



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



Terra
Amazônia
Legal

Auditoria Coordenada Terra Legal

Lúcia de Fátima Ribeiro Magalhães
Secretária de Controle Externo do Tribunal de Contas da
União no Amazonas

Brasília, 18/6/2015



**Apresentação para discutir em audiência pública a
“regularização fundiária na Amazônia Legal e o programa
Terra Legal” na Subcomissão Permanente de Assuntos
Fundiários e Agricultura Familiar da Câmara dos
Deputados.**

Objetivos da Apresentação



Apresentar aos Exmos. membros da Subcomissão Permanente de Assuntos Fundiários e Agricultura Familiar – SUBAFAM e aos ilustres representantes da sociedade civil:

- **Visão Geral do Programa Terra Legal Amazônia;**
- **Principais Achados da auditoria coordenada no programa Terra Legal (2009 – julho 2014);**
- **Deliberação proferida pelo TCU por meio do Acórdão 627/2015 - TCU- Plenário (TC 015.859/2014-2)**

Visão Geral do Programa



Características Gerais



**Valor Estimado dos Imóveis
(Terra Nua) - R\$ 61,7 bilhões**

- Objetivo: Regularização Fundiária em Terras Públicas Federais não destinadas na Amazônia Legal.
- Base Legal: Lei 11.952/2009.
- Gestor: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal, do MDA.
- Executor: Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA do Incra.
- Objeto da Auditoria: 104 mil Imóveis Rurais de até 15 módulos fiscais, até 1.500 ha, num total de **57 milhões de ha**.

Público Alvo

- Brasileiro nato/naturalizado;
- Não proprietário de imóvel rural;
- Não beneficiado por reforma agrária ou regularização fundiária de área rural;
- Não exercer cargo - INCRA, MDA, SPU ou nos órgãos estaduais de terras.

104 Mil Famílias



- Ocupar terras - até 15 módulos fiscais, limitadas a 1.500ha;
- Praticar cultura efetiva;
- Ter sua principal atividade econômica advinda da exploração do imóvel.

METODOLOGIA

TÉCNICAS UTILIZADAS

- a. Entrevistas de questões abertas;
- b. Revisão documental;
- c. Revisão Legal;
- d. Cruzamentos de bases de dados;
- e. Amostragem estatísticas;
- f. Análise de demonstrações contábeis;
- g. Observação direta.

METODOLOGIA

Entrevistas de questões abertas - Atores

➤ Gestores lotados em Brasília/DF:

- Secretário da Serfal;
- Diretor do Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação;
- Coordenador Geral de Cadastro e Cartografia;
- Superintendente Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal;
- Coordenador Geral de Regularização Fundiária; Representantes da Conjur MDA;
- Assessor Especial e Controle Interno do MDA;
- Chefe do Setor de Contabilidade do Terra Legal;
- Coordenadora Administrativa da SRFA;
- Chefe da Coordenação Geral de Contabilidade do Incra

➤ Nos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Maranhão:

- Coordenadores Regionais de Regularização Fundiária na Amazônia Legal;
- Equipes Técnicas;
- Chefes de Divisão dos citados estados e o de Roraima;

Cruzamentos de bases de dados

Beneficiários titulados pelo Terra Legal que não se enquadram no perfil requerido pelo programa e prejuízo estimado.

Cruzamento	Base de dados
Há outra área regularizada em nome do cônjuge.	BD TCU RELAÇÃO (CAD_ÚNICO)
Falecidos.	BD SISOBÍ
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário.	BD RAIS X DAP
Beneficiários da Reforma Agrária.	BD SIPRA (RB)

Beneficiários com indícios de não enquadramento no perfil requerido pelo programa.

Cruzamento	Base de dados
Titulados que detêm emprego/cargo público.	BD RAIS
Titulados que detêm emprego/cargo em empresa privada.	BD RAIS
Sócio de empresa não agrícola.	BD RECEITA
Beneficiários que declararam residência em outra UF na declaração de IR.	BD RECEITA
Obtém maior parte da renda fora do estabelecimento agropecuário (VBP = 0).	BD RAIS X DAP
Detém outra área rural no SNCR.	BD SNCR

Falhas formais identificadas no Programa Terra Legal.

