

GRUPO I – **CLASSE V** – Plenário

TC 031.961/2017-7

Natureza: Relatório de Auditoria.

Unidade: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.

Responsáveis: Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Cláudio Roberto Mendonça Schiphorst (CPF 855.872.657-49), Mauro Oliveira Pires (CPF 565.406.041-49), Shirley Anny Abreu do Nascimento (CPF 274.073.142-68), Sorrival de Lima (CPF 578.790.104-59) e Sérgio Roberto Lopes (CPF 523.873.569-34).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. PROGRAMA TERRA LEGAL. IRREGULARIDADES. OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, a instrução da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, que contou com a anuência de seu corpo dirigente (peças 151 a 153):

“Introdução

1. Trata o presente relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal, na Amazônia Legal, decorrente de deliberação constante em Despacho de 7/11/2017 (TC 022.314/2017-2). Este trabalho é a consolidação das 8 auditorias que compõem a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) – Terra Legal, listadas no item processos conexos.

2. A motivação desta auditoria foi a reduzida evolução nos processos de trabalho, referente ao Programa Terra Legal, na Sead e na Serfal, de forma que o risco de os problemas constatados na auditoria anterior (TC 015.859/2014-2) continuarem acontecendo é elevado.

3. A FOC tem como objetivo avaliar a conformidade da execução do Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, exceto Roraima, desde o início do programa (26/6/2009) até 31/12/2017, tendo como critério a Lei 11.952/2009 com redação dada pela Medida Provisória (MP) 759, de 22/12/2016, convertida na Lei 13.465, de 11/7/2017; Decreto 6.992, de 28/10/2009, revogado pelo Decreto 9.309, de 15/3/2018; e a Portaria MDA 23, de 30/4/2010, revogada pela Portaria 645/2018, entre outros. O trabalho se restringirá à regularização fundiária em áreas rurais.

4. Elaboraram-se questões de auditoria, em consonância com os principais riscos e impactos dentro dos objetivos delineados para cada questão, como segue:

Questão 1 - O processo de georreferenciamento, prévio ao processo de regularização, realizados no âmbito do programa Terra Legal, na vigência do programa tem sido utilizado como instrumento para facilitar a grilagem de terras na Amazônia Legal, contrariando os critérios estabelecidos nos arts. 1º, § único, e 3º a 5º da Lei 11.952/2009, art. 2º do Decreto 6.992/2009, art. 3º a 6º da Portaria MDA 23/2010, no Parecer Conjur 861/2014/CGRFAL/CONJUR-MDA/CGU/AGU c/c os arts. 116, VII e 117, XV, da Lei 8.112/1990, bem como o art. 10, incisos I e II, c/c com o art. 11, inciso II da Lei 8429/1992?

Questão 2 – O processo de cadastro, análise e emissão do título das áreas regularizadas no âmbito do Programa Terra Legal Amazônia, na vigência do programa, observou os critérios dos arts. 1º, § único, e 3º a 5º, 12, §1º, 14, §1º da Lei 11.952/2009, art.2º e 3º do Decreto 6.992/2009, art. 3º a 11 da Portaria MDA 23/2010 e do Parecer Conjur 861/2014/CGRFAL/CONJUR-MDA/CGU/AGU, bem como os princípios do art. 37, da CF/88?

Questão 3 – O processo de reversão da terra realizados na vigência do programa, decorrentes de não enquadramento no programa, conforme prevê os arts. 1º, § único, e 3º a 5º da Lei 11.952/2009, art. 2º do Decreto 6.992/2009, art. 3º a 6º da Portaria MDA 23/2010, no Parecer Conj. 861/2014/CGRFAL/CONJUR-MDA/CGU/AGU c/c os arts. 116, VII e 117, XV, da Lei 8.112/1990, bem como o art. 10, incisos I e II, c/c com o art. 11, inciso II da Lei 8429/1992, tem observado os critérios estabelecidos na Portaria 327/2015?

Questão 4 – O processo de acompanhamento e controle de cláusulas resolutivas e de cobrança das parcelas de pagamento dos imóveis regularizados pelo Programa Terra Legal Amazônia, na vigência do programa, tem observado os critérios estabelecidos pelos artigos 15 a 18 da Lei 11.952/2009, artigos 15 a 17 do Decreto 6.992/2009, e artigos 32 a 36 da Portaria MDA 23/2010?

Questão 5 – Em que medida os resultados decorrentes do programa estão de acordo com art. 1º, incisos II a IV, no art. 3º, no art. 5º, inciso XXIII, no art. 186 da CF/88, na Lei 11.952/2009 e o objetivo do programa 2066 (Reforma agrária e governança fundiária) do PPA 2016-2019, o art. 3º, inciso III e IV, c/c arts. 7º e 12, I, a, da Lei 12.651/2012 e também art. 50-A, da Lei 9605/1998, bem como a exposição de motivos da Lei 11.952/2009 e da Medida Provisória 759/2016?

Questão 6 – A gerência do programa possui competência técnica-profissional, abrangendo conhecimento, habilidades e experiência para contribuir com as conformidades no processo de concessão de áreas regularizadas, atendendo às regras estabelecidas no art. 5º, IV da Lei 8.112/1990, Referencial Básico de Governança/TCU, capítulo 4, pg. 35, item p, e art. 37, da CF/1988, bem como IN Incra 7/2002?

5. Para responde-las adotaram-se como instrumentos de coleta de dados: entrevistas; revisão documental; revisão legal; cruzamentos de bases de dados; geossensoriamento remoto; amostragens estatísticas e não estatísticas.

6. O serviço de geossensoriamento remoto foi realizado pela empresa Helmert Engenharia e Topografia, contratada pelo TCU para elaborar laudos para 1.287 parcelas, totalizando uma área de 1,4 milhões de hectares (ha) em toda Amazônia Legal, exceto Roraima, cujo resultado foi tratado como estudo de casos múltiplos. O detalhamento da metodologia consta do apêndice C.

7. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009). Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.

8. Os principais achados foram enviados ao Incra, que assumiu a gestão do Programa Terra Legal, em 1º/1/2019, por força da MP 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, que se manifestou por meio do Ofício 66586/2019/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 10/10/2019. Os argumentos não foram suficientes para elidir as falhas apontadas. A análise completa consta do apêndice B.

9. O volume de recursos fiscalizados é estimado em R\$ 58,6 bilhões, referente ao valor das áreas remanescentes, ou seja, excluídas do perímetro da gleba as áreas já afetadas.

10. O relatório está organizado em 5 capítulos, são eles: introdução, visão geral do programa, achados de auditoria, conclusão e propostas de encaminhamento. Ao final é relacionado, no apêndice D, um índice que enumera todos os documentos e análises que serviram de suporte para as conclusões empreendidas.

Visão Geral

11. O Programa Terra Legal Amazônia foi criado pela Lei 11.952, de 25 de junho de 2009, visando à regularização fundiária das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, desde que não ultrapassem a 2.500 ha (limite estabelecido pela Lei 13.465/2017). O programa inicialmente previa uma duração de 5 anos, mas a alteração trazida pela Lei 13.465/2017 tornou o programa permanente.

12. O Programa Terra Legal, até 31/12/2018, esteve sob a coordenação da Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), órgão subordinado à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que por força do Decreto 8.865, de 29/9/2016, assumiu as competências do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

13. Em 1º/1/2019 foi editada a MP 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, que extinguiu esses órgãos e transferiu para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) as competências para

coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal.

14. Menciona-se ainda o Decreto 9.667, de 2/1/2019, que definiu, no inciso XIV do art. 1º, do Anexo I, como área de competência do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas. Ao mesmo tempo, o art. 11, do Anexo I, do mesmo decreto, atribuiu à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, as competências de formular, coordenar e supervisionar as ações e diretrizes sobre diversas áreas, incluindo a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (alínea d).

15. Anteriormente a esse decreto, o Grupo Executivo Intergovernamental (GEI), era a instância máxima do Programa Terra Legal, responsável por planejar e aprovar as estratégias e diretrizes referentes à regularização fundiária na Amazônia Legal. Menciona-se ainda a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, cuja consulta prévia acerca do interesse na área a ser regularizada, de algum dos órgãos que a compõe, é obrigatória.

16. A câmara técnica foi criada em 2013 para agilizar o processo de regularização. É composta pelo Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Fundação Nacional do Índio (Funai) e os estados da Amazônia Legal. Nas reuniões mensais, os participantes definem a destinação das glebas públicas federais. São convidados também às reuniões o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), o Conselho de Defesa Nacional, quando envolver debates sobre áreas de fronteira, e o Ministério de Minas e Energia (MME), para disponibilizar informações norteadoras.

17. Em 10/9/2019 foi publicada a Medida Provisória (MP) 910, que promoveu mudanças na Lei 11.952/2009. Cabe destacar que os achados de auditoria nesse relatório são baseados em fatos anteriores a alteração promovida pela Medida Provisória. Ressalta-se que, por mais que haja redução de casos, as alterações não mudam o cerne dos achados identificados. Ademais, a MP ainda está pendente de aprovação pelo Congresso Nacional.

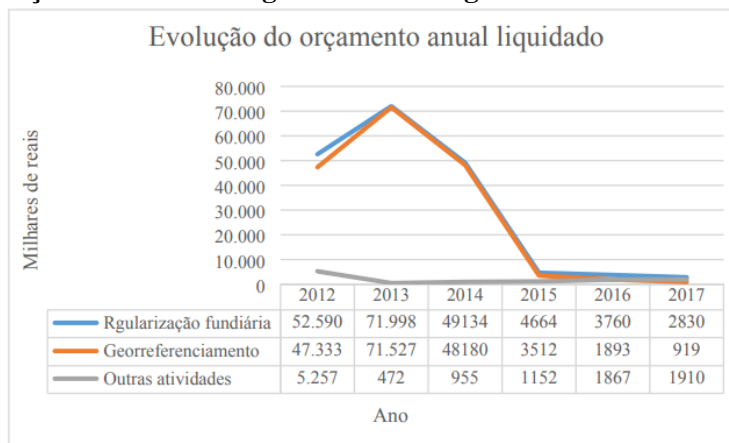
18. O objetivo do Programa Terra Legal é obter mais celeridade no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas. Essa iniciativa visa garantir segurança jurídica aos proprietários, possibilitando o seu acesso a políticas públicas de apoio ao desenvolvimento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

19. A Lei 11.952/2009 também prevê como objetivo do programa a regularização de áreas urbanas. Os núcleos urbanos consolidados e as áreas de expansão urbana situados em terras federais serão doados aos municípios, devendo esses entes promover a regularização dos lotes existentes, com o apoio do Ministério das Cidades. Esta auditoria se restringiu à regularização fundiária em áreas rurais.

20. Os principais critérios de avaliação são a Lei 11.952/2009 com redação dada pela Medida Provisória 759, de 22/12/2016, convertida na Lei 13.465, de 11/7/2017; Decreto 6.992, de 28/10/2009, revogado pelo Decreto 9.309, de 15/3/2018; e a Portaria MDA 23, de 30/4/2010, revogada pela Portaria 645/2018. Cabe destacar que a Instrução Normativa Incra 100, de 30 de dezembro de 2019, revogou a Portaria Sead 645/2018, no entanto essa IN só tem validade para os processos ainda em abertos.

21. Relativo ao aspecto orçamentário, na figura 1 a seguir é apresentado o histórico de créditos liquidados do Terra Legal de 2012 a 2017.

Figura 1 – Histórico Orçamentário do Programa Terra Legal 2012-2017



Fonte: Dados fornecidos pela Serfal, por meio do Ofício 10/2018/SERFAL/SEAD/CC-PR, de 16/1/2018 (peça 13, p. 30-41).

22. O programa contempla toda a Amazônia Legal, cuja atual área de abrangência corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de parte do estado do Maranhão, possuindo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km², correspondente a cerca de 61% do território brasileiro. Não houve auditoria no estado de Roraima tendo em vista que não houve titulação, naquele estado, de áreas rurais, com fulcro na Portaria MDA 23/2010, escopo do trabalho.

23. Para ocorrer a regularização da ocupação, nos termos da Lei 11.952/2009, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro devem atender aos seguintes requisitos: i) Ser brasileiro nato ou naturalizado; ii) Não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional; iii) Não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pela legislação; iv) Praticar cultura efetiva; v) Não exercer cargo ou emprego público no Incra, na Sead, na Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou nos órgãos estaduais de terras; vi) Ocupar terras não superiores a 2.500 ha;

24. Outro critério diz respeito a prazos. O beneficiário deverá comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anterior a 22 de julho de 2008 (novo prazo dado pela Lei 13.465/2017, o anterior era 1º/12/2004). O atual ocupante que tomar posse, depois dessa data, pode solicitar a regularização se conseguir provar que a ocupação já existia na data limite da lei.

25. O valor do imóvel será pago pelo beneficiário em prestações anuais amortizáveis em até 20 anos, com carência de até 3 anos. Para pagamentos à vista, podem ser concedidos descontos de até 20%, conforme preceitua o art. 17, da Lei 11.952/2009.

26. Segundo consulta ao painel de políticas da Sead, desde a criação do Programa Terra Legal, até 31/12/2017, foram emitidos 28.331 títulos, que corresponde a uma área de 2.057.119,95 de hectares destinados.

Figura 2 – Evolução da emissão de títulos



Fonte: Extraído do painel de políticas da Sead, consultado em 13/5/2019, no endereço <http://nead.mda.gov.br/politicas>

27. Os sistemas utilizados pelo programa são os seguintes:

a) Sisterleg: O Sistema Terra Legal é utilizado para tramitação e acompanhamento, gestão e instrução processual dos processos de regularização fundiária na Amazônia Legal.

b) Sigef: O Sistema de Gestão Fundiária foi desenvolvido pela Serfal/MDA em parceria com o Incra com objetivo de uniformizar procedimentos, mapear e centralizar as informações sobre os imóveis rurais em um sistema eletrônico de dados, e passou a ser utilizado pelo programa em 2013. Nesse sistema, são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais.

28. Esse sistema representou um avanço significativo para o cadastramento das áreas rurais e o conhecimento da malha fundiária no Brasil. Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais que são disponibilizadas na internet no endereço eletrônico <https://sigef.incra.gov.br/>, com acesso público a qualquer cidadão.

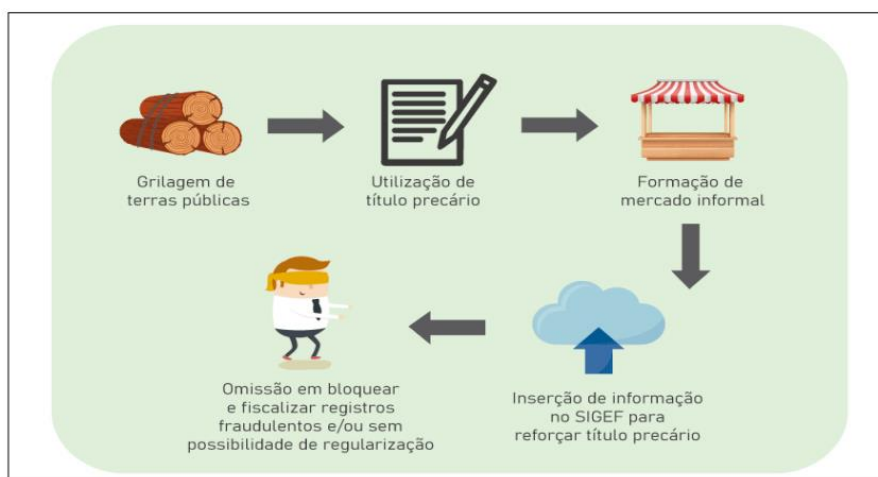
29. O georreferenciamento é pré-requisito para se iniciar o processo de regularização no programa terra legal. As posses georreferenciadas são registradas no Sigef, por meio de profissionais credenciados pelo Incra, contratados pelo programa terra legal, por órgãos estaduais de terra, pelo próprio Incra, ou pelos detentores.

Falta de providências para a recuperação de mais de R\$ 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação à disposição do Programa

30. O registro de ocupações não regularizáveis em áreas rurais de jurisdição do Programa Terra Legal, disponível para o público geral no sítio do Incra na Internet, têm servido de instrumento utilizado pelo mercado ilegal de comércio de terras griladas na Amazônia Legal, facilitando o crime previsto no art. 20, da Lei 4.947/1966. O prejuízo causado pela grilagem de terras na Amazônia, é de pelo menos R\$ 1 bilhão, calculado com base no valor da terra nua numa área de pelo menos 657,9 mil ha do governo irregularmente ocupadas por particulares, constantes do Sigef, e não passíveis de regularização.

31. Tal situação é causada por grileiros que inserem informações no Sigef, base com divulgação pública na internet, para utilização posterior como documentação precária para a comercialização de áreas ocupadas não passíveis de regularização conforme os arts. 3º a 6º e 13 da Lei 11.952/2009 e art. 4º do Decreto 9.309/2018, associada à ausência ou insuficiência de medidas do Incra para combater essa prática e também para cumprir seu dever de combater a grilagem de terras, disposto no art. 103, inc. I, alínea j, de seu regimento interno (aprovado pela Portaria 338, de 9/3/2018), mesmo conhecendo as irregularidades evidenciadas em seus sistemas de informação.

Figura 3 – Infográfico da ação de grileiros de terras na Amazônia Legal e as falhas na atuação governamental



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do apêndice I e J e peça 118 dos autos.

32. A existência de um mercado de comércio de áreas rurais griladas de pelo menos 657,9 mil ha de terras na Amazônia Legal, não passíveis de regularização pela Lei 11.952/2009, que utiliza as informações do Sigef publicadas no sítio de internet <https://sigef.incra.gov.br> pode ser comprovada por anúncios públicos de venda de áreas não tituladas.

33. No mercado informal/ilegal de comercialização de imóveis que não possuem título válido qualquer documento ou informação governamental oficial que possa ser adicionado ao contrato particular de compra e venda agrega valor às parcelas comercializadas, conforme exemplificam os 134 anúncios de venda de imóveis rurais não titulados localizados na internet, acompanhados da informação de que as terras foram georreferenciadas, possuem Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e/ou processo de regularização em andamento, como elemento de agregação de valor, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Pesquisa de anúncios públicos de imóveis rurais não titulados na internet

UF	Quantidade de Anúncios	Declaração de que a área foi georreferenciada	Declaração de processo de regularização em andamento	Declaração de que o imóvel possui *CCIR
AC	30	3	1	
AM	46	10	4	43
AP	15	1		
MA	5	5		5
MT	13	13		13
PA	51	25	1	4
RO	39	27	22	
Total	199	84	28	65

Fonte: Análises de uso do Sigef como sistema gerencial para identificar ocupações irregulares de áreas na Amazônia Legal, nos processos conexos.

*Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR).

34. A agregação de valor aos imóveis não titulados proporcionada pelas informações do Sigef também acaba sendo alvo de criminosos, conforme foi constatado na operação Miríade da Polícia Federal nos estados do Amapá e do Mato Grosso.

35. Segundo informações da Superintendência da Polícia Federal no Amapá, organizações criminosas catalogavam áreas para regularização fundiária, realizavam fraudes no Sigef (afirmando falsamente que eram ocupadas por determinado detentor) e falsificavam documentos públicos, objetivando dar aparente legalidade a posses irregulares em imóveis da União, possibilitando sua comercialização no mercado de terras griladas na Amazônia Legal.

36. Como consequência desse mercado ilegal de terras griladas, estimulado pela utilização indevida das informações do Sigef disponíveis ao público, pode-se destacar a permanência de ocupações irregulares em 657,9 mil ha da Amazônia Legal no valor de mais de R\$ 1 bilhão, com potencial para agravamento desse quadro, conforme detalhado na figura a seguir:

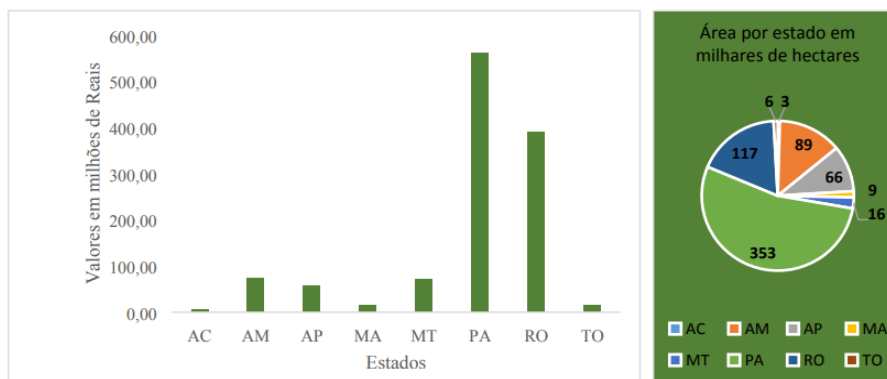
Figura 4 – Impacto financeiro potencial referente a áreas irregularmente ocupadas identificadas no Sigef



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do apêndice I e J e peça 118 dos autos.

37. Nos estados, o maior impacto ocorreu no Pará, com 47% do valor das ocupações irregulares, seguido de Rondônia, com 33%. Os demais estados não atingiram 10%. A figura 5, a seguir, detalha os valores do impacto financeiro em milhões de reais no gráfico de barras e a área em milhares de hectares das parcelas de jurisdição do programa Terra Legal não passíveis de regularização, no gráfico de pizza.

Figura 5 – Impacto financeiro potencial referente a áreas irregularmente ocupadas identificadas no Sigef por estado

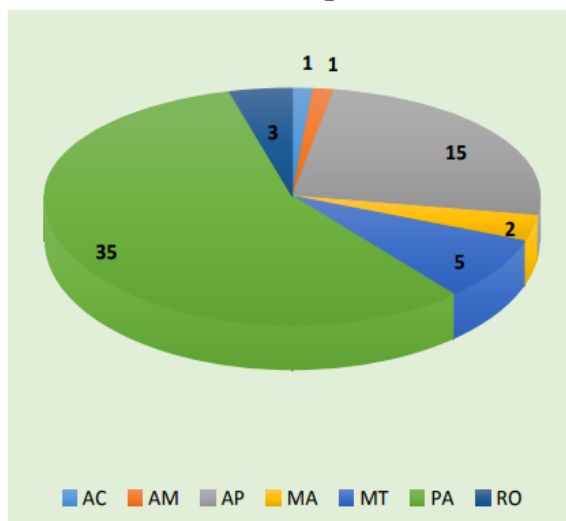


Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do apêndice I e J e peça 118 dos autos.

38. A principal causa identificada é a atividade de grileiros na Amazônia Legal, ocupantes de áreas não regularizáveis pelos arts. 1º, § único, e 3º a 6º da Lei 11.952/2009 c/c art. 4º do Decreto 9.309/2018, que inserem dados no Sigef com objetivo de agregar valor e liquidez a essas propriedades, sem que os responsáveis governamentais tomem as medidas necessárias para inibir essas práticas.

39. Os registros do Sigef demonstram a existência de 62 detentores ocupando áreas acima de 2.500 ha, num montante de mais de 385 mil ha. Além disso, foram localizadas 636 parcelas de detentores que afirmam ocupá-las mesmo possuindo outras áreas certificadas, totalizando mais de 47 mil ha, e 154 parcelas que não apresentavam qualquer ocupação no ano de 2008 e/ou não possuíam cultura efetiva em 2017, que representam uma área de mais de 225 mil ha. Todas essas situações são vedadas pelos arts. 3º a 6º e 13 da Lei 11.952/2009 e art. 4º do Decreto 9.309/2018.

Figura 6 – Detentores de áreas acima de 2.500 ha por estado



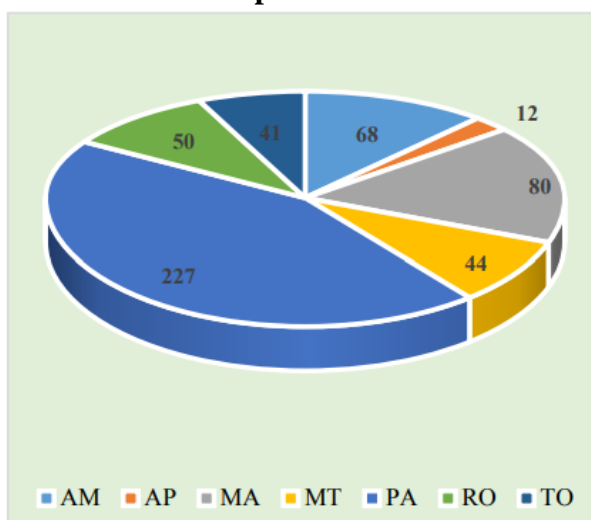
Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do apêndice I.

40. No que se refere às áreas ocupadas e que excedem o tamanho de 2.500 ha, proibidas de serem regularizadas pelo §1º do art. 6º e §1º do art. 14 da Lei 11.952/2009, foi constatado que os 62 detentores de áreas nessa situação ocupam 540 mil hectares, avaliados em R\$ 1,3 bilhão com base no valor da terra nua. Contudo, a área ocupada excedente a 2.500 ha, totaliza 385 mil ha, avaliada em R\$ 897 milhões.

41. As áreas, em hectare, de jurisdição do Programa Terra Legal não passíveis de regularização por esse motivo totalizam 1,4 mil no Acre, 62 mil no AP, 1,7 mil no AM, 1,1 mil no MA, 10,6 mil no MT, 193,5 mil no PA e 115 mil em RO.

42. Identificou-se ainda o registro de ocupação de áreas acima de 2.500 ha em nome de pessoas jurídicas, que não tem previsão legal de regularização. No Amapá verificou-se o caso do grupo AMCEL que ocupa 33 parcelas, no total de mais de 30 mil hectares, sendo 26 parcelas (23 mil ha) em nome da empresa AMCEL Agroflorestal Ltda. e outras sete parcelas (mais de 7 mil ha) pela empresa AMCEL – Amapá Florestal e Celulose S.A. Nesse caso do grupo AMCEL, os sócios majoritários são duas empresas, sendo uma domiciliada no exterior. Assim, não há possibilidade de regularização nem mesmo parcial do limite de 2.500 no âmbito do Programa Terra Legal.

Figura 7 – Detentores de mais de uma área por estado



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações da peça 118.

43. Quanto à ocupação de áreas de jurisdição do Programa Terra Legal por detentores com mais de uma parcela no Sigef ou que possuem outro imóvel rural verificou-se que existem 17.066 detentores no Sigef, totalizando 39.865 parcelas. Há que se destacar que esses casos não necessariamente caracterizam irregularidades, pois uma propriedade pode ser formada por mais de uma parcela, caso seja cortada por um rio ou estrada, dentre outras possibilidades.

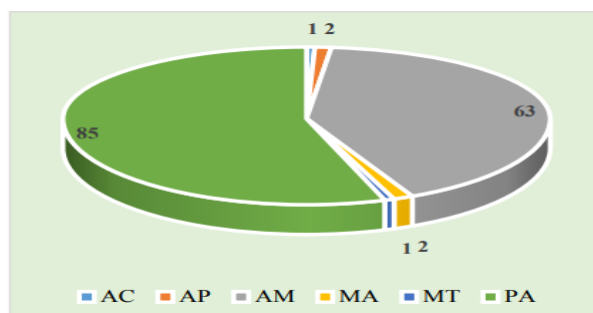
44. Entre esses detentores com parcelas no Sigef, existem 522 que possuem, pelo menos, uma área certificada e outra não certificada (em aprovação ou titulação), no total de 636 parcelas nessa situação, ou seja, possuem propriedade privada em seu nome e ocupam outra área pública. Os detentores dessas áreas informam o descumprimento da lei no Sigef ao relatar a ocupação de mais de uma área simultaneamente, ou ao informar ao Incra a posse de outros imóveis em outros sistemas, como o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

45. As áreas de jurisdição do Programa Terra Legal não passíveis de regularização por esse motivo, destacadas na figura 7, totalizam, em hectares 316,9 no AP, 6,1 mil no AM, 7 mil no MA, 4,5 no MT, 21,2 mil no PA, 2,1 mil em RO e 5,7 mil em TO.

46. A regularização dessas áreas deve dar-se com o pagamento do valor de 50% do preço da pauta de valores mínimos da terra nua, conforme parágrafo único, inc. II, do art. 38, da Lei 11.952/2009, desde que a soma das áreas não ultrapasse o limite de 2.500 ha.

47. Já no que se refere ao cumprimento de obrigação de ocupação efetiva, conforme estabelecido pelos inc. III e IV do art. 5º da Lei 11.952/2009, foi constatado que 154 áreas não apresentavam sinais de ocupação efetiva anterior a 22 de julho de 2008. A MP 910/2019 alterou a data da ocupação para anterior a 5 de maio de 2014, fato que impacta nas análises realizadas no âmbito do trabalho, no entanto, tais itens devem ser mantidos dada a necessidade de confirmação da MP pelo Congresso Nacional, que pode alterar novamente a data. Ademais, algumas áreas não apresentam ocupação efetiva mesmo com a nova data.

Figura 8 – Detentores de áreas sem ocupação anterior a 2008 e/ou sem cultura efetiva, por UF estado



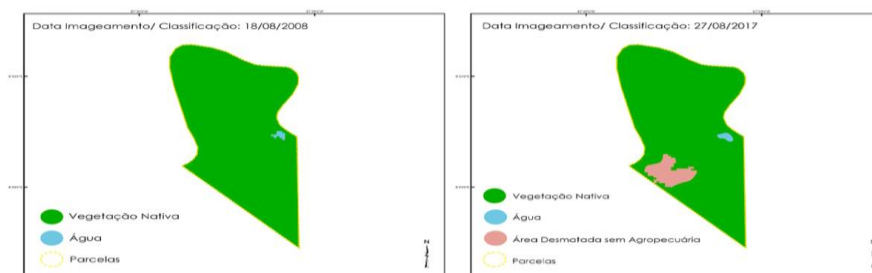
Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do apêndice J.

48. As áreas de jurisdição do Programa Terra Legal não passíveis de regularização por esse motivo identificadas totalizam, em hectares, 1,5 mil no Acre, 3,5 mil no AP, 81,5 mil no AM, 694 no MA, 361 no MT e 137,8 mil no PA.

49. Tais áreas foram identificadas por pareceres sobre a situação da ocupação do solo das áreas analisadas no exercício de 2008 e também nos três exercícios anteriores ao estudo, baseados em imagens gratuitas do satélite Landsat que permitiram o geossensoriamento remoto por empresa especializada contratada pelo TCU.

50. Como exemplo, apresenta-se a figura a seguir, referente à parcela titulada denominada Colônia Boa Vista (Boca do Acre/AM), com área de 294,99 ha, que em agosto/2008 estava completamente coberta por vegetação nativa e que em 2017 apresentava 5,17% de área desmatada e sem atividade agropecuária.

Figura 9 – Mapa de Uso e cobertura de solo - Colônia Boa Vista (Boca do Acre/AM) comparação da ocupação do solo em 18/8/2008 e em 27/8/2017



Fonte: Laudo 11639.

51. Como demonstrado, a existência de detentores de áreas não regularizáveis é um fato que pode ser verificado no Sigef, por meio de sensoriamento remoto, no caso da não ocupação anterior a julho de 2008 ou

da existência de cultura efetiva. No entanto, verificou-se que não é realizado qualquer tipo de controle pelos órgãos e entidades responsáveis para evitar a ação desses grileiros.

52. Embora o Sigef forneça informações sobre a malha fundiária e ocupações com indícios de impossibilidade de regularização da parcela pelo Programa Terra Legal, os gestores desse programa e os responsáveis pela fiscalização fundiária do Incra entendem não ser necessário adotar providências para a fiscalização dessas áreas e posterior providências de destinação das mesmas.

53. Isso em razão de entenderem que tal análise e tratamento só deve ser feito caso exista processo de regularização fundiária em andamento, como informado pelo Coordenador Geral de Regularização Fundiária.

54. A subsecretaria da Serfal informou a existência de alguns controles, recém implantados, que visam: prevenir a sobreposição de áreas com informações inseridas no Sigef; evitar a emissão de mais de um título para o mesmo requerente do Programa Terra Legal; e realizar a revisão da ocupação desde 2008 para os imóveis com títulos a emitir. No entanto, esses controles só são aplicados quando há processo de regularização iniciado, não havendo uma análise de imagens para áreas presentes no Sigef e não presentes no Sisterleg. Os gestores entendem que esses controles só devem ser aplicados após iniciado o processo de regularização pelo programa.

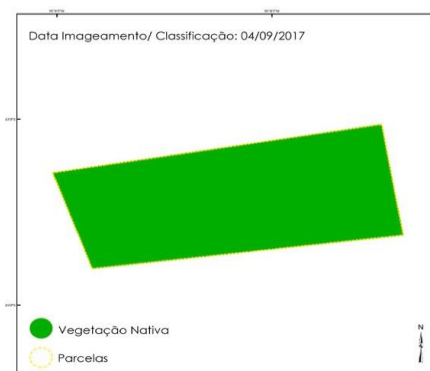
55. Dessa forma, nenhuma providência é tomada pelo programa em relação a áreas ocupadas na Amazônia Legal que excedam a 2.500 ha, cujo detentor tenha mais de uma área registrada ou imóvel rural em seu nome e que não continham ocupação efetiva no exercício de 2008, com a consequente disponibilização das informações dessas propriedades na internet. O Incra também não inicia processo de fiscalização fundiária para a recuperação do patrimônio grilado e inserido voluntariamente pelo detentor como forma de agregação de valor a sua posse.

56. Cabe às Superintendências do Incra, conforme disposto art. 103, inciso I, alínea 'j', de seu Regimento Interno, efetuar a fiscalização fundiária e as providências para recuperação do patrimônio grilado e à Divisão de Fiscalização do Incra Sede, orientar, supervisionar e controlar as atividades de fiscalização de imóveis rurais com vistas ao combate da grilagem de terras, nos termos do inciso I, do art. 69, do mesmo Regimento.

57. Ademais, não há rotina de verificação da veracidade das informações inseridas pelos particulares no Sigef e publicadas na internet, conforme relatado em pesquisa com 111 técnicos credenciados pelo Incra para realizar serviços de georreferenciamento de parcelas na Amazônia Legal.

58. Do total de respondentes, 71 responderam que o sistema permite que credenciados mal-intencionados insiram dados de georreferenciamento no sistema sem que o credenciado tenha ido a campo para realizar o serviço; 51 afirmaram terem conhecimento de que houve inserção de dados de forma meramente virtual no sistema, sem o devido trabalho de campo; e 18 deles afirmaram que esse trabalho à distância foi aprovado por fiscal do Incra responsável pela validação dos dados.

Figura 10 – Exemplo do geossensoriamento de área regularizada pelo Programa Terra Legal no estado do Pará no exercício de 2017



Fonte: Laudo 151173 - Pará.

59. Como exemplo de área que foi regularizada mesmo com a informação falsa de que tinha ocupação efetiva anterior ao exercício de 2008, tem-se a área da figura acima obtida a partir da manipulação de imagens do satélite Landsat, a qual mostra que os mais de 295 ha regularizados no interior do Pará possuíam a vegetação original em 2017. Ou seja, o imóvel não apresentava ocupação efetiva e, mesmo assim, foi regularizado pelo programa, o que indica a ocorrência de falhas na verificação das informações.

60. As informações levantadas nas investigações da operação Miríade pela Polícia Federal nos estados do Amapá e do Mato Grosso, já citada anteriormente, corroboram as evidências de que os dados inseridos Sigef têm sido utilizados por grileiros para fomentar a prática criminosa em áreas da Amazônia Legal.

61. Tais fatos evidenciam que existem credenciados do Sigef que inserem informações falsas ou inconsistentes com as regras do Programa Terra Legal no sistema e que podem se beneficiar, dentre outros fatores, do potencial aumento de valor ou da liquidez de venda de imóveis ocupados irregularmente em terras públicas na Amazônia Legal, sem que a Autarquia tome providências para evitar tal prática.

62. Mesmo algumas providências mais simples, como a inibição de emissão do CCIR por parte da Autarquia, não têm sido tomadas. O CCIR é o documento, emitido pelo Incra, que constitui prova de regularidade do cadastro do imóvel rural. O SNCR deveria inibir a emissão do Certificado de maneira automática, quando da inclusão do requerente de posse por simples ocupação sob áreas de propriedade pública. Nesses casos o Certificado só será liberado depois do recebimento do título de domínio, quando o beneficiário passa a ter a posse a justo título.

