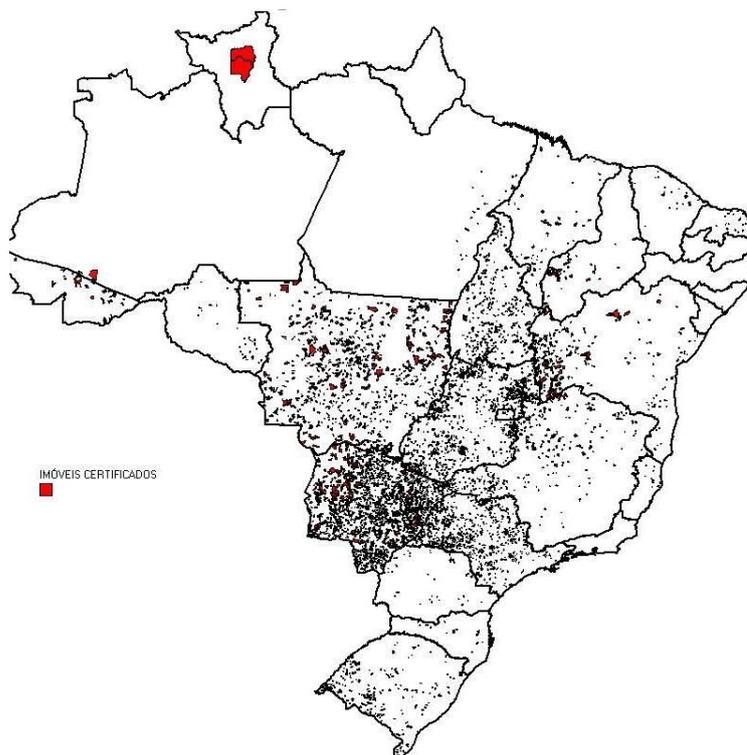
01/10/2008), apresentaram diversos erros de digitação, o que dificulta sobremaneira o uso gerencial dessas informações, bem como o ranqueamento do desempenho relativo das SRs na prestação desse serviço.

5.8. Essa má qualidade dos dados armazenados pelos comitês de certificação no SNCR se deve em grande parte à ausência de mecanismos de aferição da qualidade dos trabalhos por parte dos gestores, principalmente da correspondência entre o processo físico e os dados inseridos no sistema informatizado pela equipe técnica. Tal fato será abordado mais à frente no presente relatório.

5.9. Mesmo a relação de imóveis rurais fornecida pela própria Autarquia por requisição desta Secretaria, mostrou-se pouco útil para fins estatísticos. Tampouco foi possível chegar-se a resultados próximos ao montante real de imóveis certificados por Estado, buscando-se os imóveis pelo seu número de registro na base de dados do SNCR fornecida pela Autarquia. Mais uma vez, os erros de digitação foram a causa predominante.

5.10. No que se refere à quantidade de imóveis rurais georreferenciados, até 01/10/2008, 10.173 tiveram seus limites confirmados e foram certificados em todo o Brasil, correspondendo a um percentual de 0,19% da quantidade total de imóveis registrados no Censo Agropecuário 2006 – aproximadamente 5,2 milhões de imóveis rurais (www.ibge.gov.br, acessado em: 09/2008).

Mapa 3 – Representação Gráfica dos imóveis certificados nos termos do Decreto 4.449/2002 pelo Incra



Fonte: Informações fornecidas pela Coordenação de Cartografia do Incra. Algumas áreas podem apresentar sobreposição. A grande área certificada em Roraima refere-se a uma Unidade de Conservação Federal.

5.11. Apesar de não ser possível, nesse momento, a quantificação exata da extensão ocupada pelos imóveis certificados em cada Estado em função da baixa qualidade dos dados constantes dos bancos de dados da Autarquia, a análise visual do **Mapa 3** indica que as maiores superfícies estão localizadas na Região Centro-Oeste e no Estado de São Paulo.

6. Controle de ações certificação e de emissão de CCIR de imóveis abrangidos pelo Decreto 4.449/2002.

6.1. A baixa execução das metas físicas das ações de gerenciamento da estrutura fundiária do País, e o conseqüente baixo grau de conhecimento da Malha Fundiária Nacional, se origina também em dificuldades operacionais das SRs. Para isso, contribui também os serviços de registros de imóveis que, na maioria, prejudicam o fluxo de informações, já que não cumprem o disposto no art. 4.º do Decreto n.º 4.449/2002, não comunicando ao Incra as modificações ocorridas nas matrículas dos imóveis rurais, para fins de atualização cadastral.

I. Decreto 4.449/2002.

6.2. O artigo 10 do Decreto n.º 4.449/2002 fixa prazos para início da exigência do georreferenciamento, nas hipóteses de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais ou em qualquer situação de transferência, que variam de acordo com a área do imóvel, de 90 dias a oito anos, contados da data da vigência, não se exigindo em outros casos o georreferenciamento, conforme descrito a seguir:

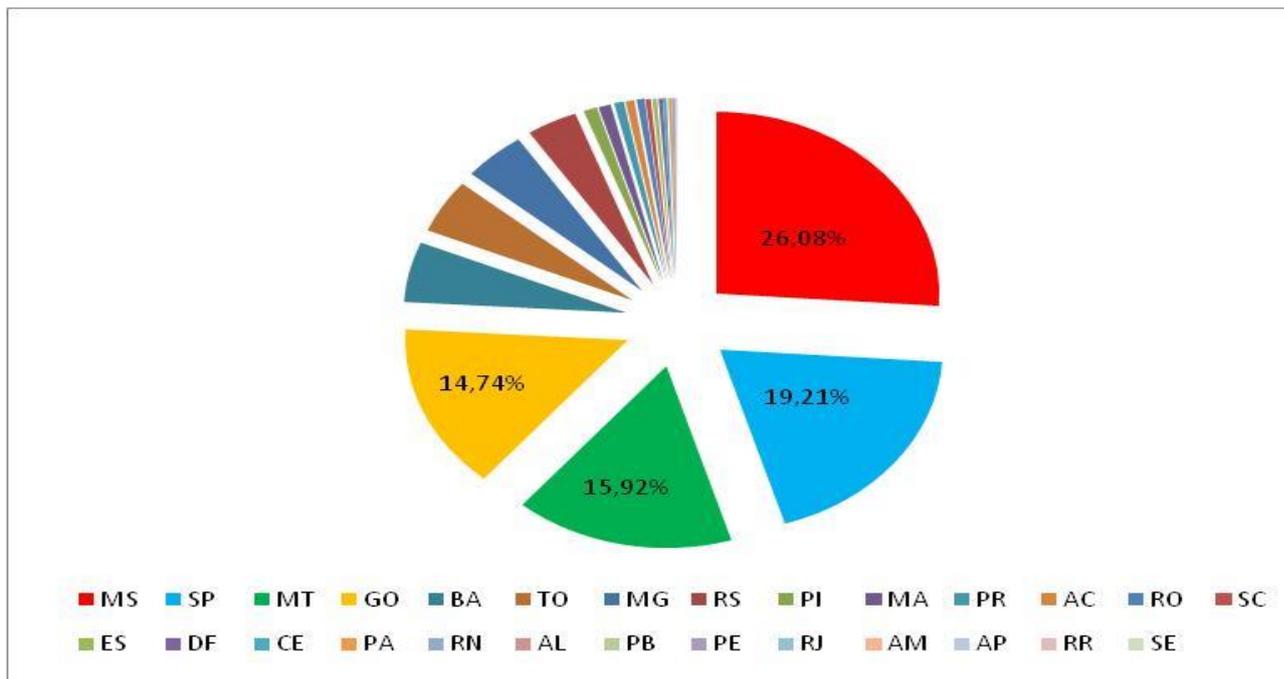
*“Prazos legais para o início da exigência do Georreferenciamento
(Decreto n.º 4.449/2002, alterado pelo Decreto n.º 5.570, de 2005)
Área igual ou superior a 5.000 hectares:90 dias.....(18/02/2004)
Área de 1.000 a menos de 5.000 hectares:01 ano.....(20/11/2004)
Área de 500 a menos de 1.000 hectares:05 anos.....(20/11/2008)
Área inferior a 500 hectares:.....08 anos.....(20/11/2011)”*

6.3. O Decreto exige ainda a o georreferenciamento e a certificação gratuita das propriedades rurais de até quatro módulos a partir da data em que a obrigatoriedade incidir também sobre essas propriedades rurais (20/11/2011). Como não há a exigência legal do georreferenciamento da totalidade das terras, tal atividade deveria se desenvolver à medida que as condições constantes do Decreto acontecessem.

II. Estoque, Resultados e Fluxo Operacional.

6.4. Em levantamento feito no sítio do Incra na Internet (disponível em [HTTP://200.252.80.5/credencia/lista3.asp](http://200.252.80.5/credencia/lista3.asp), acessado em 01/10/2008) constata-se que grande parte dos Estados não possui número significativo de imóveis certificados nos termos do Decreto 4.449/2002. A maioria dos processos analisados encontra-se nos Estados da Região Centro-Oeste e no Estado de São Paulo, que juntos são responsáveis por mais de 75% dos processos em que a certificação foi emitida, conforme pode ser visualizado no **Gráfico 8** e no **Gráfico 9**:

Gráfico 8 – Concentração da certificação de imóveis rurais nos termos do Decreto 4.449/2002.



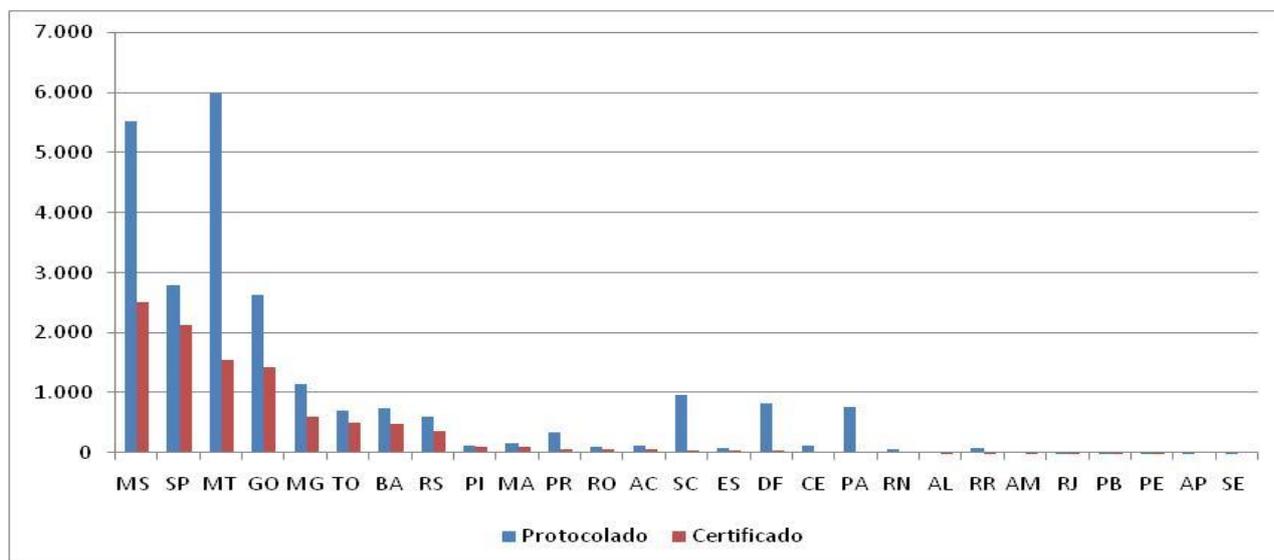
Fonte: disponível em [HTTP://200.252.80.5/credencia/lista3.asp](http://200.252.80.5/credencia/lista3.asp), acessado em 01/10/2008.

6.5. A grande concentração de certificações de imóveis rurais emitidas em apenas quatro Estados da Federação (Mato Grosso do Sul, São Paulo, Mato Grosso e Goiás) decorre de diversos fatores que vão desde a maior demanda por parte dos proprietários de imóveis rurais em determinadas regiões até as diferentes capacidades operacionais de cada Superintendência Regional do Incra para efetuar a análise de processos e suas respectivas emissões de certificação.

6.6. Em resposta ao Ofício de Requisição nº. 367-13/2008, juntamente com o envio dos dados utilizados para confecção do **Gráfico 9**, o Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra apontou como causas principais dessa concentração o fato dos imóveis de dimensão abrangida pela obrigatoriedade legal de realização desse procedimento estarem situados em sua grande maioria em Estados de maior dimensão e mais desenvolvidos economicamente.

6.7. Por outro lado, a baixa procura dos proprietários pelo georreferenciamento, a grande quantidade de posses (não abrangidas pela Lei) na Região Amazônica e interior do Nordeste e a baixa qualidade da documentação de certificação apresentada pelos técnicos credenciados, conforme relatado pelos técnicos do Incra, são também importantes causas de atraso na certificação nas demais regiões.

Gráfico 9 – Comparação entre processos de certificação de imóveis rurais protocolados com emissão de certificações por Unidade da Federação.



Fonte: Dados Fornecidos pelo Incra, situação em 01/09/2008.

6.8. O Estado do Mato Grosso do Sul foi a primeira Unidade da Federação a iniciar os trabalhos de certificação. Segundo os servidores daquela SR, quando o assunto foi regulamentado no Incra, já existiam 80 imóveis certificados no Estado, o que contribuiu para que a Superintendência hoje esteja com o maior número de imóveis certificados.

6.9. Porém, a análise do **Gráfico 9** demonstra que o rendimento da Autarquia, inclusive naquele Estado, no que se refere à análise de processos de certificação de propriedades, mostra-se substancialmente baixo, mais ainda nos Estados do Pará, de Santa Catarina e no Distrito Federal, a título de exemplo.

6.10. Os fatos alegados na resposta da requisição (item 6.6 desta instrução) explicam em parte o problema, porém diversos outros aspectos de origem operacional na Autarquia e Órgãos Governamentais envolvidos, em todas as fases do processo, contribuem para o baixo rendimento da Autarquia na emissão de certificações de imóveis rurais, conforme se detalhará a seguir.

6.11. O fluxo operacional ideal que segue o processo de certificação de imóveis rurais nas SRs pode ser resumido no modelo esquemático a seguir (**Figura 1**):

Figura 1 – Fluxo processual ideal do produto “certificação de imóveis rurais nos termos da Lei 10.267/2001” segundo descrito na maior parte das Superintendências pesquisadas.



Fonte: Dados colhidos durante a Auditoria. Autoria da própria equipe. Textos em azul sublinhados são considerados maiores gargalos do processo, apesar de haver problemas em todas as etapas definidas.

III. Demanda.

6.12. Os problemas se iniciam pela inobservância da Lei 10.267/2001, que alterou a Lei 6.015/1973, e de seus Decretos regulamentadores por entes públicos governamentais, como é o caso da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, do Instituto do Meio Ambiente – Ibama, algumas Universidades Federais, o Exército, a Marinha, a Aeronáutica e o próprio Incra, que não estão promovendo o georreferenciamento das áreas de sua responsabilidade.

6.13. A criação de unidades de conservação, de Projeto de Assentamento, a transferência de titularidade, as alterações na estrutura, a criação ou ampliação de reservas indígenas, entre outras modificações de imóveis rurais de entes públicos estão abrangidas pela Lei, porém, poucos figuram na relação disponível no Sítio do Incra na Internet (disponível em [HTTP://200.252.80.5/credencia/lista3.asp](http://200.252.80.5/credencia/lista3.asp), acessado em 01/10/2008).