Cruzamento	Base de dados
Emissão do CCIR desbloqueada antes da titulação	SNCR ONLINE
Titulado não declarou os dados do cônjuge.	BD RECEITA
Titulado possui cônjuge diferente do declarado.	BD RECEITA
Titulado não cadastrado no CAR.	BD CAR
Nome diferente na RFB e no SNCR.	BD_RECEITA x BD SNCR
Requerimento realizado por pessoa listada na divulgação de trabalho escravo do MTE.	PLANILHA TEM INTERNET

Estabelecimento de preços para as áreas a serem regularizadas

Cruzamento	Base de dados
Valores do PTL/Valores Assentados da Reforma Agrária (1 a 4 MF)	BD Incra X Sisterleg
Valores do PTL/Valores IFNP	BD Incra (IFNP) X Sisterleg

METODOLOGIA

Amostragem estatísticas

Amostra aleatória simples com margem de erro de 10%

- 819 processos já titulados e 263 indeferidos, em oito estados contemplados pelo Programa Terra Legal, quais sejam, Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins, com o objetivo de se verificar as conformidades processuais.
- 67 processos não concluídos para verificação no Sistema Nacional de Cadastro Rural quanto à situação de inibição de emissão do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural. A pesquisa ao SNCR on line foi realizada na data de 4/9/2014, com a base do Sisterleg-Titulação do mesmo dia.

METODOLOGIA

OBSERVAÇÃO DIRETA

- Visitas in loco de 64 beneficiários escolhidos segundo o critério de localização e de facilidade de acesso, devido ao tempo disponível para o deslocamento da equipe.
- A seleção foi feita entre os processos titulados de 2009 a julho de 2014, nos estados do Amapá, Rondônia, Mato Grosso, Amazonas, Maranhão, Tocantins e Pará.
- Aplicou-se a técnica de observação direta e entrevistaram-se os moradores nas propriedades visitadas. Para os não localizados buscaram-se informações junto a vizinhos.
- Os resultados foram tratados como estudos de casos múltiplos.

Principais Achados



Baixo cumprimento de Objetivos e Metas Operacionais

SITUAÇÃO ENCONTRADA

- Não cumprimento dos Objetivos postos nas leis 11.952/2009, 11.653/2008 e 12.593/2012;
- Falta de cumprimento da Função Social;
- Baixo cumprimento dos objetivos expostos na motivação para aprovação da Lei (sociais e ambientais);
- Baixo cumprimento das metas dos PPAs 2008 – 2011 e 2012 – 2015.

PPA 2008 - 2011



PPA 2012 - 2011



Baixo cumprimento de Objetivos e Metas Operacionais

SITUAÇÃO ENCONTRADA

PPA 2008-2011: Cumprimento das metas

Ação 8378: Área para geocadastramento (ha)	51,55%
--	--------

Ação 4426: Área para georreferenciamento (ha)	8,25%
---	-------

Ação 2110: Emissão de títulos de regularização	0,92%
--	-------

PPA 2012-2015: Cumprimento das metas

Destinação de terras (ha)	13,22%
---------------------------	--------

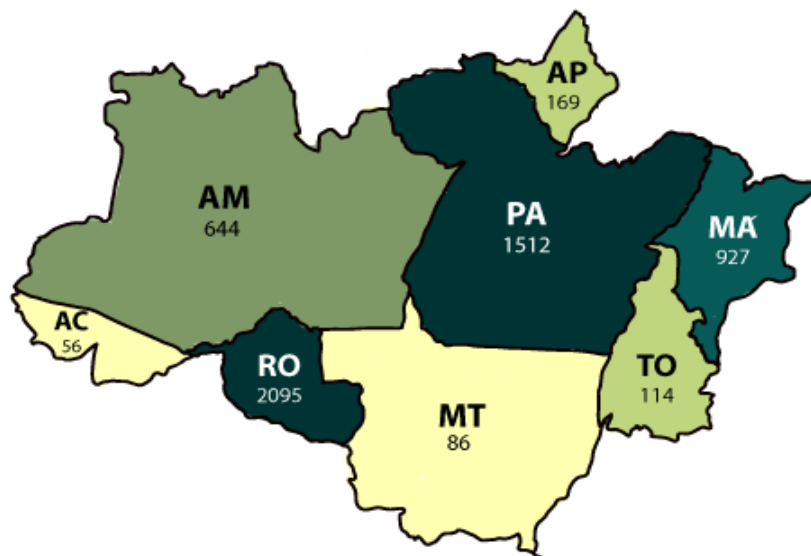
Regularização de terras (ha)	13,54%
------------------------------	--------