63. Consulta ao SNCR de imóveis registrados no Sigef e que não possuem título, selecionados mediante amostragem aleatória, revelou que detentores de posses em terras públicas podem emitir o CCIR de áreas não regularizadas, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 2 – Pesquisa de emissão de CCIR para processos não titulados e nas situações aprovação Conj, aprovação nacional, aprovação regional ou indeferido no Sisterleg

Estado	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO
Número de processos da população amostral	94	2.535	82	1.856	488	2.368	1.653
Número de processos da amostra	40	66	38	67	60	66	70
Número de CCIRs emitidos	10	11	0	54	19	7	13
Porcentagem de não inibição da emissão do CCIR	25%	16 %	0	80 %	31 %	10 %	18 %

Fonte: Análises de uso do Sigef como sistema gerencial para identificar ocupações irregulares de áreas na Amazônia Legal, nos processos apensados. Processos selecionados mediante amostra aleatória simples com confiabilidade de 90%.

64. Ressalta-se que os gestores já tinham conhecimento do problema conforme relatado nos trabalhos referentes ao Acórdão 627/2015-TCU-Plenário sem que tenham tomado as providências para correção do problema.

65. Para eliminar as causas da situação encontrada e mitigar seus efeitos propõe-se a expedição de determinação ao Incra para que envie plano de providências para que seja inibida a divulgação pública de dados no Sigef de áreas que apresentem indícios da prática de grilagem de terras em seus sistemas informatizados, bem como a inibição da emissão de CCIR dos imóveis que não possuírem títulos de posse ou de propriedade válidos nas áreas da Amazônia Legal, mesmo com processo em andamento ou com registro no sistema, de forma a não fomentar a prática do crime descrito no art. 20 da Lei 4.947/1966.

66. Propõe-se também que o Incra envie plano de providências para que estabeleça procedimento de verificação regular de seus sistemas informatizados para identificação e fiscalização de áreas como as referidas no parágrafo anterior, incluindo os casos listados nos apêndices I e J e na peça 118 dos autos, de forma a cumprir sua obrigação de fiscalização fundiária e combate a grilagem de terras prescrita na alínea j, inciso I do art. 103, de seu Regimento Interno, efetuando os procedimentos de retomada e destinação dessas áreas conforme aplicável.

67. Por fim, por se tratarem de indícios de crime prescrito pelo art. 20 da Lei 4.947/1966, propõe-se o envio das informações constantes dos apêndices I e J, bem como da peça 118 dos autos ao Ministério Público Federal e a Polícia Federal para que tomem as medidas que julgarem pertinentes.

68. Como benefícios da adoção das medidas propostas, espera-se um benefício financeiro potencial de mais de R\$ 1 bilhão proveniente da reversão das áreas irregularmente ocupadas devido a ocupações acima de 2.500 ha, ou de os detentores possuírem uma ou mais áreas certificadas, além da prevenção da titulação de parcelas que não se enquadram no programa por não terem sinais de ocupação efetiva desde antes de 2008 até 2017.

69. Espera-se ainda diminuir a grilagem de terras com a utilização do Sigef como sistema gerencial para fiscalização de ocupações irregulares em áreas de jurisdição do Programa Terra Legal.

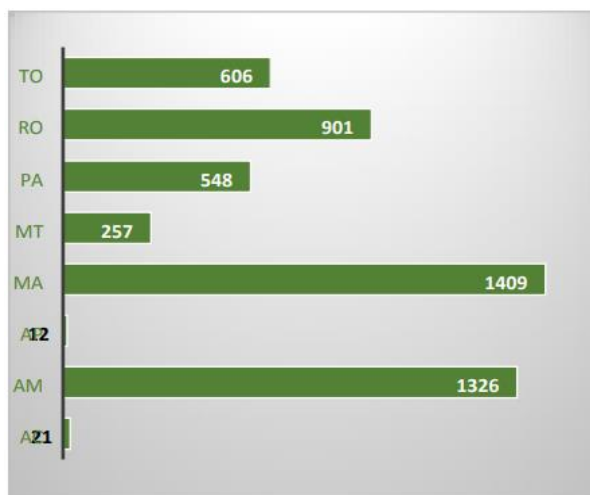
Ausência de medidas para retomada e destinação de 887 mil ha, no valor de mais de R\$ 2,4 bilhões referente a áreas cujos processos foram indeferidos

70. Os detentores de áreas de jurisdição do Programa Terra Legal, cujos processos foram indeferidos por não se enquadrarem no programa, continuam ocupando irregularmente uma área de pelo menos 887 mil ha, contrariando o previsto no 3º a 6º e 13 da Lei 11.952/2009 e art. 4º do Decreto 9.309/2018, causando um

prejuízo de no mínimo R\$ 2,4 bilhões, referente ao preço médio de mercado dessas áreas que deixam de ser arrecadas e destinadas. Essa situação é causada pela omissão dos responsáveis em realizar os procedimentos previstos na Portaria MDA 327/2015 e § 5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2018 para retomada e destinação de áreas cujos processos foram indeferidos, bem como pela falta de definição da destinação a ser dada a essas áreas.

71. O Programa Terra Legal possuía, até 31/12/2017, em toda Amazônia Legal, 5.080 processos indeferidos, totalizando uma área de 887.077,42 ha. De acordo com o § 5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2018, após o indeferimento do processo de regularização, e dos eventuais recursos, devem ser tomadas as providências para a reversão e destinação da área, no entanto estas áreas continuam a ser ocupada irregularmente, por pessoas que contrariam o arts. 3º a 6º e 13 da Lei 11.952/2009; art. 4º do Decreto 9.309/2018. A Instrução Normativa Incra 100/2019, revogou a Portaria Sead 645/2018, no entanto também prevê no §5º do art. 26 medidas administrativas com vistas à destinação do imóvel.

Figura 11 – Processos indeferidos



Fonte: Lista enviada por meio do Ofício 32715/2019/DF/SEDE/ INCRA-INCRA, de 14/6/2019

72. As áreas cujos processos foram indeferidos totalizam 2.096,77 ha o Acre, 269.969,15 no Amazonas, 1.065,66 no Amapá, 151.312,50 no Maranhão, 97.616,70 no Mato Grosso, 132.764,11 no Pará, 123.492 em Rondônia e 109.033,32 no Tocantins.

73. A permanência de ocupação irregular dessa área de 887 mil ha, tem como consequência um prejuízo de mais de R\$ 2,4 bilhões, calculado pelo valor médio da terra nua, por município, uma vez que não há como dar uma destinação regular para essa área sem que os procedimentos de retomada previstos na Portaria MDA 327/2015, sejam concluídos.

74. Esse prejuízo é evidenciado quando o próprio Incra ou outros órgãos e entidades governamentais adquirem outras áreas para desenvolvimento de suas atividades fins, quando há esse patrimônio da União na mão de ocupantes irregulares.

75. Como causa aponta-se a omissão dos responsáveis em realizar os procedimentos previstos na Portaria MDA 327/2015, contrariando o § 5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2018, enquanto vigente, para retomada e destinação de áreas cujos processos foram indeferidos.

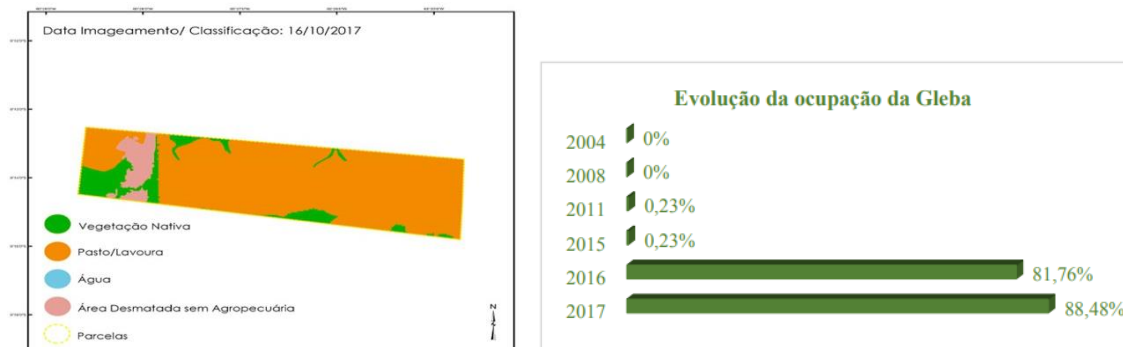
76. Em nenhum dos estados auditados houve abertura de processo de reversão. A então Subsecretária da Serfal, por meio do Ofício 79/2018/SERFAL/SEAD/CC-PR, de 17/4/2018, encaminhou lista dos processos de regularização fundiária que foram indeferidos ou tiveram os títulos cancelados e que se pretende destinar a área a Reforma Agrária.

77. Esclareceu que, nos casos de reversão de áreas para a criação de projetos de assentamento, as medidas judiciais normalmente ficam a cargo da própria autarquia agrária, por isso os processos não seriam abertos pela Serfal. Segundo ela, a atuação do Programa Terra Legal se restringe aos procedimentos administrativos necessários à desafetação do imóvel que se pretende destinar a reforma agrária, ou seja, a área foi doada ao Incra que tomou as providências para reversão. Ademais, a lista contém 33 áreas (2 no AC, 17 no MA, e 14 no PA), quantidade insignificante se comparado ao número de 5.080 processos indeferidos.

78. Nesse sentido, o então Subsecretário da Serfal, por meio do Ofício 10/2018/SERFAL/SEAD/CC-PRO, alega que, por restrições de pessoal e limitações orçamentárias, registradas inúmeras vezes em reuniões na Sead e na própria Casa Civil, não restou ao Programa Terra Legal outro caminho que não o de priorizar a

retomada de áreas onde há interesse público ou social, a exemplo daquelas em que o Incra pretende criar projetos de assentamento para agricultores sem-terra.

Figura 12 – Exemplo do geossensoriamento de área regularizada pelo programa Terra Legal no Estado do Amazonas 2004 a 2017



Fonte: Laudo 1115 emitido pela empresa Helmert.

79. Ressalta-se que o Programa Terra Legal não é um programa de emissão de títulos; é um programa de regularização fundiária, ou seja, cabe ao programa não só a emissão de título ao beneficiário do programa, como a liberação da área ocupada de forma irregular, dando-lhe a correta destinação.

80. Aponta-se também como causa a falta de definição da destinação a ser dada as áreas cujos processos foram indeferidos. A destinação dessas áreas deve considerar o aspecto econômico, social e ambiental de acordo com o art. 188 e o §5º do art. 225 da Constituição Federal de 1988.

81. Como exemplo cita-se a área de 1.456,90 ha (figura 12), no município de Lábrea/AM, cujo detentor requereu a regularização em 4/8/2011 e teve seu processo corretamente indeferido, em 6/1/2015, após vistoria, por não exercer cultura efetiva. Como não foi dada uma destinação regular a área, em 2016, foi ocupada e em 2017, apresentava ocupação de 88,48%, com total desrespeito ao art. 12, da Lei 12.651/2012, que estabelece cobertura de vegetação nativa de 80%, em área de floresta.

82. O art. 1º da Portaria MDA 327/2015 conceitua reversão como um conjunto de medidas administrativas e judiciais voltadas à efetivação de destinação pública adequada ao imóvel de propriedade da União ou Incra. Assim, se faz necessário ter uma perspectiva de qual a destinação a ser conferida a essas áreas.

83. Observa-se que o Programa não tem uma perspectiva do que fazer com a terra que foi ocupada irregularmente, haja vista que os poucos casos em que houve destinação para reforma agrária ocorreu porque estavam dentro da área escolhida pelo Incra para efetuar essa reforma.

84. Ante o exposto, a proposta de encaminhamento é a seguinte:

85. Determinar à Casa Civil da Presidência da República que elabore planejamento, com vistas a dar uma destinação às terras da União ocupadas irregularmente por detentores que não cumprem os requisitos determinados na Lei 11.952/2009, a fim de promover a reversão de tais áreas.

86. Dar ciência ao Incra que os gestores do Programa Terra Legal não cumpriram o §5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2015, que previa a reversão de áreas, cujos processos de regularização foram indeferidos e que não cabe mais recursos, bem como a destinação desses imóveis, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal, bem como da necessidade de cumprimento do § 5º do art. 26 da Instrução Normativa Incra 100/2019, que revogou a Portaria 645/2015.

Determinar ao Incra que encaminhe plano de ação para adequação da situação vigente à prevista no §5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2015 c/c §5º, do art. 26, da Instrução Normativa Incra 100/2019, que prevê a reversão de áreas, cujos processos de regularização foram indeferidos.

87. Como benefícios espera-se a reversão de 887.077,42 ha de áreas, no valor de R\$ 2.413.544.162,52, cujos processos de regularização fundiária no Programa Terra Legal foram indeferidos.

95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas

88. Não há cumprimento das cláusulas resolutivas, contidas no art. 15 da Lei 11.952/2009, dos incisos I (manutenção da destinação agrária) e II (respeito à legislação ambiental), em 95% das áreas tituladas do Programa Terra Legal selecionadas para a realização de procedimento de geossensoriamento remoto, que representam 89.970,85 ha. Além disso, em regra, não é efetuado o pagamento das parcelas, que também é cláusula resolutiva, para os títulos emitidos antes da MP 910/2019.

89. Como consequência dessa situação, essas áreas não cumprem sua função social conforme art. 186 da CF/88, além da frustração de receitas de aproximadamente R\$ 7 milhões. Como causa de tal situação, aponta-se a ausência de acompanhamento das cláusulas resolutivas dos títulos emitidos no âmbito do Programa Terra Legal, bem como da não instituição de procedimento de cobrança já determinado pelo item 9.1.1.4, do Acórdão 627/2015-TCU-Plenário.

90. Os títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Terra Legal possuem restrições quanto à utilização da terra, denominadas cláusulas resolutivas, cujo descumprimento enseja a sua rescisão. Essas cláusulas determinam, pelo prazo de dez anos (ou até a quitação do valor especificado para a área), sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

- A manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;
- O respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI, da Lei 12.651, de 2012;
- A não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e
- As condições e a forma de pagamento.

91. Quanto à manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva, a cláusula resolutiva prevê o aproveitamento racional e adequado da terra, conforme art. 9º, § 1º, da Lei 8.629, de 25/2/1993.

92. Para atender ao art. 15, II, da Lei 11.952/2009, os títulos contêm cláusulas resolutivas que determinam a averbação da Reserva Legal (RL), identificação das Áreas de Preservação Permanente (APP), além da manutenção de área com cobertura de vegetação nativa, a título de RL, que na Amazônia Legal estabelece um percentual de 80%, no imóvel situado em área de florestas, 35% em área de cerrado e 20% em área de campos gerais.

93. O primeiro passo para a regularização ambiental é a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) que é um registro georreferenciado dos imóveis rurais que possui dados sobre o detentor do imóvel e sobre as características do imóvel, incluindo identificação de APP, RL e áreas desmatadas e degradadas.

94. Da análise dos laudos de geossensoriamento remoto, das áreas tituladas, no total de 208, verificou-se que houve descumprimento de cláusulas resolutivas em 198 (95,2%), por falta de manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva (inciso I) e por desrespeito à legislação ambiental (inciso II), do art. 15, da Lei 11.952/2009. Dessa forma, tais áreas deveriam ter sido objeto de processo administrativo para apurar tais descumprimentos, consoante art. 18, da Lei 11.952/2009.

95. A tabela 3, a seguir, apresenta um resumo dos casos de descumprimento, por estado e o detalhamento completo dessas áreas consta do apêndice K. Vale ressaltar que a escolha das áreas não utilizou critérios estatísticos, o resultado foi tratado como estudo de casos múltiplos.

Tabela 3 – Casos de descumprimento de cláusula resolutiva identificados pelo geossensoriamento remoto, por estado.

UF	Quant. de parcelas tituladas com laudo de geossensoriamento	Quant. de parcelas tituladas com laudo de geossensoriamento o que apresentou irregularidade	Irregularidade identificada				
			Desmat. RL e APP entre 2015 e 2017	Sem CAR	Desmat. indevido após 2008	Ocupação indevida > 20% e > *65%	Sem cultura efetiva
AM	34	32	17	12	18	19	2
AC	4	1	1				1
AP	2	2		1			1
MA	57	57	9	40	38	56	1
MT	41	41	6	7	15	40	1
PA	39	35	15	8	22	35	
RO	2	2	1	1	1	2	
TO	29	28	6	11	24	27	
	208	198	55	80	118	56	6

Fonte: Elaborado a partir dos laudos de geossensoriamento e da análise da questão 4, risco 7, das auditorias nos estados. *Limite de ocupação do bioma cerrado. Pertencem a esse bioma: 1 parcela no MA, 4 no MT e 17 no TO.

96. As áreas de jurisdição do Programa Terra Legal passíveis de instauração de processo para apurar o cumprimento das condições resolutivas por esses motivos identificadas totalizam 276 ha no Acre, 773 no AP, 11,3 mil no AM, 20,3 mil no MA, 20,8 mil no MT, 20,4 mil no PA, 909 em RO e 15 mil ha em TO.

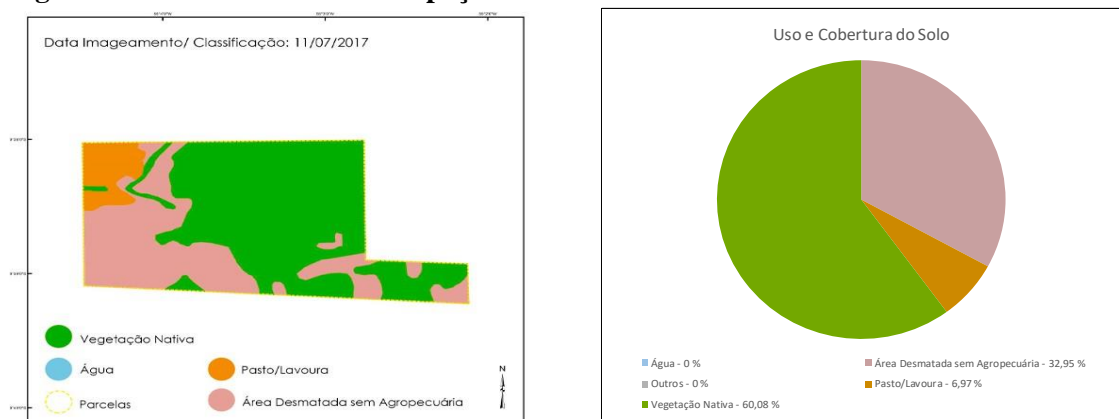
97. A Portaria Sead 204, de 29/3/2018, que estabelece procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas prevê, para os casos em que constatar descumprimento das

cláusulas ambientais, notificar o interessado a requerer a regularização da área perante o órgão ambiental no prazo de sessenta dias, sob pena de ser instaurado procedimento de verificação de descumprimento da cláusula ambiental.