6.14. Os responsáveis por registro notarial nos Estados também não observam a Lei 10.267/2001 e seus decretos regulamentadores. Em entrevistas feitas com técnicos e gestores das Unidades do Incra na Bahia, no Ceará e em Marabá foi apontado que os cartórios raramente enviam as informações sobre alterações de titularidade ou de estrutura do imóvel a que estão obrigados pela legislação.

6.15. Os entrevistados fizeram ainda menção a casos em que o registro de compra e venda de imóveis rurais é efetuado pelos cartórios à revelia do citado normativo. A análise do **Gráfico 9** é um indício que confirma o fato apontado nas entrevistas, uma vez que é pouco provável que o número de transações em imóveis de dimensões superiores a mil ha tenha sido nulo ou quase nulo em grande parte dos Estados da Federação desde novembro de 2004.

6.16. Mais uma vez, nessa questão, o Incra descumpra seus próprios normativos internos já que, nos raros casos em que acontece a comunicação citada anteriormente, como no Estado do Mato Grosso do Sul, a Autarquia não efetua a notificação do novo proprietário do imóvel correspondente, já que os técnicos alegam que a Entidade não possui capacidade operacional para tanto.

6.17. No tocante a não realização de certificação de imóveis rurais pelos entes públicos, consideramos deva ser determinado à Casa Civil da Presidência da República que oficie aos

mesmos para efetuarem o georreferenciamento dos imóveis sob sua jurisdição, nos casos previstos nos §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei 6.015/1973.

6.18. Quanto a ausência de envio de informações pelos cartórios, consideramos pertinente recomendar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ que officie às Corregedorias dos Tribunais de Justiça Estaduais alertando-os para a necessidade do efetivo cumprimento do § 7º da Lei 4.947/1966 e do § 4º do artigo 176 da Lei 6.015/1973.

IV. Qualidade dos Processos protocolados no Incra.

6.19. No caso da certificação de imóveis rurais por particulares os problemas se iniciam no campo, na qualidade do trabalho dos profissionais credenciados pelo Incra para os serviços de georreferenciamento de seus imóveis. Segundo relatado pelos servidores responsáveis pela certificação entrevistados nas SRs, esses profissionais são contratados por particulares para efetuarem também todos os procedimentos necessários à certificação pelo Incra, sendo passadas a eles procurações para esse fim.

6.20. Porém, a qualidade dos trabalhos de georreferenciamento e das peças técnicas protocolados nas SRs geralmente é deficiente. Segundo os entrevistados, procedimentos obrigatórios não são seguidos, tais como a fixação de marcos de aferição dos pontos medidos pelo GPS. Boa parte dos processos de certificação que ingressam no Incra não tem condição de ser analisada e retorna diversas vezes para correções.

6.21. Por sua vez, os técnicos do Incra alegam que a Autarquia não disponibilizou mecanismos para descredenciamento dos maus profissionais e nem meios de fiscalização dos responsáveis pelo trabalho de campo. Segundo os entrevistados, as SRs também não realizam procedimento de comunicação ao órgão de fiscalização desses profissionais, o CREA, de sua jurisdição a respeito do baixo desempenho nos trabalhos de georreferenciamento.

V. Protocolo e Gestão Documental.

6.22. Outro problema comum na certificação é a deficiência apresentada no universo pesquisado, no que se refere à recepção dos processos de certificação e à gestão documental interna das SRs. Apurou-se não existir uma rotina institucionalizada para o recebimento das peças técnicas de que tratam os normativos internos da Autarquia. Algumas SRs adotam, por conta própria, uma sistemática de conferência prévia dos processos de certificação, porém essa não é a regra geral.

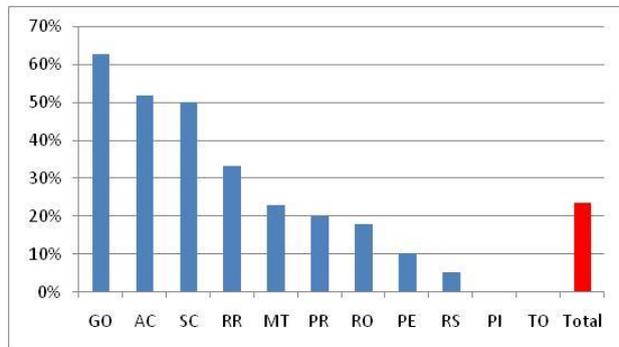
6.23. Os processos dão entrada geralmente pelas Salas do Cidadão ou diretamente no Protocolo, seguindo rotinas variadas de recepção de documentos. Verificou-se que muitas Superintendências sequer entregam número de protocolo para que o proprietário possa acompanhar o andamento do processo submetido à análise, limitando-se a entregar um recibo da documentação, assinado por um servidor.

6.24. Ademais, os sistemas informatizados de protocolo (Sisprot) e de gestão documental (Sisdoc), na maioria das vezes não são utilizados. A alegação para não se utilizar tais sistemas é que esses não atendem as necessidades reais dos usuários e com isso são gerados inúmeros sistemas de controle de documentação paralelos, quando não há completa desorganização na gestão desses processos.

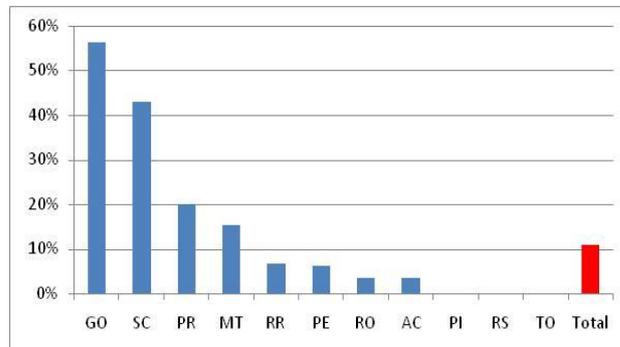
6.25. Os resultados obtidos na FOC, nos processos de certificação, promovida por este Tribunal em onze das trinta SRs, retratam a realidade mostrada nos parágrafos anteriores, como indica o **Gráfico 10**, que se refere à recepção das peças técnicas nas Unidades do Incra.

Gráfico 10 – Resultado da Análise de processos de Certificação em análise nas Superintendências abrangidas pela FOC.

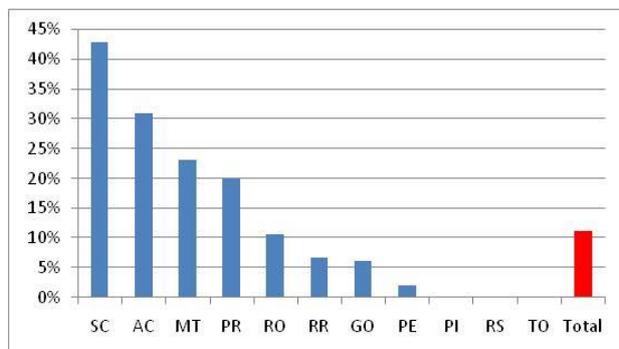
Ausência de peças técnicas.*



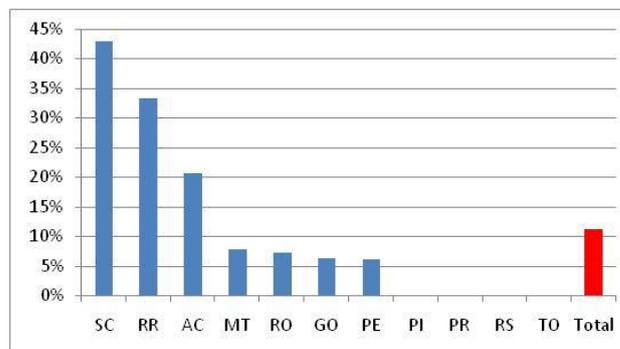
Ausência de memorial descritivo.



Ausência de Planta Georreferenciada do Imóvel.



Ausência de Registro Cartorário.



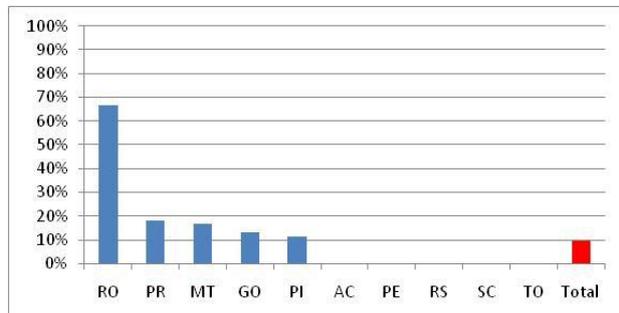
Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas Unidades Regionais do TCU. * Foram considerados processos com ausência de peças técnicas processos em que não foram encontradas as peças acima discriminadas. Foram analisados apenas 5 processos nos Estados do Piauí e do Paraná, por essa razão os resultados devem ser apreciados levando em conta essa consideração.

6.26. Dos 222 processos em fase de certificação analisados pelas equipes na FOC, cerca de 20% desses estavam incompletos. Não foram apurados outros erros que pudessem inviabilizar a análise das peças técnicas, apenas a entrada de processos foi avaliada. Porém, só o aspecto analisado já se mostra preocupante, pois cada análise adicional de processo não passível de certificação gera um gasto que não implicará a geração do produto correspondente, ou seja, o imóvel certificado.

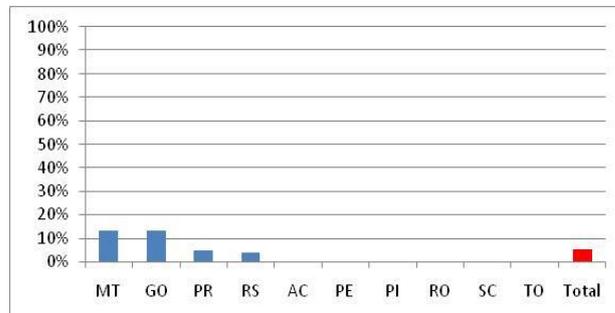
6.27. Procedimentos simples como a conferência prévia quando da protocolização dos processos de certificação por servidor capacitado poderiam prevenir falhas em boa parte do retrabalho que hoje é realizado já no recebimento das peças técnicas, bem como na emissão de certificações oriundas de processos incompletos, constatada na FOC e demonstrada no **Gráfico 11**.

Gráfico 11 - Resultado da Análise de processos de Certificação já emitidos nas Superintendências abrangidas pela FOC.

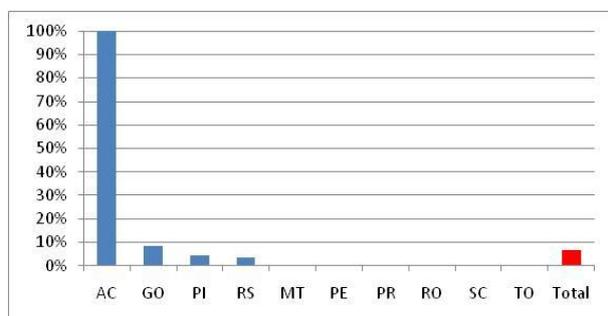
Processos não localizados.



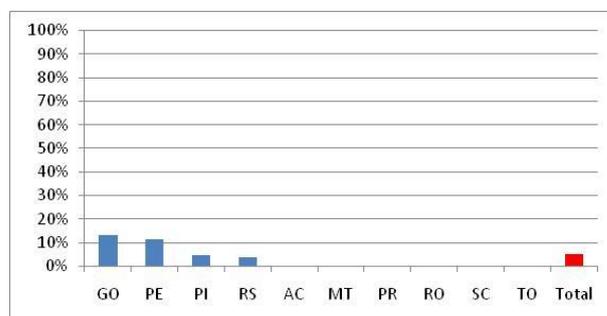
Ausência de memorial descritivo.



Ausência de Planta Georreferenciada.



Ausência de Registro Cartorário.



Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas Unidades Regionais do TCU. * Foram considerados processos com ausência de peças técnicas processos em que não foram encontradas as peças acima discriminadas. Foram analisados pequeno número de processos nos Estados do Acre, de Pernambuco e de Rondônia, por essa razão os resultados devem ser apreciados levando em conta essa consideração. O Estado de Roraima não apresentou nenhum processo certificado abrangido pela FOC.

6.28. Quando os processos são recebidos nas SRs e ficam aguardando a análise, geralmente são armazenados em espaço físico precário e improvisados na própria sala de trabalho dos servidores. Em Superintendências com maior demanda por certificação, como é o caso de Mato Grosso do Sul, constatou-se que muitos processos ficam empilhados ou espalhados pelo chão.

6.29. Não raro, processos são extraviados, gerando transtornos e até a interrupção dos trabalhos de análise para sua localização, a exemplo do que acontece também em alguns outros Estados, conforme mostram os resultados da FOC acima (**Gráfico 11**). Dos 164 processos de imóveis com certificação já emitida, analisados pelas equipes do Tribunal, aproximadamente 10% ou não foram localizados pela Autarquia ou apresentaram ausência de peças técnicas fundamentais à análise para emissão de certificação.

6.30. Nesse sentido o Tribunal deliberou sobre o tema por meio do Acórdão nº 1.582/2006-Plenário, com expedição de determinações à SR do Mato Grosso. Assim, entendemos que seja pertinente reiterar parte das determinações do referido *decisum* de forma que se expanda a determinação para que o Incra implemente, considerando os princípios da publicidade e da impessoalidade elencado no artigo 37 da CF, em até 60 dias, mecanismos sistemáticos de bloqueio à ingerência de atores externos nas ações e atividades próprias de seus servidores, criando rotinas de trabalhos e normas internas, principalmente em processos de Certificação de Imóveis Rurais, Regularização Fundiária e Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, contemplando, no mínimo:

- 6.30.1. tramitação de processos e atendimento aos diversos tipos de solicitações, de acordo com **sua** natureza, para todos os pedidos formulados junto ao Incra, conforme determinação proposta no item 11.2.5;
- 6.30.2. criação de fluxos de processos, com prazos estabelecidos para seu saneamento;
- 6.30.3. adequação do sistema de tramitação de processos, tornando-o público, de forma permitir que o interessado possa identificar em que fase se encontra o mesmo, via Internet;
- 6.30.4. estabelecimento de critérios formais de seqüenciamento e preferência no atendimento nos casos em que for cabível;
- 6.30.5. criação de instrumento de fiscalização da base de dados, mediante emprego de técnicas amostrais.

VI. Distribuição de Processos e Análise Gráfica.

6.31. Já na fase de análise dos processos de certificação pela Autarquia, constatou-se que cada uma das SRs adota sua sistemática de preferência, pois não existem critérios formalmente estabelecidos. Fato comum entre os entrevistados foi a exigência por parte dos servidores, de instrução do Superintendente Regional determinando a preferência para análise de processos de certificação, já que esta é feita na maioria das vezes pela ordem de entrada do processo na Unidade.

6.32. Cada uma das SRs adota seu procedimento de seqüenciamento e distribuição de processos entre os analistas, o que dificulta ainda mais o acompanhamento e controle, além de tornar inviável a aferição do desempenho dos servidores. Na distribuição dos processos entre os membros dos comitês, a deficiência de pessoal e de condições de trabalho, já discutida no item 4 deste trabalho, também influi negativamente na execução da atividade.