Identificação, cadastro e georreferenciamento de estabelecimentos	66,07%
---	--------

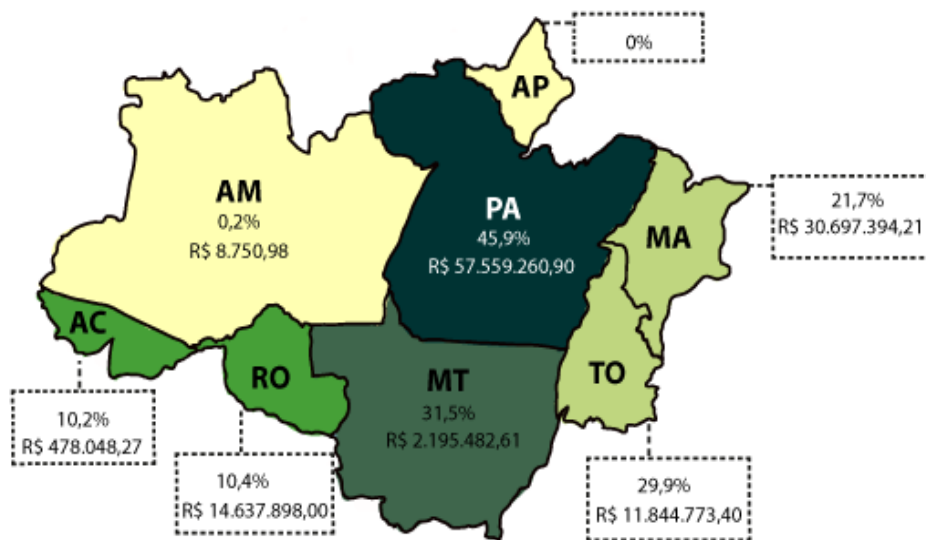
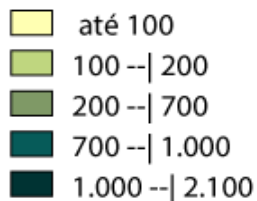
Regularização e ratificação de títulos de posses em faixa de fronteira	2,55%
--	-------

Baixo cumprimento de Objetivos e Metas Operacionais

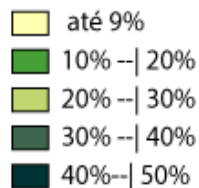
Quantidades de áreas regularizadas de 1MF e 4 MF