98. Nesse sentido, o titulado tem a oportunidade de se comprometer com a recuperação ambiental. Quando há passivo ambiental (por exemplo, desmatamento além do permitido pela legislação ambiental), o detentor do imóvel pode celebrar um acordo para recuperação ou compensação.

99. A figura 13, a seguir, apresenta exemplo da propriedade titulada, em 28/9/2016, por meio do processo 56419.000212/2011-09, cujo aproveitamento racional da terra deixou de existir em 2017, agravado pelo desmatamento sem cultura efetiva de 32,95% da área.

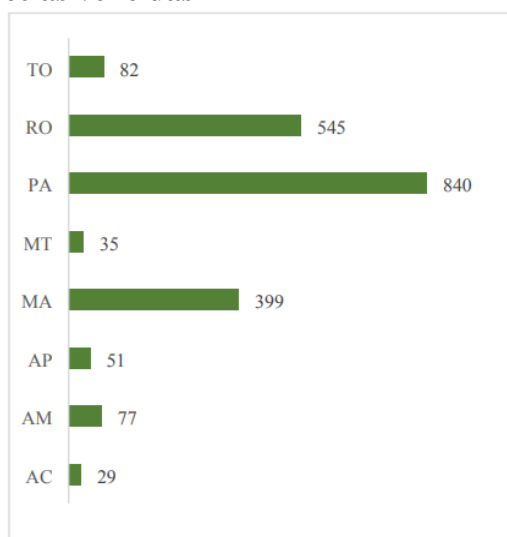
Figura 13 – Gráficos de uso e ocupação do solo da Fazenda Talento em Novo Mundo/MT



Fonte: Laudo 14616 da Fazenda Talento (Código SIGEF: b61e2367-046b-465c-a10d-b755fe176e0b)

100. Constatou-se também que, em regra, não é efetuado o pagamento dos títulos onerosos, uma vez que havia 2.058 processos com parcelas vencidas há mais de um ano. Dessa feita, ocorre o descumprimento da cláusula resolutiva prevista no inciso IV, do art. 15, da Lei 11.952/2009 até a edição da MP 910/2019. No entanto, os títulos emitidos anteriores a alteração promovida mantém a cláusula resolutiva em relação aos pagamentos, conforme §8º do art. 15 da Lei 11.952/2009. Destaca-se que há um período de carência de três anos, para início do pagamento das parcelas.

Figura 14 – Títulos com parcelas vencidas



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações da peça 108. *Títulos emitidos desde out/2009 a 19/3/2014.

101. As parcelas vencidas dos títulos onerosos totalizam R\$ 923,00 no Acre, R\$ 22,5 mil no AM, R\$ 3,5 mil no AP, R\$ 487,2 mil no MA, R\$ 231,5 mil no MT, R\$ 4,4 milhões no PA, R\$ 1,46 milhões em RO e R\$ 192,8 mil em TO.

102. Como consequência dessa situação há frustração de receitas de aproximadamente R\$ 7 milhões, referente a parcelas vencidas há mais de um ano, tendo como referência a data do Ofício 79/2018/SERFAL/SEAD/CC-PR, de 17/4/2018.

103. Se não for possível efetuar o recebimento para as demais parcelas vincendas, há potencial frustração de receitas no valor de aproximadamente R\$ 58 milhões, referente ao valor dos títulos onerosos.
104. Ademais, o não recebimento referente ao pagamento de áreas regularizadas por culpa da administração acarreta ainda a impossibilidade de aplicar a sanção de rescisão do título e reversão da área aos inadimplentes, prevista na cláusula sétima do título de domínio.
105. Como consequência do não cumprimento das cláusulas previstas no art. 15 da Lei 11.952/2009, incisos I (manutenção da destinação agrária) e II (respeito à legislação ambiental) ocorre o descumprimento da função social da terra, contrariando o art. 186 da CF/88.
106. O descumprimento da função social da terra ocorre toda vez que as cláusulas resolutivas não são cumpridas, uma vez que essas cláusulas se coadunam com o que dispõe a Constituição Federal em seu art. 186, que, em se tratando de imóveis rurais, inclui: i) aproveitamento racional e adequado; ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
107. Conforme prevê o caput do art. 186, da CF/1988, esses requisitos devem ser cumpridos simultaneamente para atender a função social da terra, portanto o descumprimento das cláusulas resolutivas implica a inobservância dessa função social estabelecida em nossa Constituição.
108. Pode-se citar ainda como efeito, o acúmulo de processos para acompanhamento de cláusulas resolutivas, uma vez que ao deixar de realizar a avaliação concomitante, o Programa Terra Legal pode se tornar mais um, entre os muitos programas que atuaram anteriormente na Amazônia Legal, cujas cláusulas resolutivas estão sendo analisadas atualmente, no âmbito da Portaria MDA 80/2010, depois de 15 a 30 anos da emissão do título de domínio.
109. Como causa das constatações relatadas, aponta-se a ausência de acompanhamento das cláusulas resolutivas dos títulos emitidos no âmbito do Programa Terra Legal, bem como da não instituição de procedimento de cobrança já determinado pelo item 9.1.1.4, do Acórdão 627/2015-TCU-Plenário.
110. O descumprimento das cláusulas resolutivas pelo titulado implica resolução de pleno direito do título de domínio. Nesse caso, deveria ocorrer abertura de processo administrativo para fazer apuração o descumprimento, conforme art. 18, da Lei 11.952/2009.
111. Contudo, em nenhum estado da Amazônia Legal foi identificada área titulada pelo Programa Terra Legal em que houvesse monitoramento de cláusulas resolutivas, em 10 anos de Programa.
112. Salienta-se que o TCU deliberou por meio do Acórdão 627/2015 — TCU — Plenário, a elaboração de normativo visando o monitoramento de cláusulas e condições resolutivas de títulos expedidos pelo Programa Terra Legal, resultando na Portaria Sead 204, de 29/3/2018, que estabelece procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas, incidentes em Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso, expedidos com fundamento na Lei 11.952 de 2009 e suas alterações promovidas pela Lei 13.465 de 2017.
113. Insta destacar que tais procedimentos não foram executados, nem pela Serfal, extinta em 1º/1/2019, consoante publicação da MP 870/2019 convertida na Lei 13.844/2019, tampouco pelo Incra, que até meados de agosto de 2019 não finalizou a reestruturação interna para assumir de fato as atribuições da Serfal.
114. Especificamente quanto ao acompanhamento da cláusula terceira do título de domínio, no que se refere à obrigação de o outorgado promover o pagamento, conforme fixado, verificou-se que não há controle.
115. Destaca-se que, na auditoria de 2014, a equipe verificou a mesma irregularidade. Nesse sentido, o TCU deliberou, por meio do Acórdão 627/2015-TCU-Plenário, a elaboração de plano de ação, contendo, entre outras providências: ‘9.1.1.4 - Rotinas de acompanhamento e controle dos pagamentos de títulos de domínio e dos termos de concessão de direito real de uso’.
116. O plano de ação informava, em síntese, que o controle de pagamento seria efetuado pelo sistema Sigef Financeiro, cuja previsão de homologação seria até abril/2017. Em 16/1/2018, por meio do Ofício 10/2018/SERFAL/SEAD/CC-PR, o então Subsecretário da Serfal informou que o Sigef financeiro estava na iminência de entrar em operação. Contudo, até a extinção da Serfal em 31/12/2018, o sistema ainda não estava operando.
117. Nesse mesmo ofício, a Serfal informa o fluxo de requisição e de emissão da guia de recolhimento da União (GRU), contudo a lista de processos com parcelas vencidas em todos os estados da Amazônia Legal, em que houve titulação pelo PTL, evidencia que o pagamento não está sendo efetuado de forma adequada.

118. Registre-se que, na auditoria do Pará, por meio da Nota Informativa 45, de 17/4/2019, assinada pelo Sr. Assis Brasil Guimarães Neto, Coordenador do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Incra 369, de 21/2/2019, foi informado que o desenvolvimento o sistema Sigef Financeiro, que estava em andamento, está parado por falta de contrato para tal fim.

119. Ressalta-se que, mais grave do que a falta de acompanhamento, é o fato de o beneficiário que quer efetuar seus pagamentos não poder fazê-lo, em virtude de ausência de rotinas administrativas nas regionais para essa finalidade.

120. Verificaram-se 55 processos em que houve o pedido de pagamento sem o respectivo deferimento, sendo 27 no Amazonas, 11 no Amapá, 1 no Acre, 12 em Rondônia e 4 no Pará. A lista completa compõe o apêndice L.

121. Nesses processos verificou-se que os gestores da regional buscaram, sem sucesso, junto à Serfal atender o pleito dos titulados, com vistas ao pagamento das parcelas vencidas. Citam-se, como exemplo, os processos 56422.001639/2012-48, de Rondônia e 56426001066/2010-51, do Pará, em que houve solicitação de quitação, em 20/10/2014, e 16/1/2015, respectivamente.

122. Cita-se ainda, no Amazonas, o processo 56421.00434/2009-50, no qual constatou-se que o titulado, em 1º/7/2013, requereu a emissão da GRU para pagamento da primeira parcela. Em 4/8/2014, mais de um ano depois, solicitou novamente para pagamento da primeira e segunda parcela. Em 16/9/2016, reiterou o pedido para as parcelas de 2013 a 2016, além da GRU do valor total para quitação. Todavia nenhum dos seus pedidos foi deferido.

123. Nesse contexto, a proposta de encaminhamento consiste em dar ciência ao Incra que:

a) a autarquia não está cumprindo a Portaria Sead 204/2018, que prevê procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas, incidente em Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso, expedidos com fundamento na Lei 11.952/2009, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal;

b) a autarquia não está disponibilizando meios necessários para que os beneficiários do Programa Terra Legal cumpram a cláusula resolutiva prevista no inciso IV do art. 15 da Lei 11.952/2019, revogado pela MP 910/2019, mas vigente para todos os títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, conforme §8º do art. 15 da Lei 11.952/2009, que prevê as condições e forma de pagamento do Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal.

124. Ademais, propõe-se recomendar ao Incra que avalie a conveniência e oportunidade de fiscalização por geossensoriamento remoto, não somente para verificar a existência da cultura efetiva, previsto na Portaria 204, de 29/3/2018, como também para verificar o cumprimento das cláusulas ambientais.

125. Propõe-se ainda determinar ao Incra que encaminhe plano de ação para adequação da situação vigente à prevista na Portaria Sead 204/2018, quanto aos procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas; bem como, ao inciso IV do art. 15 da Lei 11.952/2019, revogado pela MP 910/2019, mas vigente para todos os títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, conforme §8º do art. 15 da Lei 11.952/2009, que prevê as condições e forma de pagamento do Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso.

126. Por fim, propõe-se dar ciência à Superintendência Estadual do Ibama nos respectivos estados, dos casos de descumprimento cláusulas ambientais, descritos no apêndice K, para as providências que entender cabíveis.

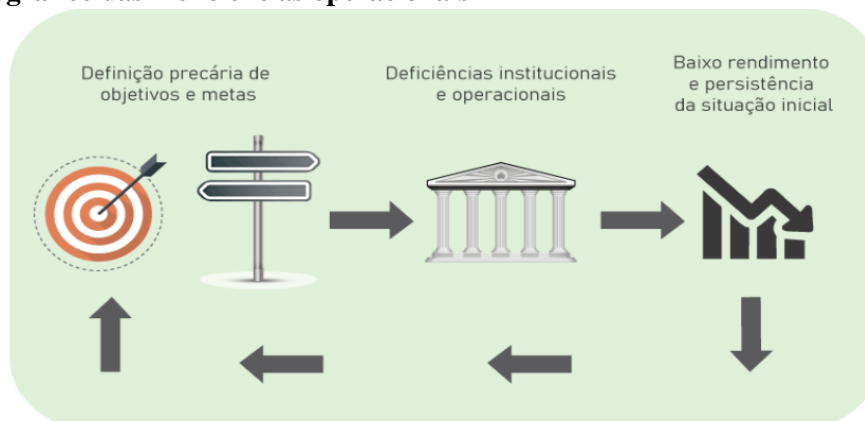
127. Como benefícios espera-se o recolhimento de receita, referente às parcelas vencidas de no mínimo R\$ 6.806.129,16.

Diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019

128. O Programa Terra Legal tem apresentado baixo rendimento operacional, principalmente na regularização de áreas ocupadas por particulares, com uma diminuição em 2018 de quase 80% na emissão de títulos em relação ao exercício de 2014, chegando a zero no primeiro semestre de 2019. Como consequência disso, os resultados do Programa Terra legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal, relatados na exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, bem como para a promoção da função social da terra nessa região, conforme disposto no art. 186 da CF/88.

129. Como causas para essa situação destaca-se a insuficiência na definição de objetivos, indicadores e metas do programa, que dificultam ou até mesmo inviabilizam que gestores, clientes e interessados na política pública avaliem a qualidade das decisões tomadas. Além disso, ineficiências na validação de informações do georreferenciamento após a inserção das áreas no Sigef, no pronunciamento dos membros da câmara técnica no interesse nas áreas para fins concorrentes e no cadastramento de áreas georreferenciadas, além das constantes mudanças na estrutura do programa têm sido decisivas para a demora na titulação de imóveis.

Figura 15 – Infográfico das ineficiências operacionais



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir das peças 70, p. 9-46; 103; e 143 dos autos.

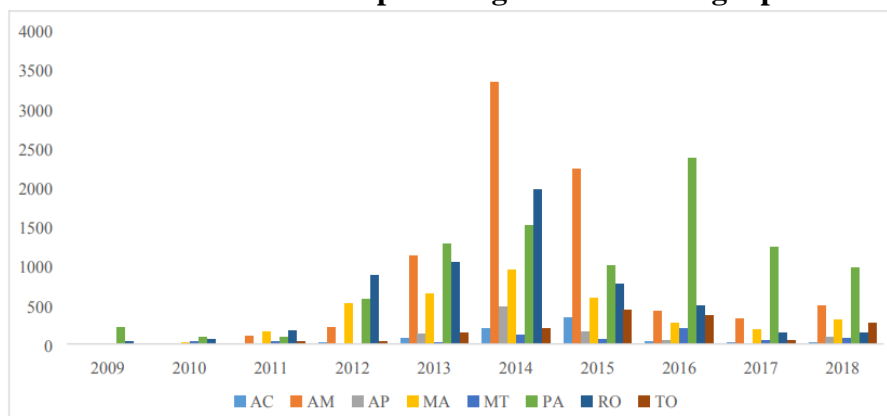
130. Constatou-se que o programa, em mais de dez anos de vigência, emitiu 30,7 mil títulos frente à meta de emissão de mais de 140 mil. Caso o programa siga a média dos últimos dez anos, ainda seriam necessários mais de 35 anos para a emissão dos títulos pretendidos, ou mantida uma média anual de titulações similar a que ocorreu em 2014, seriam necessários quase 14 anos para a regularização dessas áreas.

131. Considerando as metas estabelecidas em 2014 para ser cumprida até 2019, somente os estados do Amapá e Tocantins a teriam cumprido antecipadamente. Para os demais estados, caso mantenham a média dos últimos dez anos, ainda seriam necessários 9 anos para o MA, 19 para o AC, 20 para o AM, 64 para RO, 67 para o PA e 201 para o MT.

132. Salienta-se que as regionais não têm conhecimento de meta estabelecida por estado. Cita-se como exemplo o estado do Amazonas, cujo gestor afirmou que ‘a União não possui 10.210 parcelas, no Amazonas, para titular, provavelmente estão contando com terras estaduais nessa meta’. Nesse sentido, observa-se que não há definições claras para os executores do programa de qual seria a meta a atingir.

133. As titulações nos estados até o exercício 2018 totalizam 9,3 mil no Pará, 8,2 mil no Amazonas, 5,6 mil em Rondônia, 3,6 mil no Maranhão, 1,5 mil no Tocantins, 910 no Amapá, 697 no Acre e 601 no Mato Grosso.

Figura 16 – Gráfico de Títulos emitidos pelo Programa Terra Legal por estado e por ano

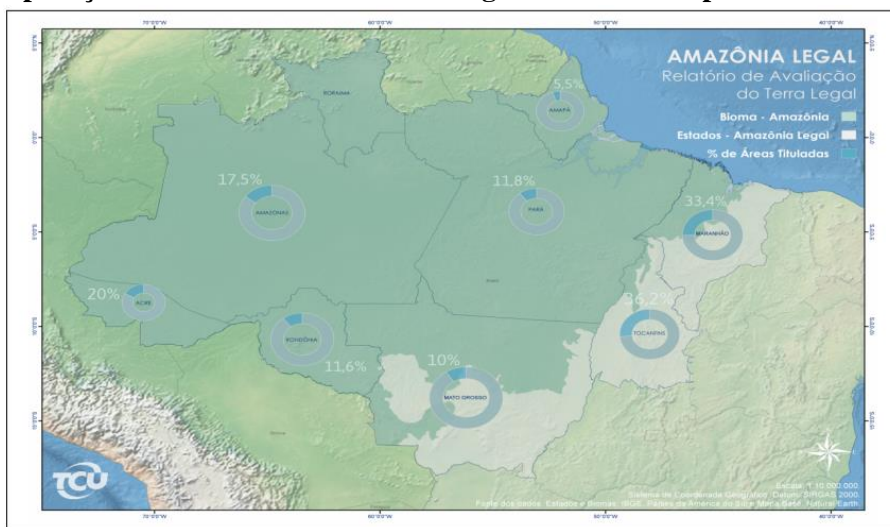


Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações do painel de políticas da Sead (consulta em 31/7/2019 no endereço <http://nead.mda.gov.br/politicas>)

134. A área titulada pelo programa, totaliza 2,1 milhões de hectares, que representa somente 13 % da área georreferenciada de 16,1 milhões ha, de áreas particulares não destinadas pertencente à União, nos estados

da Amazônia Legal, inclusive Roraima. Na análise por estado a situação não é diferente, a figura a seguir apresenta a área titulada em cada estado e o percentual que essa área representa em relação a área georreferenciada no próprio estado.

Figura 17 – Comparação da área titulada com a área georreferenciada por estado



Fonte: Elaboração própria do TCU a partir de informações sobre titulações do painel de políticas da Sead (consulta em 31/7/2019 no endereço: <http://nead.mda.gov.br/politicas>) e sobre georreferenciamento retirado da planilha Sigef (PRODUTO_01.xlsx).