6.33. Além disso, na maioria dos Estados onde existem os comitês, os membros da equipe não exercem exclusivamente as atividades de certificação de imóveis rurais. Assim, a certificação passa a ser atividade subsidiária dos servidores e realizada conforme a orientação dos dirigentes e outras prioridades da Unidade. Com respeito ao tempo despendido para a análise e a emissão de uma certificação, a maioria dos membros dos comitês apontou prazos que variam de um a três dias.

6.34. Os membros do Comitê de Certificação da SR Bahia adotam a prática de mutirões periódicos para análise de processos de certificação, já tendo realizado quatro em 2008. Segundo eles, atividades como o atendimento telefônico de técnicos credenciados e de proprietários de imóveis rurais demandam muito tempo. Quando atuam em mutirões, não realizam outra atividade a não ser análise de processos, assim a equipe chega a analisar até oito processos por dia.

6.35. Iniciativas como essa, que visam ao aumento da velocidade de análise, ainda se restringem a poucas SRs. A baixa importância dada a atividade pode ser uma das causas desse panorama. Apesar de os dirigentes das SRs considerarem as atividades de certificação, cadastro e regularização fundiária fundamentais para a Reforma Agrária, poucos têm atitudes efetivas para valorizá-las devido às metas da Autarquia serem prioritárias às outras atividades à cargo do Incra.

VII. Análise de informações literais e inserção de dados no SNCR.

6.36. Na última fase do procedimento de análise de processos de certificação, que é o de inserção de dados no SNCR, os problemas continuam. Erros de digitação, conforme já mencionado, que chegaram a 41% de diferença entre o processo físico e o banco de dados, conforme levantamentos feitos na FOC inviabilizam o uso gerencial das informações.

6.37. Um dos fatores apontados para a ocorrência freqüente desses erros é a falta de previsão no próprio sistema de controle que minimizem erros humanos. Um exemplo dessa falta de requisitos do sistema foi apontado pelos técnicos entrevistados na Bahia. Em casos de desmembramento e remembramento de áreas, o sistema não obriga a exclusão do imóvel anterior, abrindo-se a possibilidade de uma mesma área estar contabilizada duas vezes no banco de dados.

6.38. Outro fator apontado é a falta de correspondência e transferência automática de dados entre o software utilizado para análise dos dados geográficos dos processos de certificação e a base de dados do SNCR.

6.39. Os Gestores das SRs geralmente não possuem um sistema de auditoria interna que os auxilie na aferição do desempenho e da qualidade dos trabalhos dos servidores e se limitam à análise de relatórios elaborados para a prestação de contas anual obrigatória. Dessa forma, atitudes simples, como a exclusão de dados visivelmente equivocados de imóveis que apresentam a dimensão na casa de alguns milhões de hectares, por exemplo, não são tomadas.

6.40. Assim, a subutilização do sistema SNCR, que, conforme já mencionado, custa em torno de R\$ 9 milhões anualmente, é mais um fator determinante para o baixo rendimento operacional da atividade de certificação de imóveis rurais.

6.41. Todos esses problemas apontados desde a recepção da documentação até a emissão da certificação de imóveis rurais tornam todo o processo extremamente moroso. Conforme apontado pelos técnicos e gestores entrevistados nas SRs da Bahia e do Mato Grosso do Sul, o número de mandados de segurança determinando que sejam analisados com urgência, determinados processos de certificação, configura-se em mais um fator de risco e atraso para a Instituição.

VIII. Prazos para análise dos processos e riscos decorrentes da atividade.

6.42. O demandante do serviço, particular ou procurador, fica completamente à mercê de prazos de análise indeterminados, já que não há um prazo regimental máximo estipulado para a análise desses processos. Segundo relatos em algumas SRs, existem processos de certificação que remontam a três ou quatro exercícios passados, sem qualquer análise.

6.43. Essa realidade pode abrir oportunidades para a ocorrência de fraudes ou ingerência de terceiros no processo de certificação. O particular, obrigado a realizar a certificação, pode submeter-se a meios escusos para a obtenção do documento, como tráfico de influência, subornos ou outras práticas ilegais, tornando todo o processo vulnerável como um todo, apesar de algumas práticas isoladas serem adotadas pelos gestores que procuram evitar o problema.

6.44. Problemas dessa natureza foram relatados pelo Site do G1 (<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL721122-5598,00-SOBE+PARA+O+TOTAL+DE+PRESOS+NO+Incr+e+NA+RECEITA.html>), disponível em: (16/01/2009) em reportagem de 12 de agosto de 2008, conforme reproduzido a seguir:

“Pelo menos 17 pessoas foram presas no Mato Grosso hoje durante a Operação Dupla Face, da Polícia Federal, que tem como objetivo combater a corrupção de servidores públicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incr) e da Receita Federal. A ação está sendo desencadeada em Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná e São Paulo. Serão cumpridos 98 mandados judiciais expedidos pelo juiz da 2ª Vara Federal em Cuiabá. Destes, 34 são mandados de prisão temporária e 65 de busca e apreensão. As prisões são dirigidas a 17 servidores públicos e 16 despachantes responsáveis por intermediar pagamento de propina a servidores daqueles órgãos.”

*A investigação, iniciada em 2006, identificou a existência de duas organizações criminosas distintas: uma agia no Incra e outra na Receita Federal. Algumas pessoas envolvidas atuavam nas duas quadrilhas. Segundo a PF, no Incra, o esquema agia principalmente nos Processos de Certificação de Imóveis Rurais em trâmite. A **quadrilha cooptava proprietários interessados em obter o documento de suas propriedades rurais, intermediando o pagamento de propina a servidores.**” (grifo nosso).*

6.45. Outro fator de risco ao andamento das atividades de certificação é o provável aumento no número de pedidos de certificação a se configurar a partir de novembro de 2008, sem preparação da Autarquia para atender a essa demanda. Esse fato já está ocorrendo no Estado do Mato Grosso do Sul. Segundo o chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária na SR, diariamente ingressam cerca de 20 novos pedidos de certificação de imóveis rurais.

6.46. As perspectivas a partir do ano de 2011 são ainda mais preocupantes, já que além da obrigatoriedade de certificação de todas as propriedades, incluindo-se aí as consideradas pequenas, o Incra será responsável por prestar o serviço de georreferenciamento das propriedades, com até quatro módulos fiscais, gratuitamente. Segundo os técnicos entrevistados, não há qualquer discussão no sentido do preparo da Autarquia para essa grande demanda.

IX. Implicações negativas para a sociedade.

6.47. Alguns dos efeitos negativos da situação relatada nesse item para a sociedade e especialmente para o setor agrícola podem ser sentidos de imediato são listados a seguir:

6.47.1. **Restrição ao crédito agrícola:** os bancos exigem o CCIR dos imóveis rurais em que a propriedade rural é usada como garantia de empréstimos, que podem ter a sua emissão inibida no sistema por falta de certificação. Também há exigência do documento para a concessão de empréstimos agrícolas em toda a Região da Amazônia Legal, conforme Manual de Crédito Rural (MCR) item 2.1.12.a. Isto gera riscos de prejuízos na aplicação de recursos do FNO da ordem de R\$ 807,30 milhões que produziriam mercadorias agrícolas no valor de R\$ 1,04 bilhão, além da criação de aproximadamente 140 mil empregos segundo projeções do Banco da Amazônia, além dos prejuízos para aplicação de todas as linhas de financiamento rural.

Em casos de execução de dívidas referentes a programas de fomento à agricultura (Fundos Constitucionais, BNDS, MCR 6.2 e 6.4) em que imóveis rurais serviram de garantia de solvência, por se configurar aí a transferência de imóvel rural, a certificação é exigida, nos termos do art. 10 do Decreto n.º 4.449/2002. A morosidade na obtenção dessa certificação pode impactar no custo de gestão desses recursos por parte dos bancos públicos e privados envolvidos na política de financiamento agrícola, além do Tesouro Nacional, já que, nestes casos, fica impossibilitada a recuperação dos recursos inadimplidos.

Restrição a novos investimentos: aquisições de imóveis rurais e conseqüentemente novos investimentos na área rural demandam também o CCIR. Foram citados inclusive casos de interferência direta do governador em alguns Estados para que os processos de certificação que eram requisitos para importantes investimentos fossem levados a efeito;

6.47.2. **Impossibilidade de uso das informações do SNCR para a Reforma Agrária:** a falta de informações e relatórios gerenciais confiáveis gera um gasto excessivo de recursos públicos na busca de novas áreas para a reforma agrária. Segundo já relatado, muitas vistorias são realizadas para que se possa obter um imóvel para a reforma agrária. As vistorias poderiam ser mais efetivas caso houvesse informações suficientes e planejamento, ao invés da prática geralmente adotada que é a de seguir indicações dos movimentos sociais;

6.47.3. **Impossibilidade do uso das informações do SNCR para planejamento de políticas públicas para o campo:** políticas como o combate ao trabalho escravo, combate ao trabalho infantil, segurança alimentar no campo, educação no meio rural, dentre outras, poderiam ser muito mais eficientes caso as informações do SNCR apresentassem um grau de precisão minimamente aceitável;

6.47.4. **Aumento do Risco de danos ambientais:** a certificação de imóveis rurais obriga os proprietários de imóveis rurais a demarcarem suas áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente, o que poderia facilitar a fiscalização posterior.

7. Outros aspectos relacionados ao Gerenciamento da Estrutura Fundiária Nacional

V. Regularização fundiária.

7.1. O baixo grau de conhecimento da malha fundiária nacional e a pouca utilidade dos dados armazenados no SNCR decorrentes dos problemas tratados nos itens anteriores desta instrução se constituem também num limitante para as ações de regularização da posse agrária, principalmente na Região Norte do País.

7.2. O Incra promove a regularização fundiária de posses de terras públicas federais e também de terras públicas estaduais por meio de convênios com os estados da Federação, ratificação de títulos de terras de fronteiras e destinação de terras para municípios. A DFR informou que não possui sistema de registro específico do grau de realização da regularização fundiária ou algum indicador que revele o dado.

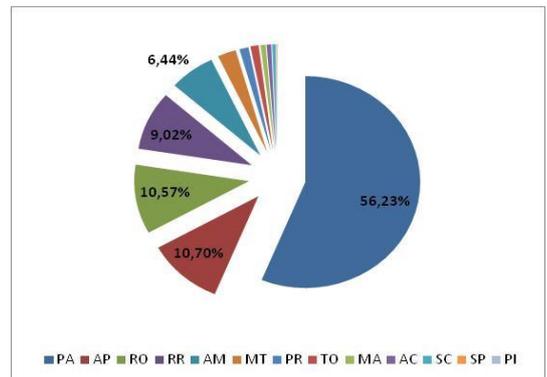
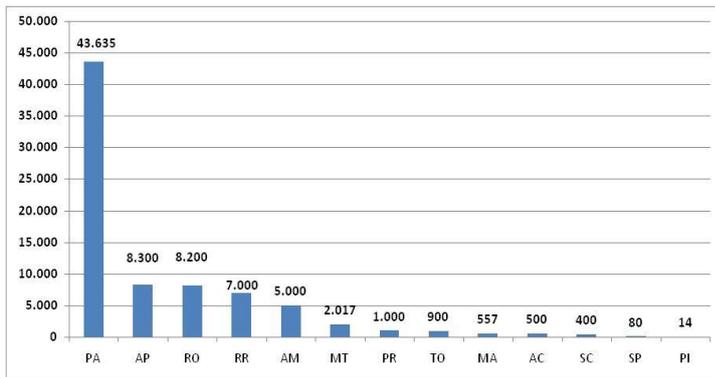
7.3. Para o planejamento e a execução das ações são utilizadas as informações constantes no SNCR, levando-se em conta os registros referentes às glebas de terras públicas e o perfil dos posseiros pretendentes à regularização de suas áreas.

7.4. No procedimento da regularização fundiária, segundo a Coordenação Geral de Regularização Fundiária - DFR, são também considerados os aspectos ligados à segurança nacional, sendo estabelecidos contatos com os órgãos responsáveis, como o Conselho de Defesa Nacional - CDN. Somente nos casos regularizáveis é que se dá a emissão de títulos de propriedade ou a ratificação de títulos de terras de fronteiras, até o limite de 15 módulos fiscais.

7.5. A princípio, para as ações de regularização fundiária, são priorizadas as áreas da Amazônia Legal, bem como áreas de grande concentração de pequenos e médios posseiros, além da pressão exercida pela ação dos movimentos sociais nas diversas regiões do País. Conforme informações da DFR, em 11/09/2008, existiam 77.603 processos de regularização fundiária formalizados no Incra, sendo mais da metade do total oriunda do Estado do Pará.

Gráfico 12 – Quantidade de Pedidos de Regularização de imóveis localizados em Terras Públicas Federais.

Quantidade de processos de Regularização Fundiária em Terras devolutas Federais **Distribuição percentual de processos de Regularização Fundiária Federal**



Fonte: Dados informados pela Diretoria de Ordenamento em resposta ao Ofício TCU 367-2/2008. * Dados de 11/09/2008.

7.6. Os estados da Federação não mostrados no Gráfico supra, não possuem processos de regularização de posse formalizados nas SRs do Incra. Registre-se que nos Estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe foram firmados convênios entre o Incra e os Governos Estaduais para a promoção da regularização fundiária.

7.7. Foi informado pelo Diretor de Ordenamento do Incra que, conforme as INs n.ºs. 45 e 46 de maio de 2008, para a regularização fundiária, o valor para a alienação de terras de até 100 hectares é o valor histórico da terra nua e para as maiores de 100 hectares a 15 módulos fiscais é o valor de mercado das terras. As pautas de valor (valor médio da terra, considerado pelo Incra para determinada região), devem ser iguais aos valores médios da terra nua das tabelas referenciais de preços de terras das SRs, elaboradas pelas Divisões de Obtenção de Terras do Incra.

7.8. Os valores finais para a legitimação (regularização até 100 ha) são determinados a partir das pautas de valores. Para as áreas acima de 100 ha até 15 módulos fiscais, se dá conforme os anexos das citadas INs. Nos casos de legitimação de posse, para a composição do valor de alienação são considerados o tempo de ocupação e a preservação das reservas legais e permanentes e na regularização de posse considera-se também, a localização, solo e relevo do imóvel.

7.9. Foi informado pelos Técnicos da Coordenação Geral de Regularização do Incra que recentemente conseguiu-se imprimir maior celeridade aos processos de regularização, com a implementação da Declaração de Cumprimento da Função Social da Terra (posse) pelos posseiros. Acrescentaram ainda ser necessária a institucionalização de integração com os demais órgãos públicos co-relacionados com a atividade de regularização fundiária.

7.10. Registrou-se, por exemplo, haver legislação dispersa e divergências de conceitos, como é o caso da Lei 5.709/1972, que segundo o parecer da AGU n.º GQ – 181/1997, o § 1.º da referida Lei não foi recepcionado pela CF/1988, o dificulta a regularização de posse de terra por estrangeiro, afrontando a Lei 10.267/2001. Tal fato causa insegurança jurídica nos técnicos do Incra, nas atividades de regularização fundiária, já que podem ser responsabilizados por falhas neste serviço.

7.11. Segundo informação do Incra (memo. n.º 468/2008 de 11/09/2008), não é possível ser estimado o tempo médio para a finalização de processos de regularização fundiária, pois esses dependem da disponibilidade de recursos materiais, humanos e financeiros que podem variar para cada caso.