Processos Titulados com menos de um módulos fiscal



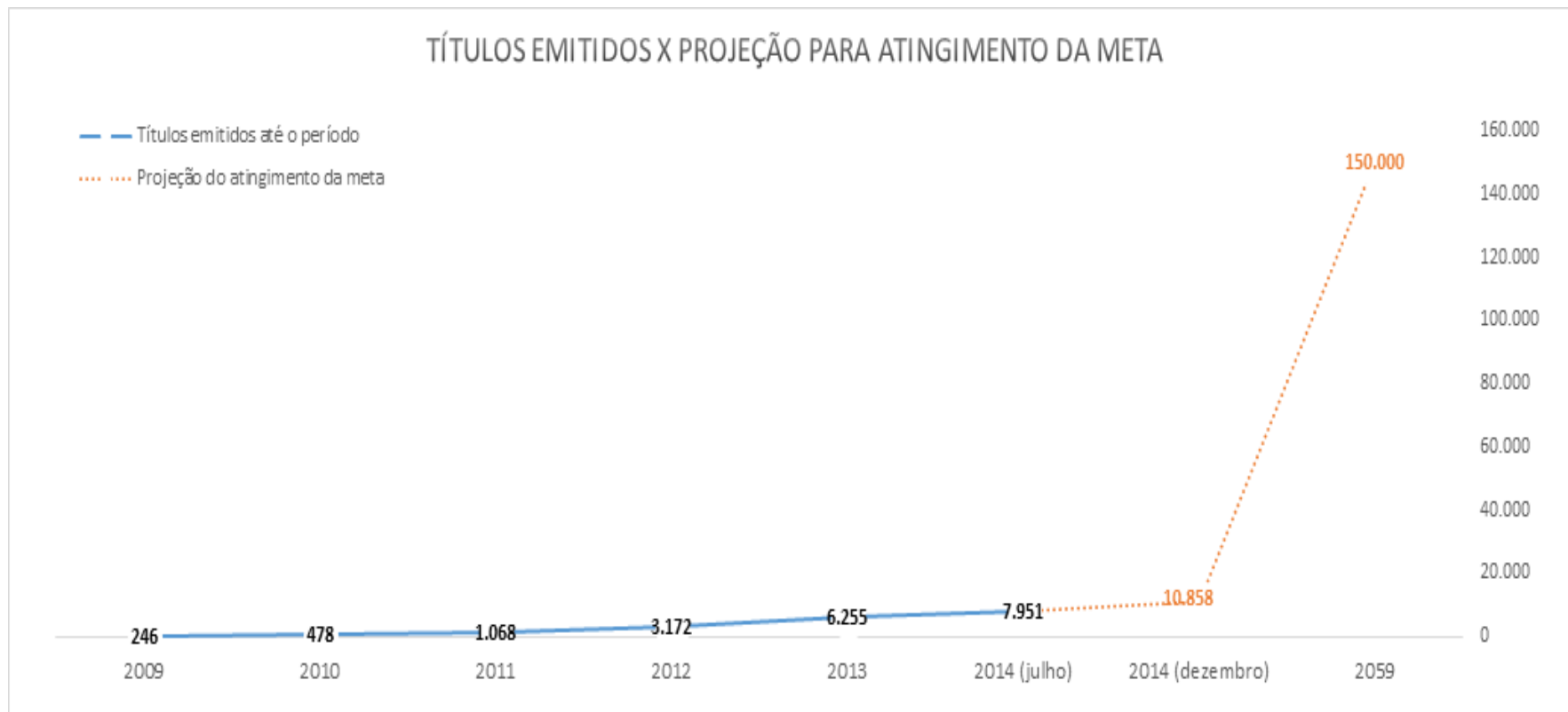
Terras tituladas com mais de quatro módulos fiscais



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

Baixo cumprimento de Objetivos e Metas Operacionais

Projeção para atingir a meta estabelecida.



Beneficiários que não atendem aos requisitos e falhas formais

SITUAÇÃO ENCONTRADA

887 Processos com irregularidades, já excluídos os em duplicidade (11%)

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

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

Beneficiários que não atendem aos requisitos e falhas formais

**2.931 (36,86%)
indícios de
irregularidades**

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

Beneficiários que não atendem aos requisitos e falhas formais

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

Valor da terra cobrado no PTL (até 4 MF) desproporcional ao valor pago em programa governamental com mesmo perfil de público alvo

Exemplos dos valores cobrados pelo Incra e pelo Programa Terra Legal

2% do valor da RA

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

O Programa Terra Legal cobrou pela terra valores irrisórios se comparados aos preços praticados pelo Incra em situações semelhantes (áreas entre 1 e 4 MF), com variações que chegam a menos de 2% do preço da terra cobrados nos assentamentos da reforma agrária.

Valor da terra cobrado no PTL (acima de 4 MF) desproporcional ao valor de mercado

< 10% do valor de mercado

Exemplos do Comparativo entre preços do Programa Terra Legal e valor de mercado

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

O Programa Terra Legal cobrou pela terra, nos municípios da Amazônia Legal onde houve titulação de áreas superiores a 4 MF, valores irrisórios se comparados com os preços de mercado, chegando a menos de 10% do valor de mercado em diversos municípios.