135. Como consequência dessa situação, os resultados do Programa Terra Legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal, relatados na exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, bem como para a promoção da função social da terra nessa região, conforme disposto no art. 186 da CF/88.

136. A paralisação das operações do Programa Terra Legal em 2019 leva a situação fundiária da Amazônia Legal a cenários semelhantes aos dos anos oitenta, descritos na exposição de motivos que culminou com a Medida Provisória 458/2009: ‘intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento’.

137. Ademais, essa paralisação prejudica o cumprimento dos objetivos do programa, constantes da Lei 11.952/2009, de implantar uma política de regularização fundiária mais célere, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, além da inserção produtiva e acesso às políticas públicas para produtores rurais e extrativistas, atribuindo a eles a responsabilidade pelo aproveitamento racional da terra, a utilização adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e a observância da legislação trabalhista, cumprindo a função social da propriedade nos termos definidos na CF/88.

138. Como causa para essa situação destaca-se a deficiência na definição de objetivos, indicadores e metas do programa, que dificultam ou até mesmo inviabilizam que gestores, clientes e interessados na política pública avaliem a qualidade das decisões tomadas, problema que já havia sido constatado em 2014 por ocasião dos trabalhos que resultaram no Acórdão 627/2015 - Plenário.

139. Essa causa é materializada pelo descumprimento de determinação do item 9.1.1 do referido Acórdão que determinou para o responsável pelo programa que apresentasse plano de ação para o desenvolvimento de 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.

140. A Serfal enviou a Portaria Sead 654/2017 que estabeleceu como meta a emissão de 5.060 títulos rurais para o período 2017-2019, contudo não foi disponibilizado nenhum normativo ou estudo técnico que balizasse essa meta, nem apresentados indicadores de desempenho e respectivos instrumentos de coleta de dados para georreferenciamento, assim como projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do programa.

141. Ademais, essa meta, estabelecida para um período de três anos, é inferior à quantidade de títulos emitidas só no exercício de 2015, de 5.594 títulos, e muito inferior ao emitido no exercício de 2014, de 9.819 títulos, não apresentando pertinência nem com o histórico anterior, nem com as necessidades do programa.

142. Ao mesmo tempo, também são causas dessa situação, ineficiências na validação de informações do georreferenciamento após a inserção das áreas no Sigef, no pronunciamento dos órgãos que compõem a

câmara técnica sobre interesse nas áreas para fins concorrentes e no cadastramento de áreas georreferenciadas, pois verificou-se que:

a) apenas 42,4% dos detentores com parcelas georreferenciadas e não certificadas possuem processos de regularização no Sisterleg;

b) a validação de dados de georreferenciamento de parcelas no Sigef ocorre, na maioria dos casos, após mais de um ano da sua inserção;

c) os órgãos integrantes da câmara técnica, especialmente a Funai, levam um grande intervalo de tempo para manifestar interesse por glebas georreferenciadas, informação necessária para que as parcelas possam ser destinadas.

143. Analisando a base de dados do Sigef, verificou-se que, dos 116.607 detentores de parcelas georreferenciadas e não certificadas, apenas 49.482 requereram regularização fundiária por meio do Programa Terra Legal, ou seja, 57,6 % dos indivíduos com parcela georreferenciada presente no Sigef ainda não iniciaram o processo de regularização.

144. Dessa forma, é relevante a quantidade de detentores com imóveis georreferenciados que não buscaram a regularização fundiária pelo Programa Terra Legal. Esse é outro aspecto que contribui para a baixa velocidade de titulação observada.

145. Consoante a figura 16, vemos que a velocidade de titulação pelo programa apresentou desaceleração a partir de 2014. Ao mesmo tempo, o valor do orçamento disponibilizado para o programa apresentou retração a partir de 2015, contudo, essa queda se deu no orçamento para georreferenciamento que saiu de 49,1 milhões em 2014, para 4,6 milhões em 2015.

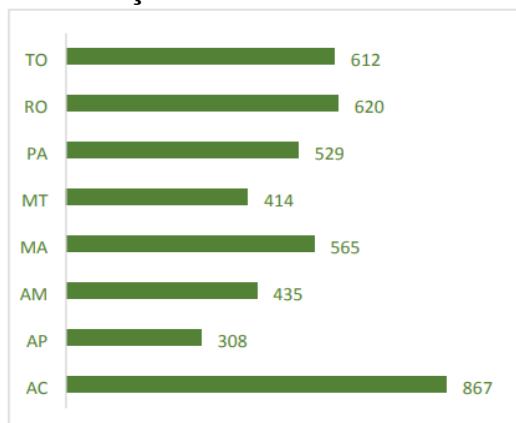
146. No entanto, conforme dados do Sigef foram georreferenciados 16.168.533,14 ha de parcelas particulares, enquanto a área titulada foi de 2.116.963,98 ha, ou seja, somente 13% da área georreferenciada, de maneira que existe um grande estoque de áreas georreferenciadas que ainda não foram destinadas.

147. Por outro lado, o orçamento para outras atividades que não fosse georreferenciamento aumentou, a partir de 2015. Observa-se que em 2014, o ano em que mais houve titulações no Programa Terra Legal, o orçamento para outras atividades foi de R\$ 955 mil, enquanto para 2015, 2016 e 2017 foram, respectivamente, 1,15, 1,86 e 1,91 milhão de reais. Nesse contexto, não se pode atribuir a redução de titulação a diminuição orçamentária.

148. Ademais, existe um grande estoque de processos de regularização fundiária no Sisterleg, parados nas etapas de requerimento inicial, processos em análise e até aprovados, de forma que não foi localizada razão externa ao programa para a desaceleração da titulação realizada a partir de 2015.

149. Relativo à morosidade no processo de titulação, verificou-se no banco de dados do Sigef extraído em 18/5/2018, das 116.542 parcelas georreferenciadas, 73.598 (63,15%) já tinham sido validadas.

Figura 18 – Tempo médio de validação dos dados inseridos no Sigef por estado



Fonte: análises de cumprimento dos objetivos do Programa Terra Legal, nos processos conexos.

150. Essa é uma informação relevante e explica outra causa para a demora na titulação dos processos de regularização fundiária, uma vez que apenas são titulados imóveis cujas parcelas foram validadas no Sigef. Nesse sentido, a baixa velocidade de validação das informações inseridas no Sigef por credenciados afeta o cumprimento dos objetivos do programa.

151. A figura 18 acima apresenta o gráfico referente ao tempo médio de validação, em dias, dos dados inseridos no Sigef

152. A maioria das validações de dados de georreferenciamento de parcelas no Sigef ocorrem após um ano da sua inserção. Destaca-se que a validação de parcelas com georreferenciamento por fiscais do Incra foi mais rápida quando os dados foram inseridos por contratados de órgãos ou entidades federais e mais lenta quando inseridas por credenciados contratados por particulares.

153. Essa, inclusive, foi a reclamação mais constante observada na pesquisa realizada entre os técnicos credenciados pelo Incra para realizar o serviço de georreferenciamento de parcelas na Amazônia Legal.

154. Outro problema que essa demora pode acarretar é o uso do sistema por especuladores que não têm intenção de regularizar a terra, mas somente vendê-la a um terceiro de boa-fé. Como demonstrado no primeiro achado.

155. Assim, é preciso que sejam realizados esforços do Incra para garantir um intervalo adequado entre a inserção de dados de georreferenciamento no Sigef e a validação dessas informações.

156. Outra causa para a demora na titulação de imóveis com processos de regularização fundiária foi a demora da câmara técnica na liberação de glebas públicas para serem regularizadas.

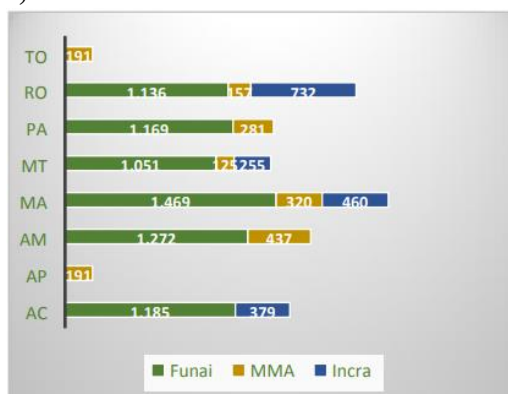
157. A Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, formada por órgãos e entidades públicas, cuja consulta prévia é obrigatória, deve se pronunciar acerca do interesse ou não de seus integrantes na área a ser regularizada.

158. As consultas na câmara técnica são realizadas por gleba. A Serfal disponibiliza os novos polígonos das glebas georreferenciadas no Sigef. No âmbito da câmara técnica 'cada órgão procede com suas análises com base em suas prerrogativas legais', e se manifesta por meio de upload dos polígonos de interesse no Sigef.

159. Assim, um órgão integrante da câmara técnica pode manifestar seu interesse numa área para criação de unidade de conservação, ou reserva indígena, por exemplo, ainda que as áreas de interesse não tenham sido georreferenciadas.

160. A figura a seguir apresenta média de dias que os órgãos e entidades levaram para fazer o registro no Sigef com os dados das áreas em que tinham interesse, após o upload das informações de georreferenciamento no Sigef pela Serfal.

Figura 19 – Dias para os órgãos da Câmara Técnica manifestarem interesse nas glebas georreferenciadas por estado, em média



Fonte: análises de cumprimento dos objetivos do Programa Terra Legal, nos processos conexos.

161. Como pode ser observado a Funai levou mais de 1.051 dias, ou seja, mais de 35 meses para manifestar interesse por glebas georreferenciadas. O MMA entre 4 e 14 meses e o Incra embora tenha respondido rapidamente em relação às áreas do AP, AM e PA, levou cerca de dois anos para se manifestar sobre as áreas de Rondônia.

162. Verificaram-se o sobrestamento de 4.201 processos em virtude de manifestação de interesse de um ou mais órgãos da câmara técnica. Destaca-se que esta manifestação é preliminar, ou seja, a manifestação não implica a transferência imediata para o órgão que manifestou interesse.

163. O processo fica sobrestado aguardando a decisão final se o órgão vai realmente dispor daquela área, situação que também contribui para o PTL não alcance da meta de titulação. A tabela, a seguir, apresenta um resumo dos processos sobrestados por estado até março/2018.

Tabela 4 – Processos sobrestados por UF devido à manifestação de interesse de órgãos da Câmara Técnica

UF	AC	AP	AM	MA	MT	PA	RO	TO	Total
Funai (a)	15	0	626	20	218	782	1.335	0	2.996
MMA (b)	0	4	455	27	5	244	106	26	867
Incra (c)	3	5	2	1	5	42	306	0	364
Processos (a+b+c)	18	9	1.083	48	228	1.068	1.747	26	4.227

Fonte: análises de cumprimento dos objetivos do Programa Terra Legal, nos processos conexos.

164. Entre os direitos e garantias fundamentais dispostos no art. 5º, da CF/1988, cabe destacar o contido no inciso LXXVIII, onde se estabelece que ‘a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação’.

165. Nesse sentido, a administração é obrigada a tramitar o processo dentro de um lapso temporal razoável. Dessa feita a administração deverá estabelecer prazo razoável tanto da validação do georreferenciamento pelo fiscal, do registro inserido no Sigef, como para manifestação da câmara técnica quanto ao interesse da área a ser regularizada, bem como do processo de titulação como um todo.

166. Outra causa para a demora na titulação de imóveis são as constantes mudanças na estrutura do programa.

167. O Programa Terra Legal foi criado em 2009, sob a tutela do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com a extinção desse ministério, em 12/5/2016, a responsabilidade de tocar o programa passou para a Sead, criada em 27/5/2016, pelo Decreto 8.780/2016.

168. Em 1º/1/2019 foi editada a MP 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, que extinguiu a Sead e transferiu para o Incra as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal.

169. Menciona-se ainda o Decreto 9.667, de 2/1/2019, que definiu, no inciso XIV do art. 1º, do Anexo I, como área de competência do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas. Já o art. 11, do Anexo I, do mesmo decreto, atribuiu à Secretaria Especial de Assuntos Fundiários, as competências de formular, coordenar e supervisionar as ações e diretrizes sobre diversas áreas, incluindo a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal (alínea d).

170. Desde então a regularização fundiária na Amazônia Legal ficou em compasso de espera aguardando que o Incra se reestruturasse para assumir o Programa Terra Legal. Até final de agosto de 2019, verificou-se que o Incra não concluiu a reestruturação e não houve titulações registradas no sistema Sisterleg. Por fim, foi editado a MP 910/2019, de 10 de dezembro de 2019, em que promoveu alterações nas regras de titulação tanto no âmbito da Amazônia Legal, como no restante do país.

171. Ante o exposto, para eliminar as causas da situação encontrada e mitigar seus efeitos propõe-se dar ciência ao Incra que o descumprimento de determinação contida no item 9.1.1 do Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário impossibilita o acompanhamento dos resultados do Programa Terra Legal pela sociedade, pelo controle e pelos beneficiários e contribui para a manutenção dos problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal.

172. Além disso, propõe-se recomendar ao Incra que estabeleça prazos limites para a tramitação e conclusão do processo de titulação, estabelecendo metas de duração para cada uma das etapas delimitadas desse processo, bem como defina estratégias para promover a regularização dos imóveis georreferenciados.

173. Como benefício do cumprimento das determinações espera-se uma evolução nos sistemas gerenciais do Programa Terra Legal, com aumento da previsibilidade e segurança no cumprimento dos objetivos do programa, com a possibilidade de acompanhamento por parte da sociedade e do controle no cumprimento de metas e prazos.

Desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009

174. Ocorreu o desmatamento em pelo menos 82 mil ha de florestas em parcelas cadastradas no Sigef, de áreas públicas da União ou regularizadas pelo Programa Terra Legal, selecionadas como amostra para avaliação, o que resultou em prejuízos para o ecossistema amazônico, para a conservação dos recursos naturais e para a solução do problema do avanço do desmatamento conforme o item 2 da exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009, bem como para a promoção da função social da terra nessa região, art. 186 da CF/1988.

175. Tal situação foi causada pela ação de particulares que desmataram as áreas após o exercício de 2008 e de beneficiários do programa que desmataram parcelas acima do limite de 20% da propriedade permitidos pelo art. 12 da Lei 12.651/2012 na região amazônica, associado a omissão do Incra em verificar a situação

ambiental desses imóveis e comunicar aos órgãos ambientais competentes, bem como de fiscalizar o cumprimento das condicionantes ambientais dispostas no art. 15, inc. II, da Lei 11.952/2009.

176. Por meio de análise por geossensoriamento remoto foi identificado o incremento do desmatamento de mais de 82 mil ha desde 2008 em 1.287 parcelas registradas no Sigef analisadas, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 – Total do desmatamento na amostra avaliada (1.287 parcelas, com área de 1.400.450,47 ha) da Amazônia Legal em que houve o serviço de geossensoriamento remoto

Estado	Quant. de parcelas	Área Total Mapeada	Área Desmatada 2008 (ha)	Área Desmatada 2017 (ha)	Diferença (2017-2008)
Acre	8	7.910,66	3.105,11	3.618,20	513,0858
Amapá	20	28.703,42	16.332,57	16.492,17	159,5978
Amazonas	445	504.991,79	68.400,55	104.251,72	35.851,17
Mato Grosso	209	216.537,75	137.310,80	144.896,40	7.585,60
Maranhão	71	32.414,32	23.526,32	26.779,11	3.252,79
Pará	440	504.208,25	146.725,73	175.979,63	29.253,91
Rondônia	46	68.165,89	36.213,56	39.281,96	3.068,40
Tocantins	48	37.518,40	30.421,26	32.780,02	2.358,76
Total	1.287	1.400.450,49	462.035,89	544.079,20	82.043,31

Fonte: Laudos consolidados dos estados

177. Em 2017, das 1.287 parcelas avaliadas, 866 apresentavam desmatamento superior ao permitido pelo Código Florestal, seja de 20% no bioma amazônico ou de 35% no bioma cerrado. Destaca-se que houve desmatamento superior a 20% em 27 parcelas que, em 2008, estavam totalmente cobertas por vegetação nativa ou com desmatamento menor que 2%. Tais áreas, ocupadas depois do marco legal (22/7/2008), estão discriminadas no Apêndice M.

178. Cabe destacar que não se pode afirmar que tais parcelas estão em desacordo com o Código Florestal, visto que o código usa o conceito de propriedade, que pode se formado por mais de uma parcela registrada no Sigef. No entanto, dada a relevância, esses casos de desmatamento em área pública devem ser investigados pelos gestores do Programa Terra Legal e pelos órgãos ambientais responsáveis.

179. De maneira geral, a análise da área total objeto dos laudos retrata que 61% (856.371,28 ha) eram remanescentes de vegetação nativa, quando pelo Código Florestal, caso se tratassem de propriedades privadas, essa área deveria ser aproximadamente de 1.100 mil ha, ou seja, há um déficit de vegetação nativa superior a 240 mil ha somente nas parcelas analisadas.

180. Constatou-se que, das 1.287 áreas analisadas por geossensoriamento remoto, 518 não estavam cadastradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Ademais, entre as parcelas cadastradas no CAR, os laudos apontam que o tamanho da área da reserva legal e da área de preservação permanente (APP) diferem dos totais declarados pelos detentores, em torno de 15 e 25%, respectivamente.

181. Cabe ressaltar que, se a situação encontrada na amostra, desmatamento adicional de 82 mil hectares, seja também constatada no restante da área georreferenciada registrada no Sigef na Amazônia Legal de propriedade da União (superior a 16,1 milhões de ha), o desmatamento ocorrido em áreas públicas ou regularizadas por meio do programa, após 2008, seria de aproximadamente de 940 mil de hectares.

182. O acréscimo da área desmatada após o início do programa resultou em prejuízos para o ecossistema amazônico e para a conservação dos recursos naturais. Ademais, o desmatamento ocorrido em áreas do Programa Terra Legal pode vir a comprometer a meta estabelecida no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) de reduzir em 80% até 2020 o desmatamento em referência ao ano de 2004, tendo em vista que o relatório do PPCDAm de 2016-2020 aponta que as áreas referentes às Glebas Federais, compõem a terceira categoria com maior ocorrência de desmatamento. A média de desmatamento nesta categoria no período de 2012-2015 apresentou o percentual de 25,4%.

183. Segundo esse relatório do PPCDAm, as glebas públicas não destinadas (federais ou estaduais) tendem a apresentar maiores taxas de desmatamento, uma vez que são alvos de grilagem e de especulação fundiária.