7.12. A situação da regularização da posse fundiária hoje é crítica, pois além de não haver horizonte definido para a análise dos mais de 77 mil processos existentes na Autarquia, o próprio Incra estima que o passivo existente corresponde a cerca de 70 a 80 milhões de hectares de terras de posses a regularizar.

7.13. Foi apontada uma boa prática no Pará a respeito da digitalização de todo o acervo cartográfico pertencente a esse Estado. Essa ação tem o potencial de promover maior subsídio para o planejamento das ações de regularização fundiária nessas Regiões já que os dados pertencentes ao SNCR não são praticamente utilizados como subsídio para um bom planejamento devido aos problemas já destacados.

7.14. A Regularização insuficiente da posse de imóveis causa diversos efeitos negativos à sociedade e dentre eles se destacam:

7.14.1. **Possibilidade de aumento do desmatamento ilegal:** posseiros ou invasores sem qualquer vínculo legal com o imóvel rural podem desprezar as leis ambientais impunemente;

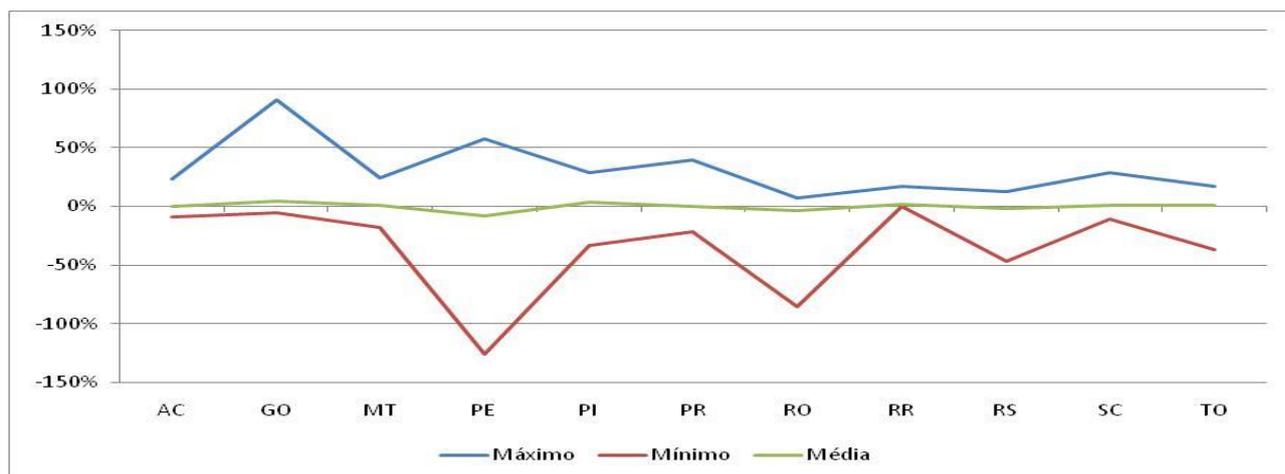
7.14.2. **Insegurança jurídica para pequenos posseiros:** pequenos posseiros, principalmente no interior do Nordeste, ficam sem garantias de propriedade da terra e sem acesso à políticas públicas de crédito e geração de renda para o campo;

7.14.3. **Prejuízo à Segurança Nacional:** dotado de grande fronteira seca, o governo sozinho não possui capacidade operacional para efetuar o patrulhamento contínuo dessas áreas, a regularização de posse em áreas de fronteira poderia evitar a entrada de produtos ilegais, como armas e drogas;

VI. Situação das Certidões de Registro de Imóveis e o Combate a Grilagem de Terras.

7.15. As Certidões de Registro de Imóveis Rurais, devido ao relativo atraso tecnológico da maioria dos Cartórios do País, apresentam grandes distorções entre as áreas que estão tituladas e as dimensões reais dos imóveis rurais. Forte indício desse fato foi o resultado de um estudo feito na FOC que comparou a área medida segundo a precisão posicional exigida pelo Inbra e os valores constantes dos títulos de propriedade de imóveis rurais em processo de certificação no Inbra (**Gráfico 13**).

Gráfico 13 – Diferença percentual entre as áreas medidas e as áreas constantes dos títulos de propriedade de imóveis rurais em fase de certificação.



Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas Unidades Regionais do TCU. Fórmulas utilizadas – **média:** [(área medida – área titulada)/área medida]/quantidade de processos estudados na SR; **Mínimo:** Média mínima apresentada na SR; **Máximo:** Média máxima apresentada na SR. Estudo exemplificativo realizado em outubro/novembro de 2008.

7.16. O estudo indica que, na média geral, a diferença entre as áreas medidas e as áreas tituladas percentualmente se equilibraram (-0,22%). Porém, quando é examinada a amplitude de variação dessa diferença fica constatada a imprecisão dos títulos de posse estudados. Foi registrada uma diferença máxima de 135,89%, que corresponde a 1.307,49 ha a maior de área registrada em cartório em relação à área medida utilizando-se o georreferenciamento no Estado de Pernambuco.

7.17. Nesse mesmo Estado registrou-se, a título de exemplo, situação contrária, em que foi constatada uma diferença negativa de 55,82% entre a área titulada e a área medida, que corresponde a 3.573,54 ha de área registrada a maior que a medida. Os dirigentes das SRs da Bahia e de Marabá ressaltaram que a maioria dos cartórios, principalmente no interior dos Estados, ainda não estão informatizados, o que contribui para essa desorganização.

7.18. O Procurador Federal Especializado junto ao Incra na Superintendência de Marabá ressaltou que há na Região três cartórios com intervenção em curso devido à ocorrência de fraudes em registros de propriedade de imóveis rurais. Registrou, ainda, que a ocorrência de títulos fraudulentos com a conivência dos cartórios é prática recorrente em toda a Região da Amazônia Legal.

7.19. Essa situação, somada à imprecisão dos registros exemplificada nos estudos feitos na FOC, constituem-se em campo fértil para a atuação de Grileiros em áreas da União e dos Estados, principalmente na Região Norte, onde estão localizadas as maiores áreas (**Mapa 2**).

VII. Situação da Grilagem de Terras no País.

7.20. O grileiro é um dos grandes responsáveis pelo desmatamento no interior do País. A grilagem é a ocupação indevida de terras públicas levada a efeito por meio de falsificação de documentos das propriedades. Há interesses por trás dessa prática: a especulação imobiliária, a extração ilegal de madeira e a lavagem de dinheiro. Documentos governamentais dão conta de grandes áreas griladas no Amazonas, Pará, Paraná, Acre, Amapá, Roraima, Maranhão, Goiás e São Paulo.

7.21. Um entrave importante para a coibição da grilagem de terras no País é o conhecimento parcial da Malha Fundiária Nacional pelo Governo Federal, que dificulta a regularização das propriedades rurais e conseqüentemente a fiscalização da ocupação irregular de terras públicas. Também contribui para isso, a morosidade das ações de georreferenciamento e certificação de propriedades, da regularização de posses, da destinação de terras para a Reforma Agrária e a falta de integração entre as informações dos Órgãos de Terras Estaduais com o Incra.

7.22. O Tribunal tem se manifestado em diversas oportunidades a respeito Grilagem de terras públicas, tendo inclusive expedido determinações ao Incra, a exemplo do contido nos Acórdãos n.ºs. 275/2003, 174 e 329/2005, 2201/2006, 871/2007, todos do Plenário, cujos excertos estão dispostos a seguir:

Acórdão 275/2003 – Plenário

(...)

9.2 - determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que, através de seus órgãos competentes, envie esforços juntamente com o Instituto Nacional de Reforma Agrária - Incra para dar prosseguimento ao plano de combate à grilagem de terras da União na Amazônia, informando em sua prestação de contas anual as ações implementadas e os resultados em termos de recuperação do referido patrimônio;

Acórdão 329/2005 – Plenário

(...)

Ementa

Acompanhamento. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Superintendências Estaduais no Pará e no Sul do Pará. Medidas adotadas no combate à grilagem de terras no Estado do Pará.

Análise da cadeia dominial. Interposição das medidas judiciais. Falta de recursos humanos, materiais e financeiros. Risco de descontinuidade das ações já adotadas. Desatualização dos dados processuais. Determinação. Remessa de cópia à Procuradoria da República no Município de Marabá e aos demais órgãos interessados.

(...)

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de acompanhamento realizado nas ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Incra para o combate à 'grilagem' de terras no Estado do Pará, conforme determinação proferida na Decisão nº 852/2002 - Plenário.

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

9.1 determinar ao Incra, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92, que:

9.1.1 dê prosseguimento ao plano de combate à grilagem de terras da União no Pará, informando em sua prestação de contas anual as ações implementadas e os resultados alcançados em termos de recuperação do referido patrimônio;

Acórdão 174/2005 – Plenário

(...)

Ementa

Acompanhamento. Incra. Avaliação da eficiência, eficácia e suficiência das medidas aplicadas de combate à grilagem de terras no Estado do Tocantins. Insuficiência das medidas adotadas. Determinação. Remessa de cópia aos órgãos interessados.

Acórdão

(...)

9.1. determinar à Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Tocantins - SR/26, que conclua o levantamento relativo à documentação cartorária de imóveis rurais acima de 10.000,0000 ha (Portaria/Incra/n.º 558/99), na totalidade dos cartórios de registro de imóveis tocantinenses, e de imóveis entre 5.000 e 9.999,9000 ha (Portaria/Incra/n.º 596/01), nos Municípios de Babaçulândia e Tocantinópolis/TO, fixando-lhe o prazo de 120 (cento e vinte) dias para encaminhar a este Tribunal, sob pena de aplicação de multa ao responsável, nos termos do § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443/92, relatório pormenorizado, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

9.1.1. relação das matrículas canceladas dos registros rurais vinculados a títulos nulos de pleno direito ou realizados em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei n.º 6.015/75 (identificando o imóvel, matrícula e área do imóvel, município de localização, proprietário), ou cópia da(s) declaração(ões) do Corregedor-Geral de Justiça do Estado sobre a inexistência de imóveis na situação descrita;

9.1.1.1. caso não haja quaisquer das informações indicadas no subitem anterior, explicitar quais as medidas administrativas e judiciais adotadas para obtenção das referidas informações junto ao Corregedor-Geral de Justiça ou apresentar as razões para a sua ausência;

9.1.2. *relação das situações com irregularidades nos cartórios de registro de imóveis, detalhando o número de casos apurados, a existência de requerimento ao Corregedor-Geral de Justiça de realização de inspeção ou correição e de promoção da correspondente representação ao Ministério Público (essa relação deve conter, no mínimo, a identificação do cartório e comarca, a irregularidade identificada e as medidas adotadas);*

9.1.3. *relação de imóveis que tiveram ou venham a ter o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR cancelado pelo Incra, identificando-os (cadastro e área, município de localização, proprietário e motivo do cancelamento);*

9.1.4. *relação dos processos irregulares encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado, indicando, no mínimo, número do processo, nome e/ou identificação do imóvel, cadastro e área do imóvel, proprietário e a(s) irregularidade(s) apurada(s);*

9.1.5. *resultados, ainda que parciais, das ações empreendidas sob a égide da Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, regulamentada pelo Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002, em especial no tocante a imóveis acima de 5.000,0000 ha;*

9.2. *encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Presidência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, à sua Superintendência Regional em Tocantins, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário; e*

9.3. *determinar à Secex/TO que verifique o atendimento das determinações supra.*

Acórdão 2201/2006 – Plenário

(...)

9.1. *determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, com base no art. 43 da Lei nº 8.443/1992, que:*

9.1.1. *dê prosseguimento ao plano de combate à grilagem de terras da União no Estado de Tocantins;*

9.1.2. *envide esforços para dotar a Superintendência Regional em Tocantins (SR-26) de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho adequado de suas atribuições, especialmente no que se refere ao combate à grilagem de terras na região;*

9.1.3. *Informe em suas contas anuais as ações implementadas para dar cumprimento aos subitens anteriores;*

9.2. *recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA que apoie o Incra no desempenho de suas atribuições, especialmente no que se refere ao prosseguimento do plano de combate à grilagem de terras da União;*

7.23. Nos processos de contas do Incra, até o exercício de 2006, verificou-se que não foram registradas informações do Incra e MDA a respeito do cumprimento dessas determinações. Não se identificou também qualquer comunicação formal ao Tribunal quanto ao prosseguimento do plano de combate à grilagem de terras públicas e a efetividade de medidas porventura tomadas.

7.24. É recomendável que o Tribunal acompanhe mais frequentemente o cumprimento desses Acórdãos estabelecendo prazos e metodologias de avaliação.

VIII. Acompanhamento da propriedade de imóveis por estrangeiros.

7.25. A Lei 5.709/71 regula e restringe a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no País e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Até o ano de 1995, o Incra exercia o controle dessa prática. Porém, com a revogação do art. 171 da Constituição Federal e mediante parecer da AGU n.º GQ – 181/1997, de que o § 1.º da referida Lei não havia sido recepcionado pela CF/1988, aquela Autarquia passou a não mais fiscalizar.

7.26. O referido parecer vincula a Administração Pública, conforme disposto na Lei Complementar n.º 73 de 10/02/1993, impossibilitando ao Incra de proceder a devida fiscalização. Isso possibilita a ocupação descomedida de terras rurais por estrangeiros, sob a égide de empresa brasileira com capital estrangeiro, mormente na Região da Amazônia Legal. Assim, a legislação não é cumprida e o controle é deficitário, afetando inclusive a segurança nacional nas áreas de fronteira.

7.27. Este assunto foi tratado no do processo TC-018.303/2007-6 que cuida de Representação da Secex/AM, a respeito de aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, especificamente na aplicação do § 1.º do art. 1.º da Lei 5.709/71, que resultou no Acórdão 2045/2008 – Plenário, explicitando divergência do TCU com o Parecer da AGU, pela não recepção do citado dispositivo pela Constituição Federal - CF.

7.28. Foram expedidas determinações ao Incra, conforme abaixo disposto:

Acórdão 2045/2008 – Plenário

(...)