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

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

Não há procedimentos de acompanhamento das cláusulas resolutivas, nem de retomada das áreas em que haja descumprimento dessas cláusulas

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

SITUAÇÃO ENCONTRADA

- Não há procedimentos definidos formalmente quanto a retomada das áreas cujos pleitos tenham sido indeferidos;
- Pelo menos 43% dos processos indeferidos em cada estado não possuem comprovação de notificação do requerente;
- Verificou-se também que, dentre os 263 processos indeferidos analisados, não houve casos de retomada.

Número de processos indeferidos sem comprovação de notificação do requerente.

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

43% sem notificação

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

SITUAÇÃO ENCONTRADA

Não foram localizados os registros contábeis das operações com imóveis rurais do Programa Terra Legal.

Ano	Área titulada (ha)	Valor total IFNP (R\$)	Valor total Terra Legal (R\$)	Subsídio total (R\$)
2010	19.633,04	4.962.126,20	2.730.913,48	2.231.212,72
2011	33.532,61	11.342.014,31	2.942.341,96	8.399.672,35
2012	121.543,07	46.937.163,32	10.563.072,20	36.374.091,12
2013	230.685,40	139.398.141,33	27.998.756,10	111.399.385,23
2014	124.455,60	131.360.823,12	19.428.856,52	111.931.966,60
Total	529.849,73	334.000.268,28	63.663.940,26	270.336.328,02

Ausência de critérios normatizados para a priorização das áreas a serem georreferenciadas.

SITUAÇÃO ENCONTRADA

Não há formalização de critérios para seleção das áreas que irão compor os lotes do Pregão de georreferenciamento.

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

SITUAÇÃO ENCONTRADA

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

Ausência de inibição de emissão de CCIR para posseiros que não tiveram processo de titulação concluído.

33%

SITUAÇÃO ENCONTRADA

Os resultados da consulta no SNCR permitem inferir, com margem de erro de 10%, que 32,84% dos processos não concluídos não possuem inibição de CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural).

Deliberação Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário



Deliberação Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário

DETERMINAÇÕES:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

9.1.1. num prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente plano de ação contemplando:

9.1.1.1 objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios e normas para a definição das metas de georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do programa;

Deliberação Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário

DETERMINAÇÕES:

9.1.1.2. controles internos com o fito de aferir os requisitos de titularidade, acompanhamento de cláusulas resolutivas, bem como prevenir e identificar a ocorrência de irregularidades e de fraudes, tais como o cruzamento de bases de dados;

9.1.1.3. reavaliação dos critérios para fixação dos valores de terra;

9.1.1.4. rotinas de acompanhamento e controle dos pagamentos dos títulos de domínio e dos termos de concessão de direito real de uso expedidos;

9.1.1.5. resultado das ações adotadas e propostas na nota técnica 2/2015-Serfal/MDA;

Deliberação Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário

DETERMINAÇÕES:

9.1.2. analise os processos nos quais foram identificadas irregularidades, indícios de irregularidades e falhas formais (item II.2 do relatório de fiscalização 402/2014) adotando as providências cabíveis, caso confirmadas as irregularidades, informando a este Tribunal, no prazo de 150 (cento e cinquenta dias) o resultado das análises;

9.1.3. analise os processos nos quais foram identificadas irregularidades concernentes à ausência de cultura, ocupação e exploração direta, bem como a venda das propriedades, adotando as providências cabíveis caso confirmadas as irregularidades (item II.5 do relatório de fiscalização 402/2014), no prazo de 150 (cento e cinquenta dias) o resultado das análises ;

Deliberação Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário

DETERMINAÇÕES:

9.1.4. nos casos em que forem confirmadas evidências de fraude, adote as providências cabíveis com o fito de apurar responsabilidades;

RECOMENDAÇÕES:

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, à Secretaria do Patrimônio da União e à Secretaria do Tesouro Nacional que avaliem a forma adequada e conforme a legislação de realizar a contabilização dos imóveis e dos pagamentos relacionados ao Programa Terra Legal;



Terra *Amazônia* Legal

Auditoria Coordenada Terra Legal

Obrigada.

secex-am@tcu.gov.br