184. O Programa Terra Legal tem grande potencial para contribuir com a redução das taxas de desmatamento, ao destinar áreas públicas a beneficiários que passarão a responder por infrações ao código florestal brasileiro, sendo o cumprimento da legislação ambiental uma das cláusulas resolutivas. No entanto,

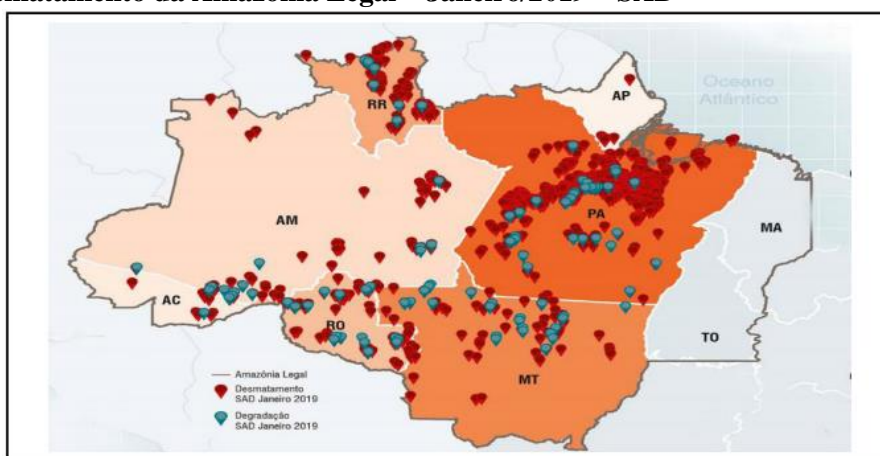
o Programa não se mostrou instrumento efetivo para a solução do problema do avanço do desmatamento conforme proposto na exposição de motivos da MP 458/2009, convertida na Lei 11.952/2009

185. O desmatamento ainda reflete o não cumprimento da função social da terra, prevista no art. 186 da CF/88, nessa região, visto que foi constatado um déficit de vegetação nativa superior a 240 mil ha nessas parcelas.

186. Salienta-se que o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) revela um crescimento na área de desmatamento da Amazônia Legal. Em 2017, esse sistema detectou 184 km² de desmatamento na Amazônia Legal, a maioria (55%) ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse (<https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2018/01/SAD-dezembro-2017.jpg>).

187. Em janeiro de 2019, esse sistema registrou aumento do desmatamento na Amazônia Legal de 54%, comparado a janeiro de 2018, que indica a continuidade do problema, como pode ser visto na figura 15 a seguir:

Figura 20 – Desmatamento da Amazônia Legal – Janeiro/2019 – SAD



Fonte: <https://amazonia.org.br/2019/03/imazon-desmatamento-da-amazonia-aumenta-54-em-janeiro-de-2019/>

188. A tendência de crescimento do desmatamento dos últimos três anos também foi verificada pelo sistema de monitoramento do Inpe (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>).

189. A causa da situação apontada é o desmatamento promovido por particulares após o exercício de 2008 em áreas de propriedade da União na Amazônia Legal, bem como o desmatamento em áreas regularizadas pelo programa além dos limites, 20% em área de floresta e 65% em área de cerrado, permitidos pelo art. 12 do Código Florestal, em desconformidade com as condicionantes ambientais do Terra Legal definidos no inciso II, art. 15 da Lei 11.952/2009.

190. A possibilidade de regularização fundiária pelo Programa Terra legal sem a devida implementação pelos órgãos responsáveis de processos e ferramentas para verificação prévia da situação da parcela anterior ao exercício de 2008, ou mesmo 2014, conforme texto da MP 910/2019, incentivam a grilagem e o desmatamento dessas áreas. Como não há a verificação prévia, é possível a regularização fundiária de parcelas desmatadas e ocupadas após o limite temporal definido.

191. Ademais, a falta de verificação das cláusulas resolutivas de respeito à legislação ambiental, previstas no inciso II do art. 15 da Lei 11.952/2009, principalmente em relação à manutenção da reserva legal e da inscrição no CAR, pelos órgãos responsáveis encoraja a ação de desmatamento pela crença de não existir punição. Após a publicação da Portaria Sead 204/2018, está prevista a aplicação de cruzamento de dados, a cada dois anos, para verificar a existência de desmatamento, no entanto tal prática ainda não está consolidada.

192. Dessa forma propõe-se dar ciência ao Incra que a autarquia não está cumprindo os arts. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados a cada dois anos para verificar a existência de desmatamento irregular e o encaminhamento de arquivo aos órgãos e entidades de proteção ao meio ambiente de âmbito federal e estadual, a fim de verificar a regularidade ambiental da área titulada concedida, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal.

193. Bem como determinar ao Incra para que envie plano de ação para verificação dos desmatamentos identificados na peça 109 e de outros eventuais nas áreas do programa cadastradas no Sigef, bem como para

adequação da situação vigente à prevista nos arts. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados a cada dois anos para verificar a existência de desmatamento irregular e o encaminhamento de arquivo aos órgãos e entidades de proteção ao meio ambiente.

194. Propõe-se também que encaminhe cópia do relatório e da deliberação que vier a ser proferida as comissões de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal; e às comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), [de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia \(CINDRA\)](#) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara Federal.

195. Como benefício espera-se subsidiar a atuação legislativa com o encaminhamento dessas informações.

Prejuízo de mais de R\$ 12 milhões em titulações irregulares

196. O Programa Terra Legal realizou a titulação de 7.799,4296 ha de terra para 94 detentores que não se enquadravam nos critérios definidos pelo art. 5º da Lei 11.952/2009, resultando em prejuízo financeiro de mais de R\$ 12 milhões. Tal situação é decorrente de declarações incorretas prestadas pelos requerentes do programa no momento de formalização de processo administrativo, sem que o responsável realizasse verificações adicionais dessas informações, além de titulações realizadas mesmo com declarações não compatíveis com as regras do programa.

197. Foram identificados 94 imóveis titulados incorretamente, que se enquadravam nas seguintes irregularidades:

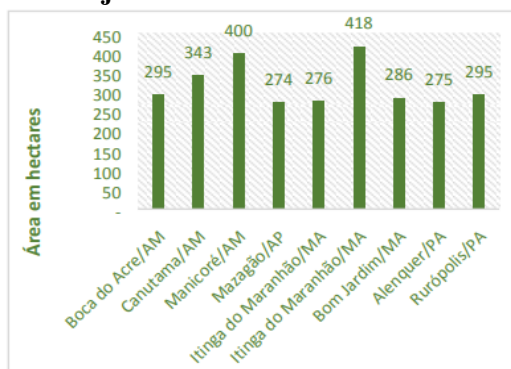
a) 168 parcelas para requerentes que formavam 84 casais, de acordo com dados do Cadastro Único. Nesse sentido, houve 84 titulações, contrariando o art. 5º, da Lei 11.952/2009, uma vez que o casal só pode ser beneficiário de regularização fundiária de uma única área rural pelo Programa Terra Legal. A relação completa está listada no apêndice N;

b) Nove áreas sem que os detentores cumprissem os requisitos legais de desenvolvimento de cultura efetiva e ocupação anterior a 22 de julho de 2008;

c) Um titulado que exerce cargo de técnico agrário no Incra, contrariando o inciso III, do § 1º, do art. 5º, da Lei 11.952/2009.

198. Para identificação de áreas que não apresentavam ocupação efetiva, ou que não eram exploradas antes de 22/7/2008, o TCU contratou a empresa Helmert Engenharia e Topografia, que elaborou laudos de geossensoriamento remoto para 1.287 parcelas registradas no Sigef, totalizando 1.400.450,47 ha, distribuído entre os estados da Amazônia Legal (tabela 5).

Figura 21 – Imóveis titulados que não cumpriam os requisitos legais de desenvolvimento de cultura efetiva e/ou ocupação anterior a 22 de julho de 2008.



Fonte: Laudos de geossensoriamento remoto e planilha Sisterleg.

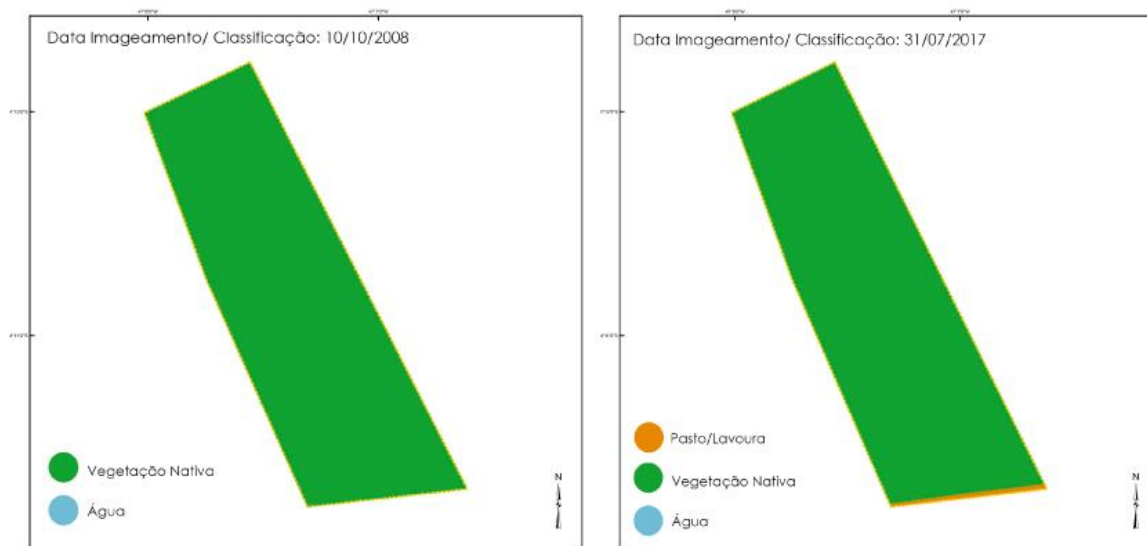
199. Desse total, 124 estavam desocupados em 2008 e/ou não tinham cultura efetiva em nenhuma imagem analisada, sendo 90 no Amazonas, 28 no Pará, 3 no Maranhão, 2 em Rondônia e 1 no Amapá. A lista completa compõe o apêndice 'O'. Entre as parcelas irregulares, 9 foram indevidamente tituladas, conforme figura a seguir:

200. No Amazonas e no Maranhão ocorreram três titulações, com cerca de 1 mil ha, em cada um. No Amapá, uma área de 274 ha e no Pará duas áreas, totalizando 570 ha.

201. As nove titulações irregulares totalizaram 2,8 mil hectares, cujo prejuízo, calculado pelo valor médio da terra nua subtraindo o valor a pagar pelos beneficiários alcançou o montante de R\$ 2,3 milhões.

202. Como exemplo, a figura 22, a seguir, apresenta o mapa de uso e cobertura de solo referente ao laudo 13880, da área titulada no Maranhão por meio do processo 56418.000706/2015-19, que até dezembro/2015 nunca havia sido ocupada e em julho/2017 apresentava ocupação de somente 1,26%.

Figura 22 – Mapa de uso e cobertura de solo – Fazenda Vale Verde (Itinga do Maranhão/MA)
Projeção geográfica de 10/10/2008 e 27/8/2017



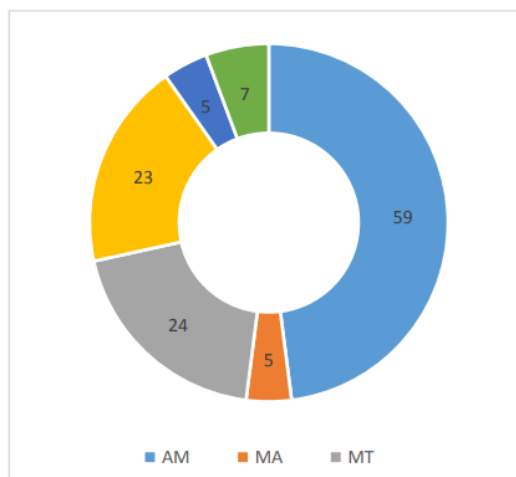
Fonte: Laudo 13880, do MA

203. Destaca-se que, mesmo com a alteração da data para comprovação do exercício da ocupação e exploração para 5/5/2014, promovida pela Medida Provisória 910/2019, resta evidente a falta de controles por parte dos gestores do programa para evitar a titulação de áreas que não se enquadram nos critérios de exploração da propriedade e de cultura efetiva.

204. Em cruzamento de dados do Sistema Terra Legal (Sisterleg) com outros à disposição do Tribunal, foram identificados detentores que apresentavam algumas incompatibilidades com o perfil do programa, entre elas: ter companheiros beneficiados pelo Programa Terra Legal (bases do Sisterleg/Incra e do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social) e se algum beneficiário exercia emprego ou cargo vedado em lei [bases do Sisterleg/Incra e Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape)]. Nesses casos, confirmaram-se 168 casos de titulação para ambos os cônjuges, cujos dados do processo estão apontados no apêndice N, e uma titulação para técnico agrário no Incra.

205. É importante mencionar que o requerimento de regularização da ocupação do servidor público do Incra é de 24/3/2010, enquanto sua admissão na autarquia se deu apenas em 20/5/2013, contudo a titulação ocorreu em 10/9/2014, ou seja, ele já era servidor quando ocorreu a titulação.

206. Verificou-se ainda indícios de fracionamento simulado de propriedades para a regularização, caracterizado por parcelas distintas apresentarem o mesmo estilo de gerência, ausência de cerca, entre outros; ou seja, parcelas de um mesmo imóvel rural foram registrados no Sigef em nome de detentores diferentes. Tais indícios foram apontados nos laudos de geossensoriamento remoto contratados, conforme peça 113.

Figura 23 – Quantidade de imóveis com indícios de fracionamento simulado por estado


Fonte: Laudos de geossensoriamento remoto

207. O fracionamento simulado, que é uma declaração falsa de que as parcelas de um imóvel são ocupadas por detentores diferentes do real, é uma forma de regularizar imóveis com mais de 2.500 ha ou permitir a regularização mais barata ou gratuita de áreas ocupadas por um detentor. No âmbito do Programa Terra Legal, as áreas são tituladas gratuitamente se menores de um módulo fiscal, ou ainda, na alienação de terras, os índices aplicados sobre valores referenciais são menores quando a área regularizada também é menor.

208. Foram 123 unidades produtivas com indícios de fracionamento indevido em 384 parcelas em nome de 326 detentores diferentes. Esses imóveis ocupam área de 410.970,891 ha, e estão avaliados em R\$ 867.191.161,40, de acordo com valores médios de terra nua.

209. Como efeito real temos a regularização de imóveis sem os requisitos previstos na legislação, com prejuízos financeiros no valor de R\$ 12.346,885,09, divididos entre as seguintes irregularidades.

- R\$ 2.356.968,40 referentes à diferença entre o valor médio da terra nua e aquele pago, de forma subsidiada, para a regularização de imóveis não ocupados em 22/7/2008 ou sem cultura efetiva;
- R\$ 9.964.140,09 referentes ao segundo imóvel titulado, no caso de 84 requerentes cônjuges, avaliados em R\$ 9.964.140,09;
- R\$ 25.775,79 referentes ao imóvel titulado cujo requerente exercia cargo vedado pelo item III do § 1º do art. 5º da Lei 11.952/2009.

210. Há ainda o efeito potencial da possível regularização 115 áreas (164.930,25 ha), no valor de R\$ 137.275.716,74, cujos processos de titulação estão em andamento e não eram ocupadas em 22/7/2008 ou não apresentaram cultura efetiva, além do possível fracionamento fraudulento em 384 parcelas com área de 410.970,891 ha, avaliado em R\$ 867.191.161,40, com objetivo de auferir descontos, gratuidades ou enquadramento na regularização.

211. A causa das constatações relatadas é a possibilidade de apresentação de declarações falsas pelos requerentes a regularização fundiária de que cumprem os requisitos do art. 5º, da Lei 11.952/2009, aliado à ausência de controles para verificar a veracidade dessas informações.

212. O art. 13 da Lei 11.952/2009, prevê que os requisitos para regularização fundiária de imóveis de até quinze módulos fiscais serão verificados por meio de declaração do ocupante, ou seja, com as alterações promovidas pela MP 910/2019, a declaração do ocupante passou a valer para todos os imóveis, abrangidos pelo programa. Nesse contexto, a administração deve se precaver no sentido de evitar que pessoas não qualificáveis para o programa comprem terras públicas com valor subsidiado.

213. Nos termos do art. 8º, da Portaria MDA 23/2010, bastam formulários auto declaratórios para confirmar que os requerentes de titulação de áreas com menos de um módulo fiscal preenchem os requisitos de titulação estabelecidos no art. 5º da Lei 11.952/2009. Além disso, o § 3º, do art. 21, da mesma portaria limita a exigência da consulta ao Sipra apenas para os casos de regularização de áreas com mais de um módulo fiscal. Ou seja, tais dispositivos retiram a obrigação de investigar a veracidade das informações pelos gestores.

214. O fato de a legislação liberar os ocupantes de áreas públicas de comprovar a veracidade das informações declaradas não impede que gestores do programa instaurem controles internos no sentido de coibir possíveis fraudadores, tais como: cruzamentos de dados e verificação via geossensoriamento remoto.

215. O Supremo Tribunal Federal entendeu, no âmbito do julgamento da ADI 4269/2019, que o fato da informação a ser prestada por beneficiários do programa com propriedades de até quatro módulos fiscais, de acordo com a norma vigente à época, serem declaratórias não isenta o gestor de realizar verificações e fiscalizações, conforme trecho do Acórdão a seguir.

ii) que se confira interpretação conforme ao disposto no artigo 13 da Lei nº 11.952/2009, de modo a afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal.

216. Insta destacar que a o §3 do art. 13 da Lei 11.952/2009 prevê a obrigatoriedade de vistoria prévia em áreas de até quinze módulos fiscais se houver embargos ou infração ambiental, indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração da ocupação, requerimento realizado por meio de procuração, conflito registrado na Ouvidoria Agrária nacional, e/ou ausência de indícios de ocupação ou exploração anterior a 5 de maio de 2014, verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto.

217. A administração do programa não realiza qualquer tipo de cruzamento de dados para verificação das informações declaradas pelos requerentes à regularização. Em que pesem as tentativas de envio de ofícios a vários órgãos com solicitação de acesso às bases de dados deles, não houve nem mesmo cruzamentos com as bases do Incra (Sipra, SNCR). Assim, não houve o cumprimento do item 9.1.1.2 do Acórdão 627/2015 – TCU (instituir controles internos com o fito de aferir os requisitos de titularidade tais como o cruzamento de bases de dados).