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra que:

9.2.1. passe a observar a Lei 5.709/71, o Decreto 94.965/74, bem como o art. 23 da Lei 8.629/93, nas aquisições e nos arrendamentos de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro;

9.2.2. informe aos cartórios de registro de imóveis que passem a observar os arts. 10 e 11 da Lei 5.709/71, bem como os arts. 15 e 16 do Decreto 94.965/74, nas aquisições de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro;

9.2.3. envide esforços para implementar a fiscalização ambiental dos assentamentos, reiterando determinação feita por meio do Acórdão 557/2004-Plenário, ressaltando que as atividades de fiscalização independem da atuação do órgão ambiental estadual;

9.2.4. informe, nas próximas contas, acerca do cumprimento das determinações acima;

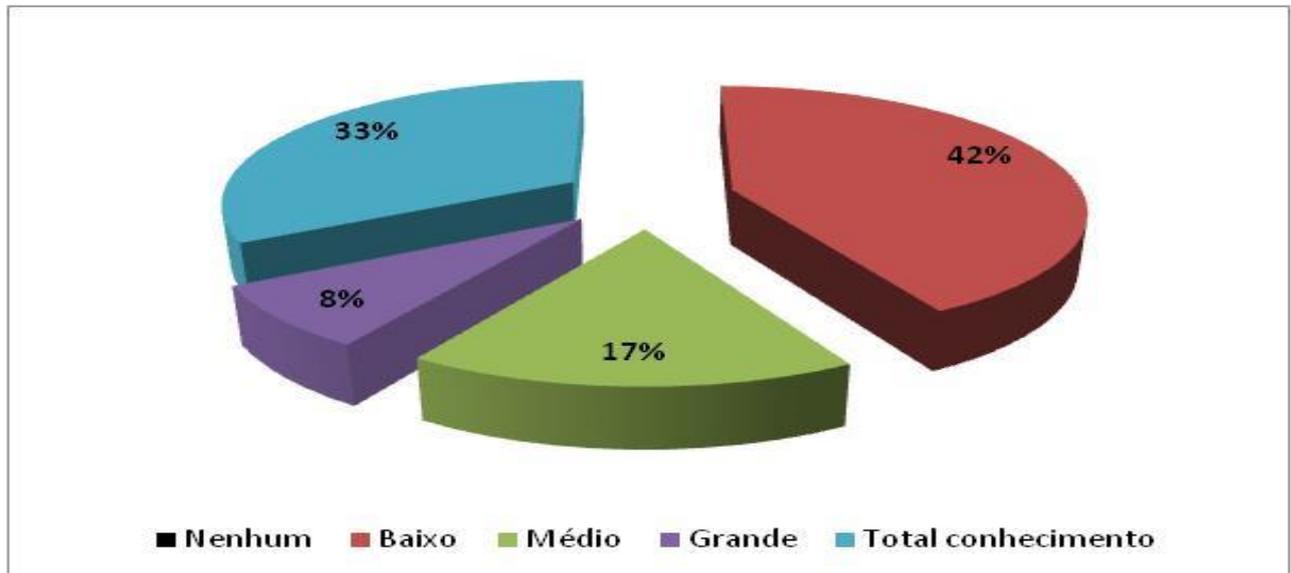
9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam à Advocacia-Geral da União, alertando-a acerca da necessidade de rever o Parecer GQ-181, de 17/3/1997, em face do que estabelecem os arts. 172 e 190 da Constituição Federal e os arts. 1º, § 1º, da Lei nº 5.709/71 e 23, § 2º, da Lei nº 8.629/93;

7.29. Diante da determinação do Tribunal para que o Incra retome as fiscalizações nas aquisições de imóveis rurais por empresas nacionais, com capital majoritariamente estrangeiro, entende-se estar em parte sanado o problema da falta de atuação da Autarquia nesse seguimento.

7.30. A necessidade de retomada desse tipo de fiscalização torna-se ainda mais evidente quando são analisados os resultados de entrevista com os Superintendentes pesquisados durante a

realização da FOC, em que segundo 42% dos gestores das SRs o conhecimento a respeito de estrangeiros que possuem imóveis rurais em sua jurisdição é baixo.

Gráfico 14 - Grau de conhecimento dos Superintendentes Regionais sobre estrangeiros PF ou PJ que adquirem imóveis rurais em sua Jurisdição.



Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas Unidades Regionais do TCU. Respostas dos Superintendentes à pergunta “Em sua avaliação, qual o grau de conhecimento da Superintendência a respeito de empresas de capital estrangeiro ou pessoas físicas estrangeiras que possuem ou adquirem imóveis rurais em sua Jurisdição?”.

7.31. O fato, e suas conseqüências podem ser avaliados em reportagens como as que reproduzimos abaixo (<http://fantastico.globo.com/Jornalismo/Fantastico/0,,AA1682331-4005,00-UM+PEDACO+DA+AMAZONIA+EM+MAOS+ESTRANGEIRAS.html>), disponível em: 16/01/2008):

Será que a investida de estrangeiros estaria colocando em risco a soberania nacional? Um relatório da Agência Brasileira de Inteligência, divulgado esta semana, reacendeu a polêmica.

O documento levanta suspeita sobre a atuação, em áreas públicas da Amazônia, de uma Organização Não Governamental e tenta entender por que o diretor desta ONG, um milionário sueco, comprou tantas terras na região.

O multimilionário sueco Johan Éliasch, começou a ser investigado pela Agência Brasileira de Inteligência, a Abin, no ano passado. Chamaram a atenção da agência as notícias da imprensa estrangeira de que ele estaria comprando, desde 2005, muitas terras na região amazônica com o argumento de proteger a floresta.

As terras, nos municípios de Manicoré e Itacoatiara, somariam 160 mil hectares, uma área maior que a cidade de São Paulo. As investigações da Abin ainda não são conclusivas, mas um relatório preliminar informa que nenhuma terra na Amazônia está registrada em nome dele.

O que a Abin já conseguiu descobrir é que os negócios de Johan Eliasch no Brasil seriam feitos por meio de um fundo de investimentos, que comprou terras da madeireira Ghetal. O sueco seria, segundo a Abin, o principal controlador desse fundo.

O Fundo de Investimentos é registrado nos Estados Unidos, no estado de Delaware. O que dificulta a investigação da Abin é que a legislação de lá não permite a divulgação dos nomes dos sócios das empresas. No relatório, a agência destaca que esse controle indireto da terra não é ilegal, mas uma forma de aproveitar "lacunas do direito brasileiro" para comprar terras na Amazônia.

Além dos negócios feitos através do Fundo de Investimentos, Johan é um dos fundadores da ONG Cool Earth, que atua na Amazônia, e também é investigada pela Abin. A agência identificou cinco áreas de proteção ambiental, num total de 145 mil hectares, que seriam administradas pela ONG. Duas dessas áreas, segundo a investigação, levantam suspeitas.

Cristalino e Teles Pires, na divisa dos estados de Mato Grosso e Pará, somam 130 mil hectares. Teles Pires está em terras públicas, do governo; o Parque Estadual do Cristalino, em Mato Grosso, e uma área da Força Aérea Brasileira, na Serra do Cachimbo, no Pará. O relatório da Abin diz textualmente que esses dois projetos estão "ladeados por solicitações de pesquisa geológica de reservas de ouro". E destaca que "essa região repousaria sobre formação geológica rica em lamprófito, mineral encontrado em áreas de jazidas de diamante".

O relatório informa ainda que "diferentemente do que atesta o certificado emitido pela ONG, há áreas já desmatadas e duas pequenas centrais hidrelétricas nos rios Nhandu e Rochedo".

Pela Internet, a Cool Earth pede doações para preservar a Floresta Amazônica.

Segundo a Abin, "há indícios de que a cobrança se trata de fraude", principalmente no caso dos projetos em terras públicas, porque aí a ONG estaria criando direitos no exterior, para estrangeiros, sobre áreas brasileiras, à revelia das exigências legais e cartoriais nacionais.

7.32. Cabe acrescentar ainda que, além da determinação do Tribunal, foi constatado pela equipe de auditoria, quando da estada no Incra, que consta como meta no Plano de Trabalho daquela Autarquia, o cadastramento geral de propriedades de estrangeiros no País.

IX. Regulação das Faixas de Fronteiras Complexas.

7.33. A Lei n.º 6.634, de 02 de maio de 1979, dispõe sobre a faixa de fronteira do País. Em seu art. 1.º dispõe:

Art. 1º - É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.

Art. 2º - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes à:

(...)

V - transações com imóvel rural, que impliquem a obtenção, por estrangeiro, do domínio, da posse ou de qualquer direito real sobre o imóvel;

VI - participação, a qualquer título, de estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, em pessoa jurídica que seja titular de direito real sobre imóvel rural;

7.34. Conforme informa o Coordenador da DFR/Incrá, o procedimento da regularização fundiária para as faixas de fronteiras complexas é o mesmo empregado em outras áreas do País, porém são considerados os aspectos ligados à segurança nacional, com estabelecimento de contatos com o Conselho Defesa Nacional (CDN). Somente nos casos regularizáveis, dá-se a emissão de títulos e a ratificação de títulos de terras de fronteiras.

7.35. Segundo informação obtida com a Coordenadora de Cadastro do Incra, a fiscalização ao perceber a ocupação por estrangeiros de terras da faixa de proteção (faixa de fronteira complexa), reporta o fato às Corregedorias Regionais, e denuncia ao CDN. Argumentou, ainda, que a Lei obriga aos proprietários de terras de fronteira a declarar a propriedade ou posse, mas se não o fizerem não há punição.

7.36. O Tribunal já expressou preocupação com a ocupação irregular na faixa de fronteira do Mato Grosso, ocasião em que expediu determinação à SR do Incra naquele Estado, por meio do Acórdão 1.582/2006 - Plenário, cujo excerto abaixo se transcreve:

Acórdão 1.582/2006 – Plenário

(...)

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, à Superintendência Regional do Incra no Mato Grosso que:

(...)

9.2.11 verifique a possibilidade de firmar parcerias de cooperação com universidades locais para regularização fundiária na faixa de fronteira e em torno da BR-163, de forma similar ao projeto já realizado pelo Incra no Paraná;

7.37. Entende-se que a deliberação desta Corte de Contas versou sobre uma questão pontual de regularização fundiária no Mato-Grosso. Por outro lado, constatou-se, mediante depoimentos no âmbito do Incra, que a atuação daquela Autarquia não tem se configurado de maneira contundente e sistemática na questão da regulação das faixas de fronteira complexas, mesmo tratando-se de questão referente às áreas estratégicas que envolvem a Segurança Nacional.

7.38. A atuação do Incra com ações de regularização fundiária e de fiscalização nas faixas de fronteira do Brasil deve ser incrementada e sistematizada, para a identificação dos ocupantes das terras, a regularização fundiária e a fiscalização da ocupação. É necessário, pois, que seja expedida recomendação ao Incra, para estender as providências decorrentes da determinação do Tribunal no Acórdão 1.582/2006/TCU – Plenário, às SRs de Estados fronteiriços com outros Países.

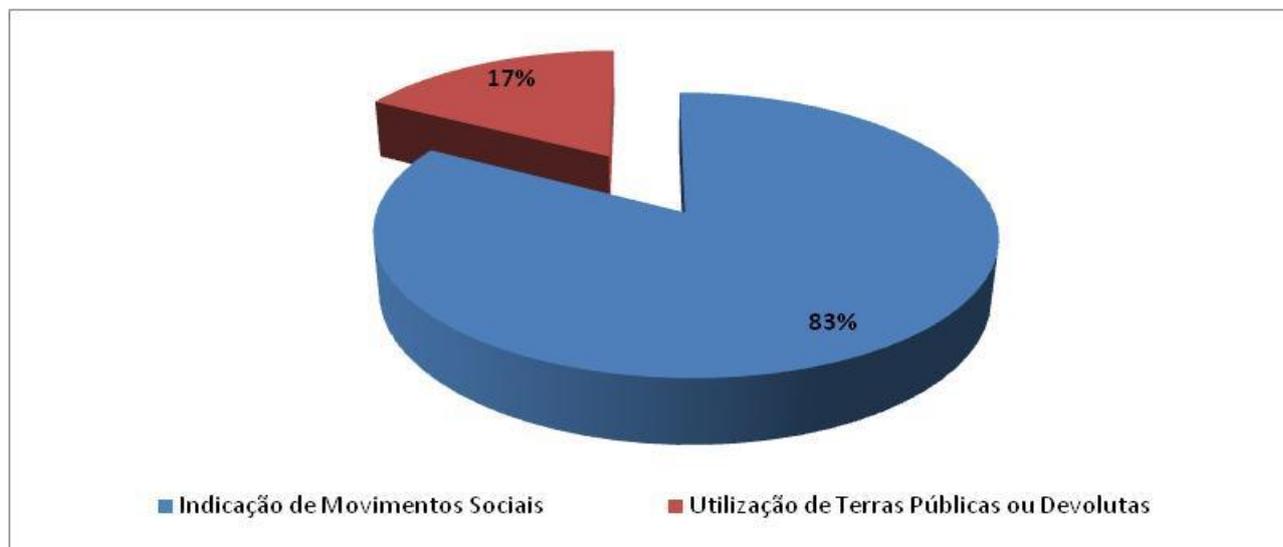
8. Existência de sistema integrado de informações sobre terras e mercados e integração com a área de Obtenção de Terras:

8.1. O Diretor de Obtenção de Terras do Incra, informa não ter conhecimento da existência de um mercado de terras públicas e privadas suscetíveis à destinação para a Reforma Agrária. Pode-se destacar como diretrizes do atual planejamento a informatização de todo o processo de obtenção, criando-se o módulo Sir/Obtenção, que deve em breve entrar em funcionamento (demandando muito a diretoria de Gestão Estratégica).

8.2. O Diretor informou, ainda, que não são utilizadas as informações do SNCR. Alertou para a necessidade de integrar a base do sistema com a base de dados de imóveis rurais da Receita Federal do Brasil - RFB, para a implantação do CNIR para uniformizar as informações. Registrou ainda que, no final de agosto/2008, foi assinado um termo para a vinculação dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS com os dados do SNCR do Incra.

8.3. Foi constatado ao longo do desenvolvimento do trabalho, que a obtenção de imóveis rurais acontece, no mais das vezes, ao sabor da demanda dos movimentos sociais, o que prejudica o planejamento, possivelmente encarece o preço dos imóveis rurais destinados à Reforma Agrária, podendo causar desperdício de recursos públicos. Esses fatos podem ser confirmados pelos resultados obtidos na FOC descritos no **Gráfico 15** a seguir:

Gráfico 15 – Principal instrumento utilizado para as atividades de Obtenção de terras segundo os Superintendentes Regionais



Fonte: Dados colhidos durante a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada pelas Unidades Regionais do TCU. Respostas dos Superintendentes à pergunta “Qual o principal meio utilizado na Superintendência para Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária?”.

8.4. Esse procedimento, segundo relatos colhidos em algumas SRs e Sede do Incra causa muitos efeitos negativos à Autarquia. Muitas das áreas indicadas pelos Movimentos Sociais se revelam produtivas. Em algumas superintendências, relatos indicam que de cada 10 inspeções realizadas, uma ou duas logram êxito para a obtenção de imóveis para a Reforma Agrária, já que o Estatuto da Terra proíbe a desapropriação de imóveis produtivos.

8.5. Há que se procurar alternativas que possibilitem ao Incra monitorar os preços dos imóveis, por meio de um sistema integrado de mercado de terras, utilizando-se de dados do ITR, da RFB e do Banco da Terra, que propiciem a otimização dos serviços prestados pela Diretoria de Obtenção de Imóveis Rurais do Incra.

8.6. A precariedade da estrutura e principalmente a falta de planejamento da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra, afetam a atuação da Diretoria de Obtenção de Terra da Autarquia, pela falta de informações consistentes sobre ordenamento da estrutura fundiária do País.

8.7. Isso atinge também, negativamente, a sustentabilidade dos assentamentos de Reforma Agrária, já que o georreferenciamento das áreas dos assentamentos com a delimitação de Áreas de Preservação Ambiental - APP e Reserva Legal para utilização das parcelas pelos assentados, não ocorre.

8.8. Diante disso, é necessário que o TCU e a CGU acompanhem mais de perto as ações empreendidas pelos envolvidos no processo de criação do CNIR, considerando os grandes prejuízos que vem sendo gerados pelas informações precárias hoje disponíveis, conforme já abordado neste Relatório.

9. Comentários do Gestor

9.1. Foi dada oportunidade de manifestação dos gestores quanto à redação, prazo para implementação, bem como a oportunidade e a adequabilidade das determinações propostas pela Unidade Técnica desta Corte, em reuniões realizadas na semana de 16 a 20 de fevereiro de 2009, após apresentação dos achados de auditoria e da prévia das propostas.

9.2. Por meio do Ofício nº 131/2009/P, de 31 de março de 2009, o Presidente do Inca Ilustríssimo Senhor Rolf Hackbart, encaminhou as sugestões sobre as determinações e recomendações que viriam a compor o relatório (fls. 29/66). Essa manifestação foi analisada e acatamos parcialmente as alterações propostas.

9.3. Dentre as observações do Gestor concordamos em excluir determinação para que o Inca conjuntamente com a Receita Federal do Brasil enviassem cronograma detalhado de formação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (item 2.8), pois, paralelamente à Auditoria, o Inca aprovou o cronograma junto a Receita Federal, bem como alteramos a redação e fixamos os prazos para o cumprimento das deliberações constantes na proposta de encaminhamento deste Relatório.

10. Conclusão.

10.1. O tema Ordenamento Fundiário tem significativa importância como a atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da atividade de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, bem como para que o Governo Federal tenha o conhecimento das propriedades e posses de terras por brasileiros e estrangeiros.

10.2. A Ação Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária por ser a ação mais onerosa do PNRA, deve ser precedida pela ação de ordenamento fundiário, com a finalidade de baratear os custos da obtenção de imóveis rurais. Identificou-se que não há uma efetiva coordenação entre as Diretorias de Obtenção de Terras e de Ordenamento Fundiário, para a utilização do produto do trabalho da segunda pela primeira.

10.3. Verificou-se que o uso dos Sistemas Corporativos pelas diversas unidades é restrito, considerando-se os diversos problemas registrados no Sipra e no SNCR. Os problemas vão da falta de confiabilidade dos dados até a dificuldade de geração de relatórios gerenciais confiáveis, para aplicação nas atividades, tanto de Ordenamento Fundiário quanto de Obtenção de Terras.

10.4. Com relação às atividades de georreferenciamento, certificação e emissão de CCIR, verificou-se que, no geral, os comitês não têm a composição ideal, os trabalhos são desenvolvidos lentamente, a estrutura física e de pessoal são deficientes e que inexistem estruturas formais desses comitês, tudo isso resultando em desmotivação na atuação dos componentes dessas comissões, tendo como efeito a morosidade e baixa qualidade dos trabalhos.

10.5. Afiguram-se como principais achados de auditoria:

- a) descontinuidade na aplicação dos recursos destinados à ação e alta utilização orçamentária com baixo nível de cumprimento de metas físicas;
- b) inoperância do Comitê Nacional, falta de previsão regimental para os comitês de certificação, falta de exclusividade de atuação dos componentes nos comitês; espaço físico deficiente para os servidores e para o arquivamento dos processos de certificação; risco de perda de pessoal especializado, falta de servidores e de padronização dos trabalhos;
- c) baixo grau de conhecimento da malha fundiária nacional, baixa procura por certificação na maioria dos Estados, número insignificante de certificação conforme o Decreto 4.449/2002 e descumprimento deste pelos entes governamentais, descumprimento da Lei 10.267/2001 pelos cartórios quanto às informações para o Incra; baixa qualidade de georreferenciamento pelos agentes credenciados e ausência de norma para descredenciamento;
- d) falta de padronização de protocolo dos Processos de Certificação nas SRs, pouca utilização do sistema de protocolo (Sisprot) e de gestão documental (SisDoc), inexistência de prazo máximo para finalização dos processos de certificação, alto risco de ocorrência de fraudes ou de ingerência política;
- e) inexistência de critérios formais de ordem de análise, recepção de processos sem as peças técnicas necessárias, ausência de peças em processos com certificação já emitida, muitos erros na inserção de dados, excesso de medidas judiciais que obrigam o Incra a emitir certificação e CCIR, grande quantidade de processos de regularização fundiária pendentes;
- f) constatação de grandes áreas griladas no AM, PA, PR, AC, AP, RO, MA, GO e SP, enormes diferenças entre o tamanho real das propriedades e os registros cartorários, desconhecimento das aquisições e posses de imóveis rurais por estrangeiros, influências de movimentos sociais nas aquisições de imóveis rurais, ineficiência de fiscalização para obtenção de imóveis rurais.

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



g) alto percentual de utilização orçamentária com baixo nível de cumprimento de metas físicas; Risco de eventual esvaziamento de pessoal especializados da área no Incra, com a edição da Medida Provisória n.º 458, de 10/02/2009, que pode vir a comprometer ainda mais a preservação dos biomas não abrangidos pelo Bioma Amazônico.

11. Proposta de encaminhamento

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

11.1. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA que:

11.1.1. reveja, em conjunto com o Incra, o Mpog e a Casa Civil da Presidência da República, os orçamentos e as metas da entidade de modo a equilibrar o montante financeiro destinado às atividades de Ordenamento da Estrutura Fundiária, de Obtenção de Imóveis para Reforma Agrária e de Promoção da Sustentabilidade Econômica Técnica e Ambiental dos Assentamentos, buscando o cumprimento dos art. 9 e 10, do Decreto 4.449/2002, considerando o efetivo custo de execução das atividades pertinentes e o ganho em eficiência e economicidade, decorrente dos instrumentos de planejamento e de organização que a boa condução das atividades de Ordenamento da Estrutura Fundiária podem gerar para a consecução das demais atribuições da Autarquia, bem como eventuais alterações decorrentes da MP 458/2009 (item 3);

11.1.2. providencie, considerando a MP 458/2009 e considerando o disposto no item 9.4 do Acórdão TCU 1.582/2006 – Plenário c/c item 6.3. (j) do respectivo Relatório do Ministro Relator, a formação de grupos de trabalho, inclusive com o auxílio de servidores de outros Estados, nas superintendências sediadas na Amazônia Legal, na empreitada de promover a certificação e o devido cadastramento no SNCR das terras da União, previsto na Lei 10.267/01, em obediência à Lei 5.868/72, regulamentada pelo Decreto n.º 72.106/73, art. 2º, inc. IV, tendo em vista ser este o passo inicial para quaisquer providências, seja a retomada de terras de grileiros, seja a regularização fundiária quando o possuidor for cliente da reforma agrária, seja destinação dessas terras a reservas ou pesquisa, ou simplesmente para a necessária e urgente elaboração do mosaico dos imóveis rurais do Brasil (item 3);

11.2. Determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

11.2.1. revise em cada exercício as metas físicas de programas, atividades e projetos definidos no Plano Plurianual, de modo a facilitar seu planejamento, subsidiar a elaboração das peças orçamentárias dos exercícios seguintes e promover o adequado cumprimento de seus objetivos, até dezembro de 2009 (item 3.15);

11.2.2. padronize, em até 60 dias, as diretrizes de planejamento de suas Superintendências Regionais, de forma a melhor utilizar os recursos destinados à consecução dos trabalhos relativos às Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Instituto (item 3.20);

11.2.3. normatize, até dezembro de 2010, critérios de descredenciamento dos profissionais habilitados a realizar o georreferenciamento definido no § 3º no artigo 176 da Lei 6.015/1973 que realizem serviços em desconformidade com as regras definidas na Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, observando os princípios do contraditório e da ampla defesa (item 6.21);

11.2.4. estabeleça, em até 60 dias, rotina de verificação prévia da documentação conforme a Norma de Execução nº 80/2009, protocolando apenas processos que contenham todas as peças técnicas exigidas para a formação dos processos de Certificação de que trata a Lei 10.267/2007 (item 6.27);

11.2.5. adote providências, até dezembro de 2010, visando a utilização de sistema informatizado de controle sobre a tramitação de processos e solicitações no âmbito das Unidades da Autarquia, por meio de protocolo, considerando o disposto no item 9.4 do Acórdão TCU 1.582/2006 – Plenário c/c item 6.3. (f) do respectivo Relatório do Ministro Relator, que contenha, no mínimo, as seguintes informações (item 6.24):

- 11.2.5.1. número de Protocolo;
- 11.2.5.2. data de aceite do processo;
- 11.2.5.3. nome do responsável pela tramitação;
- 11.2.5.4. localização;
- 11.2.5.5. prazo de instrução;
- 11.2.5.6. situação do processo: protocolado; em análise; ou concluído;

11.2.6. reiterar determinação ao Incra constante do item 9.21 do Acórdão TCU 1.582/2006 – Plenário, nos seguintes termos: implemente, considerando os princípios da publicidade e da impessoalidade elencado no artigo 37 da CF, em até 60 dias, mecanismos sistemáticos de bloqueio à ingerência de atores externos nas ações e atividades próprias de seus servidores, criando rotinas de trabalhos e normas internas, principalmente em processos de Certificação de Imóveis Rurais, Regularização Fundiária e Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, contemplando, no mínimo (item 6.30):

- 11.2.6.1. tramitação de processos e atendimento aos diversos tipos de solicitações, de acordo com sua natureza, para todos os pedidos formulados junto ao Incra, conforme determinação proposta no item 11.2.5;
- 11.2.6.2. criação de fluxos de processos, com prazos estabelecidos para seu saneamento;
- 11.2.6.3. adequação do sistema de tramitação de processos, tornando-o público, de forma permitir que o interessado possa identificar em que fase se encontra o mesmo, via Internet;
- 11.2.6.4. estabelecimento de critérios formais de seqüenciamento e preferência no atendimento nos casos em que for cabível;
- 11.2.6.5. criação de instrumento de fiscalização da base de dados, mediante emprego de técnicas amostrais.

11.2.7. Implemente, em conjunto com a Diretoria de Gestão Estratégica, até o mês de dezembro de 2009, mecanismo para dar publicidade aos processos de Regularização Fundiária publicando na internet, além das informações referentes ao item 11.2.6, lista de imóveis que tiveram finalizados seus processos de regularização fundiária discriminando, no mínimo:

- 11.2.7.1. identificação do beneficiário com nome e CPF;
- 11.2.7.2. data de atendimento pedido;
- 11.2.7.3. valor a ser pago pelo beneficiário por hectare;

11.2.8. reiterar determinação ao Incra, constante do item 9.1 do Acórdão 174/2005 – Plenário, nos seguintes termos: determinar às Superintendências Regionais do Incra que concluam, até dezembro de 2011, o levantamento relativo à documentação cartorária de imóveis rurais acima de 10.000,0000 ha (Portaria/Incra/n.º 12/2006), na totalidade dos cartórios de registro de imóveis, sob pena de aplicação de multa ao responsável, nos termos do § 1º do art. 58 da Lei nº 8.443/92, emitindo relatório pormenorizado, contendo, no mínimo, as seguintes informações (itens 6.14 e 7.19):

- 11.2.8.1. relação das matrículas canceladas dos registros rurais vinculados a títulos nulos de pleno direito ou realizados em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei nº 6.015/75 (identificando o imóvel, matrícula e área do imóvel, município de localização, proprietário), ou cópia da(s) declaração(ões) do Corregedor-Geral de Justiça do Estado sobre a inexistência de imóveis na situação descrita;

11.2.8.2. informações sobre quais medidas administrativas e judiciais foram adotadas junto ao Corregedor-Geral de Justiça ou apresentação das razões para a sua ausência caso não haja quaisquer das informações indicadas no subitem anterior;

11.2.8.3. relação das situações com irregularidades nos cartórios de registro de imóveis, detalhando o número de casos apurados, a existência de requerimento ao Corregedor-Geral de Justiça de realização de inspeção ou correição e de promoção da correspondente representação ao Ministério Público (essa relação deve conter, no mínimo, a identificação do cartório e comarca, a irregularidade identificada e as medidas adotadas);

11.2.8.4. relação de imóveis que tiveram ou venham a ter o Certificado de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR cancelado pelo Incra, contendo: cadastro e área, município de localização, proprietário e motivo do cancelamento;

11.2.8.5. relação dos processos irregulares encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado, indicando, no mínimo: número do processo, nome e/ou identificação do imóvel, cadastro e área do imóvel, proprietário e a(s) irregularidade(s) apurada(s);

11.2.8.6. resultados, ainda que parciais, das ações empreendidas sob a égide da Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, regulamentada pelo Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002, em especial no tocante a imóveis acima de 5.000,0000 ha;

11.2.9. implemente, até dezembro de 2011, procedimento de comunicação automática entre os dados constantes dos softwares de análise gráfica e os dados do SNCR, de modo a evitar erros de digitação que inviabilizem o uso gerencial das informações, com o intuito de garantir o adequado cumprimento do princípio da eficiência (item 6.38);

11.3. Recomendar ao Incra que:

11.3.1. acrescente, em sua Estrutura Orgânica, os Comitês Nacional e Regionais de Certificação de Imóveis Rurais disponibilizando lotação de servidores para a área (item 4.23);

11.3.2. reiterar recomendação ao Incra, constante do item 9.2.11 do Acórdão 1.582/2006, nos seguintes termos: “verifique a possibilidade de firmar parcerias de cooperação com universidades locais para *regularização fundiária na faixa de fronteira e em torno da BR-163, de forma similar ao projeto já realizado pelo Incra no Paraná*” (item 7.38);

11.4. determinar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ que oficie às Corregedorias dos Tribunais de Justiça Estaduais alertando-os para a necessidade do efetivo cumprimento do § 7º da Lei 4.947/1966 e do § 4º do artigo 176 da Lei 6.015/1973 (item 6.18);

11.5. determinar à Casa Civil da Presidência da República que oficie aos entes governamentais federais para efetuarem o georreferenciamento dos imóveis sob sua jurisdição, nos casos previstos nos §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei 6.015/1973 (item 6.17);

11.6. determinar à Controladoria Geral da União que dê ciência ao Tribunal a respeito do cumprimento das determinações a serem proferidas neste processo no relatório de auditoria de gestão elaborado por ocasião das prestações de contas do Incra nos próximos exercícios.

11.7. determinar à 8ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União que estabeleça cronograma de monitoramento periódico das determinações constantes do Acórdão a ser proferido no presente processo;

11.8. encaminhar o Acórdão que apreciar o presente processo, bem como o Relatório e Voto que o fundamentarem, à Comissão de Agricultura Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor,



Fiscalização e Controle, Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, bem como à Casa Civil da Presidência da República, para que conheçam o seu teor, com vistas a minimizar os impactos negativos na área de Ordenamento Fundiário do Incra, bem como na preservação dos biomas não abrangidos pelo bioma amazônico.

Brasília/DF, em 3 de abril de 2009.