218. No monitoramento, verificou-se que a Serfal enviou ofícios a vários órgãos com solicitação de acesso às bases de dados, com objetivo de estabelecer rotinas destinadas a melhorar os controles internos dos programas da antiga Secretaria Especial, todavia sem êxito.

219. Destacam-se os casos de 30 requerentes que, apesar de não negarem serem companheiros quando do seu cadastro no Sisterleg, foram titulados com áreas diferentes. Tal fato comprova que a Serfal não realiza nenhum procedimento com vistas a impedir a titulação de duas áreas diferentes, uma para cada cônjuge, nem mesmo quando há declaração de tal fato.

220. Relativo ao item 9.1.2, do Acórdão 627/2015 – TCU (análise dos processos com indícios oriundos de cruzamentos apontados pela auditoria do TCU 402/2014), observou-se que a Serfal instituiu uma comissão para verificar tais processos, contudo há pendências, em que os beneficiados foram notificados, mas não há conclusão final sobre as possíveis irregularidades, conforme relatório de atividades.

221. Para eliminar as causas da situação encontrada e mitigar seus efeitos propõe-se a expedição de determinação ao Incra para que envie plano de providências para que institua procedimentos que permita verificar a veracidade das informações declaradas pelos requerentes na solicitação de regularização fundiária do Programa Terra Legal, bem como que iniba a regularização de parcelas distintas para cônjuges quando estes declaram tal informação ao Programa.

222. Propõe-se também determinar ao Incra que inicie processo de retomada das áreas tituladas, a partir de declaração falsa listadas no apêndice N e do Processo 56417.000317/2010-99 referente ao titulado que exerce cargo de técnico agrário no Incra, contrariando o inciso III, do § 1º, do art. 5º, da Lei 11.952/2009, com direito ao contraditório e ampla defesa, além de que investigue os casos de indícios de fracionamento simulado listados na peça 113 e tome as providências com vistas a dar uma destinação regular para os casos que confirmar.

223. Propõe-se ainda dar ciência ao Incra de que o descumprimento de determinação contida no item 9.1.2 do Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário possibilita a regularização de áreas que não atendem aos requisitos do Programa Terra Legal.

224. Como benefícios espera-se a prevenção da titulação de 115 áreas (164.930,25 ha), no valor de R\$ 137.275.716,74 (Apêndice N), em que foi detectada declaração falsa de existência de cultura efetiva e/ou de ocupação anterior a 22 de julho de 2008, bem como a retomada das áreas tituladas indevidamente, no valor de R\$ 12.348.225,77, como segue:

a) regularização de imóveis não ocupados em 22/7/2008 ou sem cultura efetiva, segundo laudos de geossensoriamento remoto, no valor de R\$ 2.356.968,40 (apêndice O – imóveis titulados);

b) do segundo imóvel titulado, no caso de requerentes cônjuges, avaliados em R\$ 9.965.481,58 (apêndice N);

c) imóvel titulado cujo requerente exercia cargo vedado pelo item I do § 1º do art. 5º da Lei 11.952/2009, no valor de R\$ 25.775,79 (Processo 56417.000317/2010-99).

Conclusão

225. O Programa Terra Legal se coaduna com preceitos contidos nos arts. 1º, II a IV, 3º; 5º, XXIII, e 186 da Constituição Federal. Consoante esses princípios constitucionais, não basta ao Estado brasileiro possuir terras, deve conhecê-las e dar a elas uma destinação.

226. Afinal, se exige-se do particular o cumprimento da função social da propriedade deve, por meio da administração pública, cumprir ele mesmo essa função social, que, em se tratando de imóveis rurais, inclui – nos termos da própria Constituição (art. 186) – o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. O Brasil deve ainda garantir o acesso seguro e igual à terra, com vistas a cumprir o ODS 2.3 até 2030.

227. A avaliação do Programa Terra Legal Amazônia, compreendendo o período de início do programa (junho de 2009) até 31/12/2017, efetuada neste trabalho revelou que os objetivos do programa de dar dono e destinação às terras da Amazônia estão longe de ser alcançados. É preciso planejar a destinação das áreas ocupadas irregularmente, pois não basta somente alienar as terras para detentores que atendem aos requisitos do programa, é preciso que haja uma destinação regular para as áreas ocupadas indevidamente, sob pena de pactuar com a grilagem.

228. Os principais resultados da análise efetuada indicam os seguintes achados:

a) Falta de providências para a recuperação de mais de 1 bilhão em áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação do programa (questão 1);

b) Ausência de providências para a retomada e destinação de mais de R\$ 2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos (questão 3);

c) 95% das áreas selecionadas como amostra não cumprem as cláusulas resolutivas (questão 4);

d) Diminuição de quase 80% do rendimento operacional do programa entre 2014 e 2017, chegando a praticamente zero títulos emitidos no primeiro semestre de 2019 (questão 5);

e) Desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009 (questão 5);

f) Prejuízo de mais de R\$ 12 milhões em titulações irregulares (questão 2).

229. Em relação à competência técnica profissional e idoneidade dos gestores do programa (questão 6), em que pese a verificação de que alguns chefes de escritório não possuíam tais competências, não se confirmou o achado. Ademais, com a publicação do Decreto 9.727, de 18/3/2019, que dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão, os casos de gestores incompetentes e/ou inidôneos, como os casos encontrados, serão evitados.

230. Também não se confirmou o risco de regularização indevida de parcelas a partir de títulos de domínio emitidos indevidamente por órgãos estaduais de terra, delineado na questão 2.

231. Ainda na questão 2, relativo ao risco de venda por valor irrisório, verificou-se que com a publicação da Norma de Execução INCRA/DT/112/2014, os valores calculados passaram a ser próximos ao preço de mercado para formação da Planilha de Preço Referencial (PPR). Nesse sentido, em que pese a constatação de cobrança de preços irrisórios entre 2009 e 2015, observa-se que a situação se alterou com a sistematização de elaboração da PPR.

232. Ademais, a alteração promovida pela Lei 13.465/2017, o art. 12, § 1º, da Lei 11.952/2009 passou a estabelecer que as terras seriam vendidas com a aplicação de índices entre 0,1 e 0,5 sobre o valor mínimo da terra nua da Pauta de Valores de Terra Nua (PVTN), ou seja, a própria legislação reduziu os índices a serem aplicados a até 10%, conforme o tamanho da terra.

233. As propostas de encaminhamento dos relatórios das auditorias estaduais tratam das questões específicas de cada estado, incluindo a responsabilização, enquanto este relatório consolidado traz determinações e recomendações para o Incra, visando sanear as falhas detectadas e contribuir para melhoria das condições operacionais do programa.

234. A soma dos benefícios quantificáveis desta auditoria foi de R\$ 3.657.069.795,527.

Proposta de Encaminhamento.

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

I. **determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, à Casa Civil da Presidência da República que elabore planejamento, com vistas a dar uma destinação as terras da União ocupadas irregularmente por detentores que não cumprem os requisitos determinados na Lei 11.952/2009, a fim de promover a reversão de tais áreas;

II. **determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Incra que:

a) inicie processo de retomada das áreas tituladas, a partir de declaração falsa listadas no apêndice N e do Processo 56417.000317/2010-99 referente ao titulado que exerce cargo de técnico agrário no Incra, contrariando o inciso I, do § 1º, do art. 5º, da Lei 11.952/2009, com direito ao contraditório e ampla defesa;

b) investigue os casos de indícios de fracionamento simulado listados na peça 113 e tome as providências com vistas a dar uma destinação regular para os casos que confirmar;

III. **determinar**, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao Incra, para encaminhar ao Tribunal, na conformidade do art. 243 do seu Regimento Interno, parágrafos 196/197-202/207 do Manual Anop, aprovado pela Portaria Segecex 4/2010; parágrafos 167-169 do Anexo à Portaria TCU 280/2010 e Portaria Segecex 27/2009, no prazo de até 90 dias da ciência, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das seguintes determinações:

a) seja inibida a divulgação pública de dados do Sigef de áreas que apresentem indícios da prática de grilagem de terras em seus sistemas informatizados, bem como a inibição da emissão de CCIR dos imóveis que não possuem títulos de posse ou de propriedade válidos nas áreas da Amazônia Legal, mesmo com processo em andamento ou com registro no sistema, de forma a não fomentar a prática do crime descrito no art. 20 da Lei 4.947/1966;

b) estabeleça procedimento de verificação regular de seus sistemas informatizados para identificação e fiscalização de áreas como as referidas no parágrafo anterior, incluindo os casos listados nos apêndices I e J e na peça 118 dos autos, de forma a cumprir sua obrigação de fiscalização fundiária e combate a grilagem de terras prescrita na alínea j, inciso I do art. 103, de seu Regimento Interno, efetuando os procedimentos de retomada e destinação dessas áreas conforme aplicável;

c) realize adequação da situação dos processos indeferidos à prevista no §5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2015 c/c §5º, do art. 26, da Instrução Normativa Incra 100/2019, que prevê a reversão de áreas, cujos processos de regularização foram indeferidos;

d) realize adequação da situação vigente à prevista na Portaria Sead 204/2018, quanto aos procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas;

e) realize adequação da situação vigente à prevista no inciso IV do art. 15 da Lei 11.952/2019, revogado pela MP 910/2019, mas vigente para todos os títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, conforme §8º do art. 15 da Lei 11.952/2009, que prevê as condições e forma de pagamento do Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso;

f) realize verificação dos desmatamentos identificados e de outros eventuais nas áreas do programa cadastradas no Sigef, bem como providencie adequação da situação vigente à prevista nos arts. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados a cada dois anos para verificar a existência de desmatamento irregular e o encaminhamento de arquivo aos órgãos e entidades de proteção ao meio ambiente;

g) institua procedimentos que permitam verificar a veracidade das informações declaradas pelos requerentes na solicitação de regularização fundiária do Programa Terra Legal, bem como que iniba a regularização de parcelas distintas para cônjuges quando estes declaram tal informação ao Programa;

IV. **recomendar** ao Incra, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que:

a) avalie a conveniência e a oportunidade de fiscalização por geossensoriamento remoto, não somente para verificar a existência da cultura efetiva, previsto na Portaria 204, de 29/3/2018, como também para verificar o cumprimento das cláusulas ambientais;

b) estabeleça prazos limites para a tramitação e a conclusão do processo de titulação, estabelecendo metas de duração para cada uma das etapas delimitadas desse processo;

c) defina estratégias para promover a regularização dos imóveis georreferenciados;

V. **dar ciência** ao Incra, com fulcro no art. 41, §2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 7º, da Resolução TCU 265/2014, que:

a) os gestores do Programa Terra Legal não cumpriram o §5º, do art. 15, da Portaria Sead 645/2015, que previa a reversão de áreas, cujos processos de regularização foram indeferidos e que não cabe mais recursos, bem como a destinação desses imóveis, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal para esta autarquia, bem como da necessidade de cumprimento do § 5º do art. 26 da Instrução Normativa Incra 100/2019, que revogou a Portaria 645/2015;

b) a autarquia não está cumprindo a Portaria Sead 204/2018, que prevê procedimentos para monitoramento e verificação do cumprimento de condições resolutivas, incidente em Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso, expedidos com fundamento na Lei 11.952/2009, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal;

c) a autarquia não está disponibilizando meios necessários para que os beneficiários do Programa Terra Legal cumpram a cláusula resolutiva prevista no inciso IV do art. 15 da Lei 11.952/2019, revogado pela MP 910/2019, mas vigente para todos os títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019, conforme §8º do art. 15 da Lei 11.952/2009, que prevê as condições e forma de pagamento do Títulos de Domínio e Concessões de Direito Real de Uso, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal;

d) o descumprimento de determinação contida no item 9.1.1. do Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário impossibilita o acompanhamento dos resultados do Programa Terra Legal pela sociedade, pelo controle e pelos beneficiários e contribui para a manutenção dos problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal;

e) o descumprimento de determinação contida no item 9.1.2 do Acórdão 627/2015 – TCU – Plenário possibilita a regularização de áreas que não atendem aos requisitos do Programa Terra Legal;

f) a Serfal não estava cumprindo o art. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados a cada dois anos para verificar a existência de desmatamento irregular e o encaminhamento de arquivo aos órgãos e entidades de proteção ao meio ambiente de âmbito federal e estadual, a fim de verificar a regularidade ambiental da área titulada ou concedida, e que a manutenção dessa situação pode ocasionar a aplicação de multa por parte do Tribunal;

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

VII. **dar conhecimento** do Acórdão que vier a ser prolatado, bem como do Voto e Relatório que o fundamentam, inclusive do Relatório da Unidade Técnica que compõe o documento para: Comissões do Congresso a seguir listadas e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), para ciência e ampla divulgação interna junto às unidades interessadas:

a) do Senado Federal: Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) e Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA);

b) da Câmara Federal: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), [Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia \(CINDRA\)](#) e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS);

VIII. **comunicar** à Superintendência Estadual do Ibama nos respectivos estados, os casos de descumprimento cláusulas ambientais, descritos no apêndice K, para as providências que entender cabíveis;

IX. **comunicar** ao Ministério Público Federal e à Superintendência Estadual da Polícia Federal nos respectivos estados, as informações constantes dos apêndices I e J, bem como da peça 118 dos autos, por se tratar de indícios de crime descrito no art. 20 da Lei 4.947/1966, para as providências que entender cabíveis;

X. **autorizar** a SecexAgroAmbiental a proceder ao monitoramento das deliberações que vierem a ser prolatadas no presente processo;

XI. arquivar os autos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de consolidação de oito auditorias de conformidade que compõem fiscalização de orientação centralizada (FOC) no Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Terra Legal), realizado em razão da constatação de reduzida evolução nos processos de trabalho do programa, o que poderia estar ocasionando a manutenção dos problemas observados em auditoria anterior realizada por esta Corte de Contas. Esclareço que esse trabalho se restringiu à regularização fundiária em áreas rurais e que o estado de Roraima não foi incluído por não ter havido titulação de tais áreas nessa unidade da Federação.

2. Para alcançar os objetivos dessa auditoria, foram realizados inúmeros procedimentos e utilizados instrumentos como coleta de dados, entrevistas, revisão documental e legal, cruzamento de base de dados, amostragens estatísticas e não estatísticas e geossensoriamento remoto. Esse último foi executado por empresa especializada contratada pelo TCU para elaborar laudos para 1.287 parcelas, em área superior a um milhão de hectares.
3. Desde logo, registro que as auditorias que compõem a FOC objeto destes autos já se encontravam adiantadas quando foram publicados o Decreto 9.660/2019 – que **dispôs** sobre a vinculação das entidades da Administração Pública federal indireta –, a Lei 13.844/2019 – que **estabeleceu** a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios e alterou diversas leis, entre elas a Lei 11.952/2009 –, e a Medida Provisória 910/2019, a qual promoveu modificações na Lei 11.952/2009, entre outras.
4. A Lei 13.844/2019 transferiu para a competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a reforma agrária, a regularização fundiária de áreas rurais, a Amazônia Legal e terras quilombolas (art. 21, inciso XIV). O art. 69 desse diploma legal, por sua vez, alterou o art. 33 da Lei 11.952/2009 e, com isso, transferiu as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedir os títulos de domínio correspondentes da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Por fim, o Decreto 9.660/2019 vinculou o Incra ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
5. Assim, apesar de essas modificações não impactarem o cerne dos achados de auditoria, foi necessário realizar ajustes nas propostas da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente para adequá-las à legislação em vigor.

II – Programa Terra Legal

6. O Programa Terra Legal foi criado em junho de 2009 visando à regularização fundiária de terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal – a qual abrange a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de parte do estado do Maranhão, e equivale a cerca de 61% do território brasileiro.
7. Esse programa visa a regularizar a ocupação de 150 mil famílias rurais em toda a região, o que corresponde à regularização de 10.210 imóveis rurais em uma área de 2.136.293ha. Tem como objetivo dar mais celeridade ao processo de regularização fundiária na Amazônia Legal, garantindo segurança jurídica aos proprietários, possibilitando seu acesso a políticas públicas de apoio ao desenvolvimento sustentável, impulsionando a criação de modelos de produção sustentável na região e dando destinação correta a terras da Amazônia.
8. Apesar de não ter sido incluída no escopo da presente auditoria, a regularização de áreas urbanas também faz parte do programa, o qual prevê que núcleos urbanos consolidados e áreas de expansão urbana situados em terras federais sejam doados aos municípios, devendo esses entes promover a regularização dos lotes existentes.

9. Inicialmente, previa-se que o Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal durasse cinco anos. Contudo, em 2017, ele se tornou permanente. Até 31/12/2018, o programa esteve sob a coordenação da Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (Serfal), órgão subordinado à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Entretanto, com o advento da Lei 13.844/2019, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal foram transferidas para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
10. Cumpre esclarecer que o Programa Terra Legal não tem como objetivo a emissão de títulos, mas a regularização fundiária e a correta destinação da área quando ocupada de forma irregular.

III – Sistemas informatizados utilizados no Programa Amazônia Legal

11. Dois sistemas informatizados são utilizados nos processos de regularização fundiária do Programa Terra Legal: Sisterleg e Sigef.
12. O Sistema Terra Legal (Sisterleg) foi criado com o objetivo de desenvolver o processo de regularização fundiária da Amazônia Legal, possibilitando a coleta de dados cadastrais, a tramitação e o acompanhamento do processo de titulação.
13. O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef), por sua vez, é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Incra e pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário para a gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro. Por ele são efetuadas a recepção, a validação, a organização, a regularização e a disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. Esse sistema é capaz de analisar sobreposições pela comparação com informações de georreferenciamento cadastradas no banco de dados do Incra. Os principais objetivos do Sigef são a automatização da certificação de imóveis rurais e o suporte a outras atividades ligadas à destinação de terras públicas, visando a deixar o processo de certificação mais eficaz. As informações centralizadas no banco de dados do Sigef podem ser obtidas de maneira rápida, fácil e objetiva por cidadãos e órgãos públicos.