Aderbal Amaro de Souza
ACE – Matrícula 5610-3

Renan Bezerra Milfont
ACE – Matrícula 7689-9

Wanessa Carvalho Amorim Mello
ACE – Matrícula 5061-0

Daniel Moreira Guilhon
ACE – Matrícula 7668-6

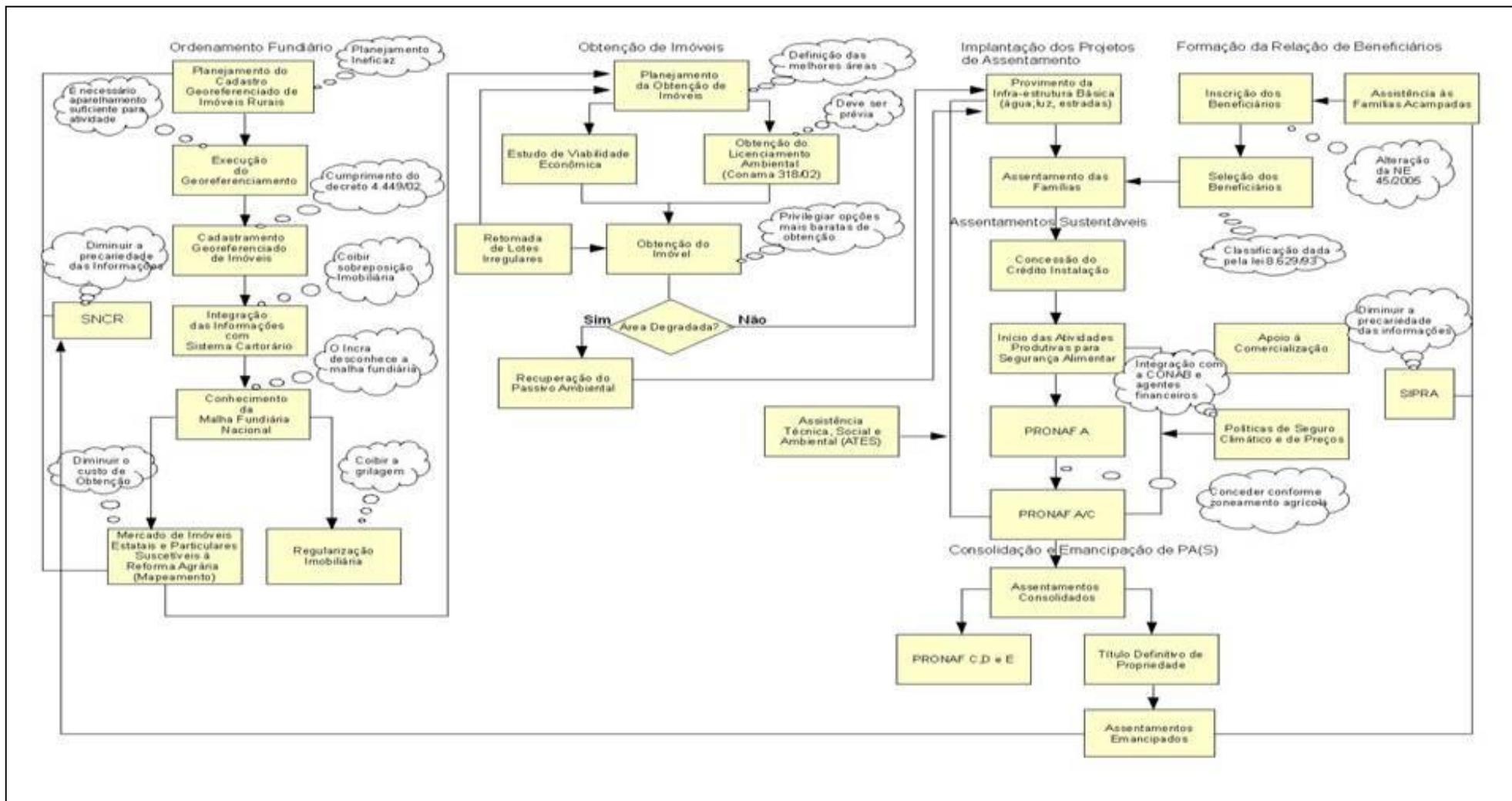
Paulo Vinícius Menezes da Silveira
ACE – Matrícula 4594-2
Coordenador

Tiago Modesto Carneiro Costa
ACE – Matrícula 6583-8



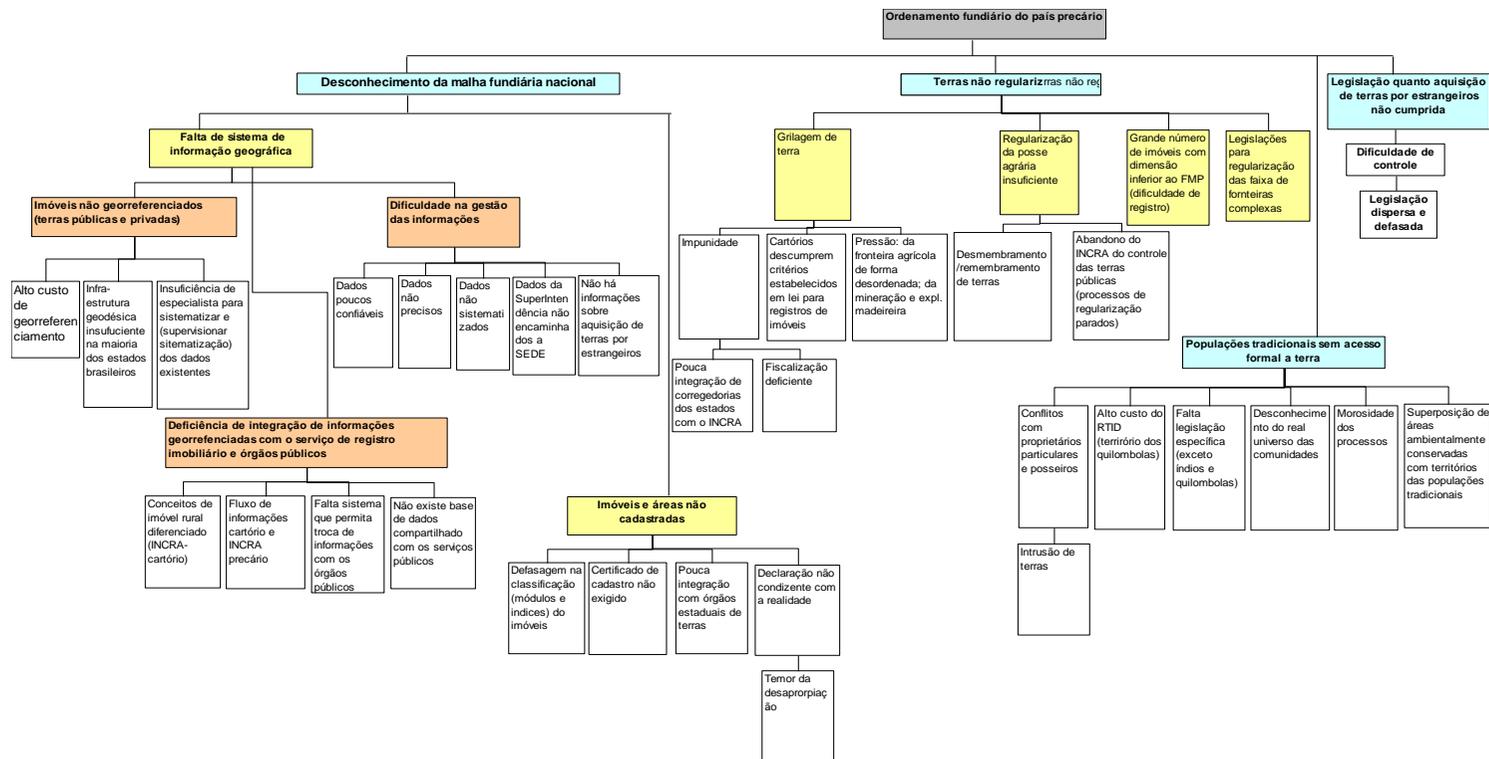
12. ANEXOS

X. ANEXO I – Mapeamento dos principais processos relacionados à Reforma Agrária

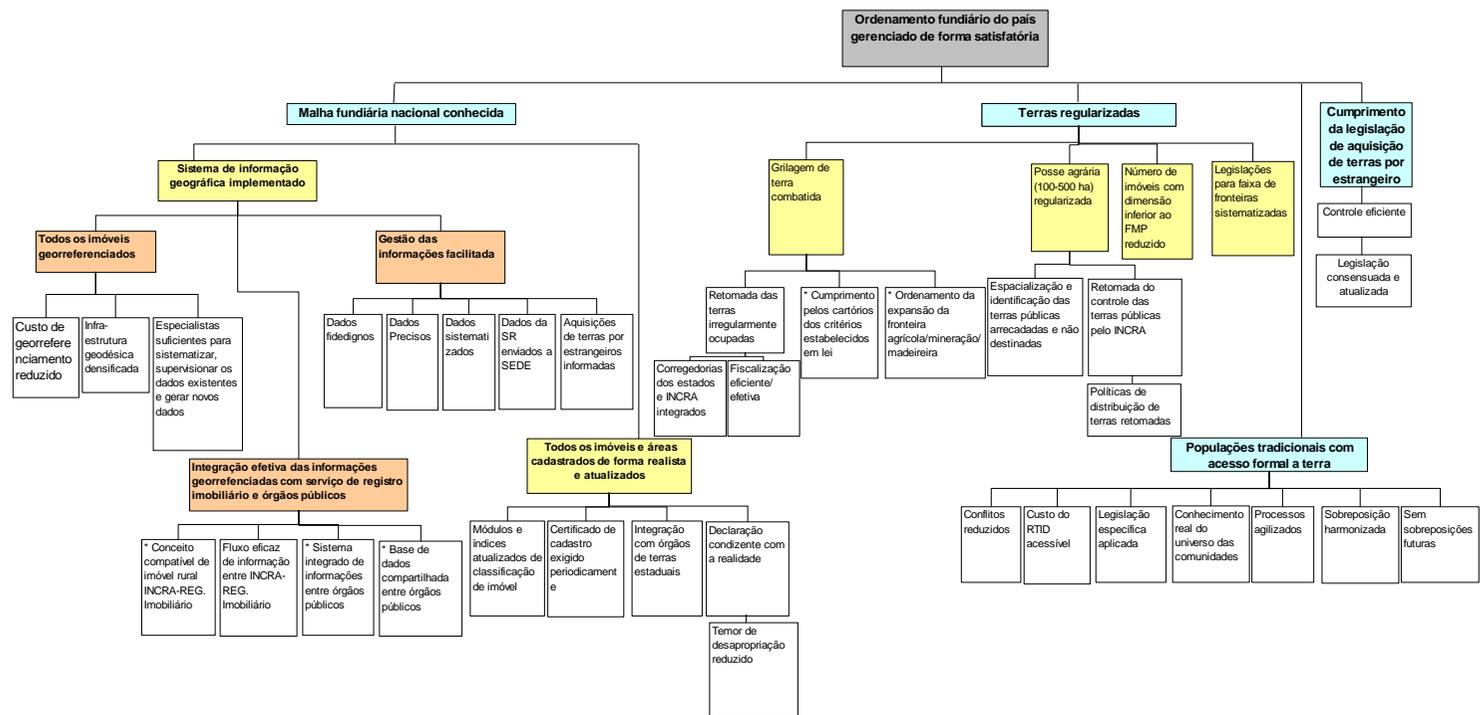


Fonte: Relatório TMS 5 – Reforma Agrária – TC 030.234/2007-8

XI. ANEXO II – Árvores de Problemas da área de atuação “Ordenamento Fundiário”.



Fonte: Relatório de Oficinas Técnicas PPA 2008 – 2011 do Ministério do Planejamento e Orçamento



* Fora da governança do INCRA

XII. ANEXO III – *Árvore de Objetivos na área de atuação “Ordenamento Fundiário”.*

Fonte: Relatório de Oficinas Técnicas PPA 2008 – 2011 do Ministério do Planejamento e Orçamento

XIII. Anexo VI - Tabela de Achados, Soluções Propostas, Benefícios Esperados – Ordenamento da Estrutura Fundiária

Achado	Solução Proposta	Benefício Esperado
<ul style="list-style-type: none"> - A descontinuidade na aplicação dos recursos destinados ao Ordenamento da Estrutura Fundiária reflete-se diretamente na gestão operacional da Autarquia, impossibilitando planejamento e organização eficiente; - Alto percentual de utilização orçamentária com baixo nível de cumprimento de metas físicas; - Risco de eventual esvaziamento de pessoal especializados da área no Incra, com a edição da Medida Provisória n.º 458, de 10/02/2009, que pode vir a comprometer ainda mais a preservação dos biomas não abrangidos pelo Bioma Amazônico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudar, em conjunto com Ministério do Planejamento, Casa Civil e demais envolvidos, maneiras de equilibrar o orçamento previsto para as atividades relacionadas ao Ordenamento da Estrutura Fundiária em relação as outras atividades do Incra, considerando o potencial de economia que pode ser gerado nas outras atividades da Autarquia; - Revisão das metas físicas definidas no PPA anualmente, de modo a facilitar o planejamento das atividades e subsidiar a elaboração das peças orçamentárias dos exercícios seguintes; - Padronização das diretrizes de planejamento das SRs para consecução dos trabalhos relativos às Divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária do Incra; - Enviar cópia do presente Relatório às Comissões Temáticas do Congresso Nacional, com vistas a minimizar os impactos negativos na área de Ordenamento Fundiário do Incra, bem como na preservação dos biomas não abrangidos pelo bioma Amazônico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorias na orçamentação, planejamento e execução das atividades relacionadas ao ordenamento da estrutura fundiária; - Aumento do percentual de realização das metas físicas previstas nos instrumentos de planejamento; - Mitigação dos riscos envolvidos na criação do Irfam para o andamento dos trabalhos das divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> - Falta de servidores que trabalhem efetivamente nos Comitês Certificadores; - Falta de padronização da composição dos trabalhos dos Comitês Certificadores; - O Comitê de Certificação Nacional não funciona efetivamente; - Não há previsão regimental para os Comitês de Certificação Nacional e Regionais; - Grande parte das SRs não possui quadro exclusivo para as atividades de certificação de imóveis rurais; 	<ul style="list-style-type: none"> - Com a finalidade de financiar a composição dos Comitês Regionais e Nacional de Certificação de Imóveis Rurais, bem como a disponibilização suficiente de espaço físico para a consecução de suas atividades, é recomendável que o Incra avalie a possibilidade de cobrança de taxa para Certificação de Imóveis Rurais a que se refere o Decreto 4.449/2002; - Inserção dos comitês de certificação de imóveis regionais e nacional na estrutura orgânica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Provimento de agilidade na análise de processos de certificação; - Aparelhamento dos comitês de certificação.



Achado	Solução Proposta	Benefício Esperado
<ul style="list-style-type: none">- A maioria das SRs não destina espaço físico suficiente nem para acomodar os servidores da divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, nem para arquivamento dos processos de certificação de imóveis rurais;		
<ul style="list-style-type: none">- Baixo grau de conhecimento da malha fundiária nacional;- Baixa procura por certificação de imóveis rurais na maioria dos Estados;- Grande parte dos Estados da Federação não possui número significativo de imóveis certificados nos termos do Decreto 4.449/2002 e que a maioria dos processos analisados encontra-se nos Estados da Região Centro-Oeste e no Estado de São Paulo, que juntos são responsáveis por mais de 75% dos processos em que a certificação foi emitida;- Os entes governamentais como Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento - SPU, Ibama, Estados, Municípios e o próprio Incra não tem cumprido o Decreto 4.449/2002;- Descumprimento da Lei 10.267/2001 pelo sistema cartorário no que se refere ao fluxo de informações de envio obrigatório ao Incra;- Baixa qualidade dos trabalhos de Georreferenciamento por parte dos profissionais credenciados;- Ausência de norma e critérios para descredenciamento de profissionais habilitados a efetuar o georreferenciamento;- Insuficiência e falta de padronização de protocolo dos processos de certificação nas SRs;- Pouca utilização do sistema de protocolo (Sisprot) e do sistema de gestão documental (Sisdoc);	<ul style="list-style-type: none">- Implantação de Sistema de Protocolo (obrigatoriedade);- Verificação prévia da entrada de documentação de certificação;- Estabelecimento de prazo máximo para emissão de certificação;- Disponibilização do andamento dos processos de emissão de certificação na internet;- Estabelecimento de critérios formais de preferência e seqüenciamento;- Implantação de rotina de distribuição e análise de processos;- Implantação de procedimentos de Auditoria operacional e de dados;- Implantação de sistemática de validação e batimento de dados no SNCR;- Implantação de procedimento de comunicação automática entre os softwares de análises gráficas e o banco de dados do SNCR;- Recomendação ao CNJ para oficiar corregedorias dos TJ Estaduais para o efetivo cumprimento da Lei 10.267/2001;- Determinar aos Entes Governamentais Federais para enviarem plano de ação com vistas ao cumprimento efetivo da Lei 10.267/2001;- Realização de Trabalhos conjuntos com TCEs para fiscalização da atuação dos Cartórios e dos Entes Estaduais obrigados à efetuar a Certificação;- Inserção de cláusula contratual para disponibilização de senha para Rede de Controle no contrato Serpro e Incra para manutenção e desenvolvimento do SNCR;	<ul style="list-style-type: none">- Diminuição do risco de ocorrência de fraudes na emissão de CCIR e Certificação;- Maior transparência e segurança ao usuário dos serviços;- Remoção de entrave para concessão de financiamentos para a Região Amazônica e financiamentos em que o imóvel rural é dado em garantia (MCR 2.1.1.12), gerando prejuízos na aplicação de recursos do FNO de R\$ 807,30 milhões anualmente que produziram mercadorias agrícolas no valor de R\$ 1.040,00 milhões, além da criação de aproximadamente 140 mil empregos, só na Região Norte, segundo projeções do Banco da Amazônia, além dos prejuízos para aplicação de todas as linhas de financiamento rural;- Melhor conhecimento das áreas do Estado;- Possibilidade de maior controle sobre a ocupação de áreas pertencentes aos Entes Governamentais;- Diminuição de erros de digitação e melhora dos dados a respeito da malha fundiária nacional;



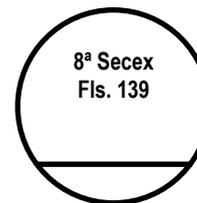
Achado	Solução Proposta	Benefício Esperado
<ul style="list-style-type: none">- Inexistência de prazo máximo para finalização dos processos de certificação de imóveis rurais;- Alto risco de ocorrência de fraudes ou ingerência de terceiros no processo de certificação, uma vez que o particular, obrigado a realizar o procedimento, pode se submeter a meios escusos para a obtenção do documento, como tráfico de influência, subornos ou outras práticas ilegais, tornando todo o processo vulnerável como um todo;- Inexistência de critérios de preferência na análise formalmente estabelecidos;- Recepção de processos sem as peças técnicas necessárias à análise;- Ausência de peças técnicas fundamentais em processos com certificação já emitida;- Grandes quantidades de erros de digitação inviabilizam o uso gerencial das informações;- Aumento do número de medidas judiciais que obrigam o Incra à emitir certificação e CCIR;	<ul style="list-style-type: none">- Digitalização de todo o acervo cartográfico pertencente a esses Estados;- Adoção das medidas já referidas no sentido de aparelhar e organizar a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária e divisões correspondentes no Estado;- Controle efetivo do TCU a respeito dos Acórdãos n.ºs. 275/2003, 329/2005, 2201/2006, 871/2007, 2.045/2008 todos do Plenário;- Que seja expedida determinação ao Incra, para estender as providências decorrentes da determinação do Tribunal no Acórdão 1.582/2006/TCU – Plenário, às Superintendências de Estados fronteiriços com	<ul style="list-style-type: none">- Diminuição do desmatamento ilegal: Posses ou invasores sem qualquer vínculo legal com o imóvel rural podem desrespeitar as leis ambientais impunemente;- Diminuição da insegurança jurídica para pequenos posseiros e diminuição do risco de aumento do número de trabalhadores rurais sem terra: Pequenos posseiros, principalmente no interior do Nordeste, ficam sem garantias de propriedade da terra e sem acesso à políticas públicas de crédito e geração de renda para o campo;- Diminuição de riscos ou prejuízo à Segurança Nacional: Dotado de grande fronteira seca, o governo sozinho não possui capacidade operacional para efetuar o patrulhamento contínuo dessas áreas, a regularização de posse em áreas de fronteira poderia evitar a entrada de produtos ilegais, como armas e drogas;



Achado	Solução Proposta	Benefício Esperado
obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária.	outros Países; - Acompanhamento efetivo das ações empreendidas pelos envolvidos no processo de criação do CNIR por parte da CGU e do TCU.	- Possibilidade de diminuição dos custos com obtenção de imóveis rurais e/ou aumento na arrecadação de impostos provindos do Imposto Territorial Rural; - Diminuição dos riscos à soberania nacional, principalmente na Região Amazônica.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
8ª Secretaria de Controle Externo
2ª Diretoria Técnica - Agricultura e Organização Agrária



8ª Secex
Fls. 139

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, I. da P. S. (2001). **Introdução à Auditoria Operacional**. Rio de Janeiro: FGV.

ARAÚJO, Flávia Camargo de. **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros**. 2006, Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento destinado às atividades de Ordenamento Fundiário. Disponível em: www.camara.gov.br
Acesso em setembro de 2008.

BRASIL. **LEI Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm. Acesso em: 06 de fevereiro de 2008.

BRASIL. **LEI Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/Quadro-2001.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 10.267 de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/Quadro-2001.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.509, de 14 de junho de 2000**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3509.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.591, de 06 DE FEVEREIRO de 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em:



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/2000.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.449, de 30 de outubro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis n.ºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm. Acesso em 26 de fevereiro de 2009.

MDA. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata** / Organizadores Joaquim Modesto Pinto Junior, Valdez Farias. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2007. (NEAD Especial; 7).

INCRA. **PORTARIA Nº 70/2006**. Disciplina a utilização dos recursos de Tecnologia da Informação nas unidades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0145400795.pdf>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

CONFEA. **DECISÃO PLENÁRIA PL 2087 de 3 de novembro de 2004**. acerca dos profissionais habilitados a desenvolverem atividades definidas definiu os profissionais habilitados a realizar as atividades definidas pela Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, no tocante à regularização de propriedades rurais junto ao Incra. disponível em: <http://200.252.80.5/Cartografia/download/Decisao%20Plenaria%20CONFEA%20-%20PL2087.pdf>. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

ISACA. **Cobit 4.1 (Control Objectives for Information and related Technology), da Information Systems Audit and Control Association (Isaca)** – disponível em: eletrônico www.isaca.org. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

AGU. **Parecer n.º GQ – 181/1997**. Parecer sobre a não recepção do § 1.º do art. 1.º da Lei n.º 5.709 pela CF de 1988.

MPOG. **RELATÓRIOS SIGPLAN**. Relatórios gerenciais de todos os programas relacionados ao MDA exercícios 2000 – 2007. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>. Data de acesso: 06 fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 1582/2006-P**. Auditoria Operacional. Superintendência do Incra no Estado do Mato Grosso. Combate à ocupação irregular (grilagem) de terras públicas. Constatação de ausência de procedimentos adequados para o combate à ocupação irregular de terras públicas. Oportunidades de melhoria de desempenho. Determinação e recomendação. A expedição de determinações ao órgão competente é suficiente para correção e prevenção de falhas identificadas na gestão do "Projeto Piloto de Retomada de Terras", levado a efeito pelo Incra/MT. Processo 016.186/2003-6. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 01 de setembro de 2006. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **DECISÃO 750/1998 – P**. Auditoria Operacional. INCRA. Reforma Agrária. Implantação de cadastro. Remessa de delimitação do imóvel. Alta concentração de terra. Cadastro declaratório, comprometendo a comprovação dos dados. Fiscalização deficiente. Aquisição de áreas com preços acima do mercado e sem critérios técnicos de seleção. Descontrole sobre o número de assentados. Assistência técnica ao assentado precária. Deficiência na tramitação de processos de obtenção de área. Determinação. Arquivamento. Disponível em:



<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>. Data de acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 275/2003-P**. Acompanhamento. Representação formulada pelo MP/TCU. Possíveis irregularidades praticadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e pelo INCRA. Medidas de combate à invasão de terras públicas; duplicidade de área e fraude em registro cartorial pelo esquema de grilagem de terras da união na Amazônia. Diligência realizada. Constatação da eficácia e eficiência das medidas adotadas. Interrupção do fluxo de recursos para a continuidade do programa. Determinação. Juntada às contas anuais do INCRA. Processo nº.: 012.220/2002-3. Min. Rel. ADYLSO MOTA. DOU 07 de abril de 2003. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>. Data de Acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 391/2004-P**. Auditoria Operacional. INCRA. Programa Novo Mundo Rural - Assentamento de Trabalhadores Rurais. Avaliação da promoção da organização social e produtiva nos assentamentos rurais. Descontinuidade administrativa. Falta de estrutura básica. Assistência técnica precária. Seleção inadequada e endividamento dos agricultores. Fragmentação da execução das ações. Precariedade da comunicação e coordenação entre a Administração do INCRA e a entidades regionais. Deficiência de infra-estrutura. Falta de estrutura de acompanhamento e supervisão das ações. Determinação. Recomendação. Monitoramento. Arquivamento. Processo nº.: 012.256/2003-4. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 20 de abril de 2004. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=23&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 261/2004-P**. Acompanhamento. INCRA. Avaliação da eficiência, eficácia e suficiência das medidas aplicadas à grilagem de terras no Estado da Bahia. Fixação de prazo para envio de informações ao Tribunal. Remessa de cópia aos órgãos interessados. Processo nº.: 012.187/2002-7. Min. Rel. Adylson Motta. DOU 29 de março de 2004. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 557/2004-P**. Levantamento de Auditoria. Inca. Verificação do processo de desapropriação de imóveis para reforma agrária. Deficiências na gestão ambiental. Registro contábil indevido dos imóveis. Falhas no manual de obtenção de terras. Erros sistemáticos de avaliação de imóveis. Ausência de utilização da gama disponível de terras para reforma agrária. Desapropriação de propriedade produtiva. Pagamento de indenizações indevidas. Parcialidade na análise de recursos. Ajuizamento desnecessário de ações de desapropriação. Atos judiciais inidôneos. Ausência de prévio estudo de viabilidade econômica dos imóveis. Falta de transparência nos casos de impugnação de avaliação por expropriados. Audiência. Determinação. Recomendação. Ciência a diversas autoridades. Juntada às contas anuais. Processo nº.: 005.888/2003-0. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 24 de maio de 2004. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 329/2005-P**. Acompanhamento. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Superintendências Estaduais no Pará e no Sul do Pará. Medidas adotadas no combate à grilagem de terras no Estado do Pará. Análise da cadeia dominial. Interposição das medidas judiciais. Falta de recursos humanos, materiais e financeiros. Risco de descontinuidade das ações já adotadas. Desatualização dos dados processuais. Determinação. Remessa de cópia à Procuradoria da República no Município de Marabá e aos



demais órgãos interessados. Processo nº 012.373/2002-2. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 07 de abril de 2005. Disponível em:

<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>

Data de acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 174/2005-P**. Acompanhamento. INCRA. Avaliação da eficiência, eficácia e suficiência das medidas aplicadas de combate à grilagem de terras no Estado do Tocantins. Insuficiência das medidas adotadas. Determinação. Remessa de cópia aos órgãos interessados. Processo nº 012.373/2002-2. Min. Rel. Valmir Campelo. DOU 10 de março de 2005. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 1528/2005-P**. Relatório de Monitoramento. Acórdão 391/2004 - Plenário. Programa Novo Mundo Rural. Baixo índice de implementação das medidas propostas. Reestruturação da Autarquia. Verificação a ser realizada em mais dois monitoramentos. Recomendações. Alteração do item 9.3.13 do Acórdão 391/2004 - Plenário. Autorização à 5ª Secex para realizar monitoramento. Processo nº.: 004.968/2005-5. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 07 de outubro de 2005. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=16&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 1582/2006-P**. Auditoria Operacional realizada na Superintendência Regional do Inbra no Estado do Mato Grosso com o objetivo de identificar os principais problemas institucionais existentes no Órgão e que dificultam ou impedem o combate à grilagem de terras. Determinação e recomendação ao Inbra/MT. Ciência ao Ministério Público Federal e à Presidência do Inbra. Encaminhamento de cópia do Relatório à 5ª SECEX para o subsídio de futuras ação do TCU em âmbito Nacional. 1. Constatadas em sede de auditoria operacional falhas ou impropriedades de caráter formal, bem como a existência de oportunidades de melhoria de desempenho, cabe a realização de determinações corretivas e/ou recomendações. Processo nº.: 016.186/2003-6. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 28 de setembro de 2006. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 2201/2006-P**. Acompanhamento das ações do Inbra no Estado de Tocantins para o combate à grilagem de terras da União. Monitoramento do Acórdão 174/2005-Plenário. Determinações. Recomendação. Ciência. Arquivamento. Processo nº.: 012.373/2002-2. Min. Rel. Valmir Campelo. DOU 28 de novembro de 2006. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 871/2007-P**. SOLICITAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “DA TERRA”. RECOMENDAÇÕES. CONCLUSÃO DAS AUDITORIAS NOS CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO E A ANCA, CONCRAB E ITERRA. REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÕES ANUAIS. CONVÊNIOS COM AS ONGS LIGADAS À REFORMA AGRÁRIA. DESPESAS DOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA. GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS E CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS. CONHECIMENTO. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DO CONGRESSO NACIONAL. Processo nº.: 012.949/2006-2. Min. Rel. Guilherme Palmeira. DOU 28 de maio de 2007. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 2045/2008-P** Representação. Aquisição de imóveis rurais por Empresa Brasileira de Capital preponderantemente estrangeiro. Discussão acerca da aplicação do art. 1.º, § 1.º da Lei 5.709/71, que equipara essas empresas às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Discordâncias do parecer da AGU pela não recepção do citado dispositivo pela Constituição Federal. Necessidade de aplicação do Regime previsto na Lei 5.709/71 e também do art. 23 da Lei 8.629/93. Representação parcialmente procedente. Processo n.º: 018.303/2007-6. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. Disponível em: [HTTP://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0D](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0D)

Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 753/2008-P**. Monitoramento Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. determinações e recomendações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos. DOU 05 de maio de 2008. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=2&dpp=20&p=0>.

Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 2471/2008 - P**. Fiscalização de Orientação Centralizada. Tema de Maior Significância “Terceirização em TI”. Execução Descentralizada de Auditorias. Relatório de consolidação das informações obtidas nas auditorias. Falhas diversas detectadas. Determinações. Recomendações. Processo n.º: 019.230/2007-2. Min. Rel. Benjamin Zymler DOU 07 de novembro de 2008. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>

Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: INCRA – Considerações a respeito da Questão Fundiária – Auditoria Operacional**. Vol. 1, n. 1 (1998). Brasília: TCU, 1998.

TCU. **Relatório de Monitoramento de Auditoria Operacional no Programa Novo Mundo Rural**. Processo TCU n.º 007.766/2007-0. Brasília: TCU, 2007.

TCU. **Levantamento de Auditoria no Fundo de Terras e da Reforma Agrária Banco da Terra**. Processo TCU n.º 008.416/2006-8. Brasília: TCU, 2006.