IV – Regularização fundiária de ocupações de terras situadas em áreas da União ou do Incra

14. A regularização fundiária de ocupações de terras situadas em áreas da União e do Incra depende do cumprimento de critérios estabelecidos na Lei 11.952/2009.
15. No caso de áreas rurais, é necessário que o ocupante e seu cônjuge ou companheiro atendam aos seguintes requisitos, *in verbis*:

“Art. 5º Para regularização da ocupação, nos termos desta Lei, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão atender os seguintes requisitos:

I - ser brasileiro nato ou naturalizado;

II - não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional;

III - praticar cultura efetiva;

IV - comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriores a 5 de maio de 2014;

V - não ter sido beneficiado por programa de reforma agrária ou de regularização fundiária de área rural, ressalvadas as situações admitidas pelo Incra.

Parágrafo único. Fica vedada a regularização das ocupações em que o ocupante ou o seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público nos seguintes órgãos:

I - Ministério da Economia;

II - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

III - Incra; ou

I - no Incra;

II - na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República;

III - na Secretaria do Patrimônio da União (SPU); ou

IV - nos órgãos estaduais de terras.”

16. Além disso, o próprio imóvel rural a ser regularizado deve atender a requisitos descritos nesse diploma legal:

“Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas:

I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União;

II - tradicionalmente ocupadas por população indígena;

III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou

IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

(...)

Art. 6º Preenchidos os requisitos previstos no art. 5º, o Incra, ou, se for o caso, o Ministério da Economia regularizará as áreas ocupadas por meio de alienação.

§ 1º Serão regularizadas as ocupações de áreas não superiores a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

§ 2º Serão passíveis de alienação as áreas ocupadas, demarcadas e que não abranjam as áreas previstas no art. 4º desta Lei.

(...)”

17. Por fim, os títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Terra Legal possuem restrições quanto à utilização da terra – cláusulas resolutivas –, cujo descumprimento enseja a rescisão da avença. Essas cláusulas estão contidas no art. 15 da Lei 11.952/2009 e devem ser cumpridas durante dez anos para a manutenção da propriedade do imóvel regularizado:

“Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel:

I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva;

II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; e

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo.

§ 1º As condições e a forma de pagamento serão previstas nos títulos de domínio e na concessão de direito real de uso, hipótese em que o imóvel será dado em garantia até a quitação integral do pagamento.

§ 1º-A Na hipótese de inadimplemento, o imóvel será levado a leilão, com garantia de restituição ao beneficiário dos valores na forma prevista no § 7º do art. 18.

(...)”

V – Processo de regularização fundiária de ocupações de terras situadas na Amazônia Legal

18. O processo de regularização fundiária de imóveis rurais na Amazônia Legal é composto por três etapas principais: cadastramento, georreferenciamento e titulação.
19. O cadastramento envolve a identificação dos ocupantes e o tamanho e a localização da ocupação rural localizada em terra pública federal na Amazônia Legal. É feito a partir de informações fornecidas pelo próprio requerente e realizado no sistema Sisterleg.
20. O georreferenciamento é a obtenção da informação geográfica do imóvel no espaço por meio de sistema de coordenadas em dado sistema de referência – no caso do tema tratado neste processo, o Sistema Geodésico Brasileiro. Deve conter as características, os limites e as confrontações do imóvel e pode ser obtido por meio de trabalho de campo, medição por GPS e via satélite.
21. As informações do georreferenciamento são registradas no sistema Sigef por profissional credenciado pelo Incra ou contratado pelo programa, por órgãos estaduais de terra, pelo próprio Incra ou pelo detentor da terra.

22. Inseridas as informações, o citado sistema analisa os dados e os valida. Essa validação depende de não haver sobreposição do polígono com algum outro constante do banco de dados georreferenciados do Incra – áreas da Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério do Meio Ambiente ou da Fundação Nacional do Índio; territórios quilombolas; parcelas embargadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; terras sob gestão do Incra – e nem outras pendências, como atributos de CPF ou CNPJ inválidos. Ao final, o Sigef disponibiliza a planta e o memorial descritivo do imóvel rural.
23. A titulação do imóvel é obtida depois de verificada a veracidade das declarações apresentadas pelo requerente e de realizada vistoria da ocupação, quando necessário.

VI – Fiscalização de Orientação Centralizada

24. A Fiscalização de Orientação Centralizada realizada por esta Corte de Contas no Programa de Regularização Fundiária na Amazônia Legal constatou:
- 24.1. falta de providências para a recuperação de áreas irregularmente ocupadas;
 - 24.2. ausência de medidas para retomada e destinação de áreas cujos processos de regularização foram indeferidos;
 - 24.3. não cumprimento de cláusulas resolutivas;
 - 24.4. diminuição do rendimento operacional do programa;
 - 24.5. prejuízo decorrente de titulações irregulares;
 - 24.6. desmatamento em áreas do programa após a Lei 11.952/2009.
25. Tratarei de cada um desses achados a seguir.

VI.1 – Falta de providências para a recuperação de áreas irregularmente ocupadas

26. A equipe de auditoria constatou a existência de aproximadamente 658 mil ha de áreas federais não passíveis de regularização ocupadas por particulares. Essas ocorrências encontram-se principalmente nos estados do Pará (com 47% do valor das ocupações irregulares) e de Rondônia (com 33%).
27. Três situações contribuem para esse problema:
- 27.1. ocupação de áreas superiores a 2.500 ha (62 detentores, ocupando 385,3 mil ha);
 - 27.2. ocupação de áreas públicas por proprietários de áreas privadas (522 detentores, ocupando 47 mil ha);
 - 27.3. ocupação de áreas sem a prática de cultura efetiva em 2008 (como estabelecia a legislação anterior) e/ou em 2017 (conforme alteração promovida pela MP 910/2019) (154 detentores, ocupando 225,4 mil ha).
28. Observou-se que os gestores do Programa Terra Legal não utilizam o sistema Sigef como ferramenta para apontar falhas e inconsistências nas informações cadastradas e auxiliar na identificação de indícios de ocupações irregulares de terras públicas, pois entendem que somente devem ser adotadas providências para a retomada de áreas irregularmente ocupadas quando há processo de regularização fundiária em andamento.
29. Em manifestação sobre o relatório preliminar de fiscalização (peças 136 e 137), a Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal noticiou a implantação de controles visando a prevenir a sobreposição de áreas com informações inseridas no Sigef, a evitar a emissão de mais de um título para o mesmo requerente do Programa Terra Legal e a revisar a ocupação desde 2008 para os imóveis com títulos a emitir. No entanto, permanece o entendimento de que esses controles sejam aplicados somente após iniciado o processo de regularização da área.
30. Uma das graves consequências da ocupação irregular das áreas públicas objeto deste processo é o comércio ilegal de terras na Amazônia Legal. Como os dados das propriedades cadastradas no sistema Sigef ficam disponíveis para a sociedade no sítio do programa na internet, mesmo quando

não há qualquer possibilidade de regularização fundiária, pessoas mal-intencionadas emitem o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) dessas áreas – documento emitido pelo Incra que comprova a regularidade cadastral do imóvel rural, indispensável para legalizar em cartório a transferência, o arrendamento, a hipoteca, o desmembramento, o remembramento e a partilha de qualquer imóvel rural – e o utilizam como documento precário para comercialização de áreas objeto do programa. No mercado informal de imóveis, qualquer documento ou informação governamental oficial adicionada ao contrato particular de compra e venda agrega valor ao que está sendo comercializado.

31. Essa prática foi observada pela equipe de auditoria, que identificou anúncios de venda de imóveis rurais não titulados, acompanhados da informação de que as terras foram georreferenciadas e que possuem CCIR e/ou processo de regularização em andamento como elemento de agregação de valor.
32. Em razão disso, entendo que se deve determinar ao Incra que apresente a esta Corte de Contas plano de trabalho, detalhando ações, responsáveis e prazos para:
 - 32.1. inibir a divulgação pública de dados do sistema Sigef de imóveis que apresentem indícios de comércio irregular, bem como a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural de imóveis que não possuem títulos de posse ou de propriedade válidos na área da Amazônia Legal;
 - 32.2. recuperar e destinar terras da União ocupadas irregularmente por detentores que não cumprem os requisitos determinados na Lei 11.952/2009, a fim de promover a reversão de tais áreas;
33. identificar e fiscalizar áreas irregularmente comercializadas, de forma a cumprir sua obrigação de fiscalização fundiária e combate à grilagem de terras prescrita no regimento interno desse instituto.
34. Considerando as constatações da equipe de auditoria relativas aos indícios de grilagem de terras na Amazônia Legal, proponho, igualmente, o encaminhamento da presente deliberação ao Ministério Público Federal e à Superintendência da Polícia Federal para as providências que entenderem cabíveis.

VI.2 – Ausência de medidas para retomada e destinação de áreas cujos processos de regularização foram indeferidos

35. Realizados os exames de auditoria, constatou-se que detentores de áreas da jurisdição do Programa Terra Legal cujos processos de regularização foram indeferidos continuam ocupando seus imóveis irregularmente, em área de pelo menos 887 mil ha.
36. Até 31/12/2017, havia 5.080 processos indeferidos no Programa Terra Legal. De acordo com a legislação vigente, após o indeferimento do processo de regularização, devem ser tomadas providências para a reversão do imóvel ao patrimônio do Incra ou da União e a destinação da área, o que não vem acontecendo.
37. Durante a auditoria, não foi identificada a abertura de processo de reversão de áreas em nenhum dos estados auditados. Questionada a esse respeito, a Serfal esclareceu que, nos casos de reversão de área para criação de projetos de assentamento, as medidas judiciais normalmente ficam a cargo da autarquia agrária, não sendo de sua responsabilidade. Segundo ela, a atuação do Programa Terra Legal se restringe aos procedimentos administrativos necessários à desafetação do imóvel que se pretende destinar para reforma agrária, sendo o Incra o responsável pela reversão.
38. Restrição de pessoal, limitações orçamentárias e falta de destinação para áreas cujos processos de regularização foram indeferidos são apontadas como causas para a falta de providências para a retomada dessas áreas.
39. Em razão disso, e considerando a legislação vigente, entendo ser necessário determinar ao Incra que inclua no plano de trabalho a ser apresentado a este Tribunal ações, responsáveis e prazos para

dar destinação aos imóveis irregularmente ocupados após o indeferimento dos processos de regularização, a fim de promover a reversão dessas áreas.

VI.3 – Não cumprimento de cláusulas resolutivas

40. A equipe de auditoria identificou que, em 95% das áreas tituladas do Programa Terra Legal selecionadas como amostra para a realização de procedimento de geossensoriamento remoto –, representando quase 90 mil ha –, as cláusulas resolutivas relativas à manutenção da destinação agrária, ao respeito à legislação ambiental e ao pagamento das parcelas não estão sendo cumpridas.
41. A ausência de acompanhamento da situação das áreas tituladas leva ao não cumprimento de sua função social e à frustração de receitas de aproximadamente R\$ 7 milhões. Caso as parcelas vincendas continuem a não ser pagas, estima-se que essa frustração de receita alcance R\$ 58 milhões.
42. A questão da falta de pagamento de parcelas é agravada pela ausência de rotinas administrativas nas superintendências regionais do Incra, as quais estão impedindo que titulados que desejam efetuar pagamento obtenham as respectivas guias de recolhimento da União (GRU).
43. Em consequência, julgo que o Incra deve incluir no plano de trabalho a ser enviado ao TCU ações, responsáveis e prazos para fiscalizar o cumprimento das cláusulas resolutivas nas áreas tituladas do Programa Terra Legal, incluídas aquelas revogadas por meio da Medida Provisória 910/2019, mas vigentes para títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019. Ademais, deve ser igualmente incluída a elaboração de procedimentos administrativos a serem seguidos por suas superintendências regionais para a redução do passivo de guias de recolhimento da União a serem emitidas, bem como de rotinas para que essas GRUs sejam geradas com agilidade sempre que solicitadas.
44. Aqui, com vistas à preservação de competências próprias do gestor, deixo de acolher a proposta de recomendação da equipe técnica quanto à fiscalização geossensoriamento remoto. Entendo que o encaminhamento da presente deliberação para a autarquia seja suficiente para conhecimento das ações sugeridas.
45. No que tange à constatação do descumprimento de cláusulas ambientais, considero suficiente encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório de fiscalização (peça 151), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para adoção das medidas que entender cabíveis.

VI.4 – Diminuição do rendimento operacional do programa

46. Examinando-se a quantidade de títulos emitidos anualmente ao longo da existência do Programa Terra Legal, constatou-se diminuição do rendimento operacional. Em 2018, a emissão de títulos no âmbito desse programa foi 80% inferior à do exercício de 2014 e a regularização de áreas ocupadas por particulares chegou a zero no primeiro semestre de 2019.
47. Com mais de dez anos de vigência, o programa emitiu menos de 22% dos títulos previstos – 30,7 mil frente à meta de mais de 140 mil títulos. Caso essa tendência persista, serão necessários mais de 35 anos para a emissão de todos os títulos pretendidos, o que compromete gravemente o cumprimento dos objetivos do programa.
48. Ao analisar dados do sistema Sigef, a equipe de auditoria constatou a existência de 16.168.533ha de parcelas particulares georreferenciadas e a titulação de apenas 13% delas (2.116.963ha). Uma das causas para isso é a baixa velocidade de validação das informações inseridas no sistema por credenciados; outra é a falta de manifestação de interesse de órgãos que compõem a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal acerca de seu interesse na área a ser regularizada.
49. Apesar de não acompanhar a proposta da unidade instrutiva, visando a minimizar esse problema, sugiro que o Incra avalie a possibilidade de definir estratégias para promover a regularização dos imóveis georreferenciados constantes no sistema Sigef e ainda não titulados. Entendo prudente,

igualmente, que essa autarquia analise a oportunidade de estabelecer prazos para as etapas do processo de titulação de áreas incluídas no Programa Terra Legal.

VI.5 – Prejuízo decorrente de titulações irregulares

50. O Programa Terra Legal titulou 7.799ha de terra de propriedade de detentores que não se enquadravam nos critérios definidos pelo art. 5º da Lei 11.952/2009.
51. A equipe de auditoria observou que a não verificação das informações prestadas pelos requerentes do programa no momento da formalização de processo administrativo vem levando a titulações de áreas – ou proprietários – incompatíveis com as regras do programa.
52. Tal situação é decorrente de declarações incorretas prestadas pelos requerentes do programa no momento de formalização de processo administrativo, sem que o responsável realizasse verificações adicionais para conferência dessas informações.
53. Em decorrência, julgo que o Incra deve incluir no plano de trabalho a ser enviado ao TCU o estabelecimento de procedimentos que permitam verificar a veracidade das informações declaradas pelos requerentes na solicitação de regularização fundiária do Programa Terra Legal e que impeçam a regularização de parcelas incompatíveis com as regras do programa. Ademais, devem ser acrescentadas as ações que serão tomadas para a retomada e correta destinação de áreas tituladas a partir de declarações falsas, apresentando indícios de fracionamento simulado ou qualquer outra situação incompatível com as regras do programa.
54. Deixo de acompanhar a proposta da unidade instrutiva para o estabelecimento de prazos para tramitação e conclusão do processo de titulação, bem como a definição de estratégias para promoção da regularização dos imóveis georreferenciados, por entender que se referem a competências próprias do gestor, que tomará conhecimento dessas sugestões por meio da ciência desta deliberação.

VI.6 – Desmatamento em áreas do programa após a Lei 11.952/2009

55. Considerando que uma das cláusulas resolutivas contidas nos títulos de domínio emitidos no âmbito do Programa Terra Legal é o cumprimento da legislação ambiental, esse programa teria grande potencial para contribuir com a redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal.
56. No entanto, análise por geossensoriamento remoto da amostra de 1.287 parcelas registradas no sistema Sigef selecionadas para a auditoria levou à constatação do incremento do desmatamento desde 2008 – mais de 82 mil ha –, o que demonstra não se mostrar o programa instrumento efetivo para a solução do problema do avanço do desmatamento.
57. Essa constatação leva-me a propor o envio da presente deliberação aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente, às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, para que tomem conhecimento do problema.
58. Aqui, faço um ajuste na proposta da unidade instrutiva para recomendar ao Incra que adote as providências relacionadas nos arts. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados para verificar a existência de desmatamento irregular, bem como as providências necessárias para a mitigação do problema.

VII – Cumprimento do Acórdão 627/2015-Plenário

59. Em 2015, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão 627/2015, de relatoria do ministro-substituto Weder de Oliveira, decorrente de auditoria de conformidade no Programa Terra Legal Amazônia.
60. Por meio dessa deliberação, determinou-se ao extinto do Ministério do Desenvolvimento Agrário a apresentação de plano de ação, contemplando:
 - “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;

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;”

61. No âmbito da presente auditoria, observou-se que essa determinação não foi cumprida.

62. Verificou-se também que o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário não cumpriu a determinação contida no subitem 9.1.2 do julgado mencionado, apesar de a Serfal ter instituído comissão para verificar processos, mas não ter chegado a conclusões sobre as possíveis irregularidades:

“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;”

63. Considerando que a Lei 13.844/2019 transferiu para a competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a reforma agrária, a regularização fundiária de áreas rurais, a Amazônia Legal e terras quilombolas (art. 21, inciso XIV), penso que as determinações dirigidas ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário devem ser redirecionadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

VIII – Conclusão

64. Ao final, com os destaques registrados e os ajustes necessários, acolho as propostas da Secretaria de Agricultura e do Meio Ambiente no que tange à melhoria dos processos do Programa Terra Legal.

65. Por último, não posso deixar de parabenizar as unidades técnicas envolvidas na fiscalização de orientação centralizada pelo amplo trabalho realizado.

Ante o exposto, VOTO para que este Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de abril de 2020.

ANA ARRAES
Relatora

ACÓRDÃO Nº 727/2020 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.961/2017-7
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsáveis: Carlos Mário Guedes de Guedes (CPF 606.955.950-91), Cláudio Roberto Mendonça Schiphorst (CPF 855.872.657-49), Mauro Oliveira Pires (CPF 565.406.041-49), Shirley Anny Abreu do Nascimento (CPF 274.073.142-68), Sorrival de Lima (CPF 578.790.104-59) e Sérgio Roberto Lopes (CPF 523.873.569-34).
4. Unidade: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, que tratam de fiscalização de orientação centralizada no Programa Terra Legal.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU, em:

9.1. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente plano de ação, detalhando ações, responsáveis e prazos para:

9.1.1. inibir a divulgação pública de dados do sistema Sigef de imóveis que apresentem indícios de comércio irregular, bem como a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural de imóveis que não possuam títulos de posse ou de propriedade válidos na área da Amazônia Legal;

9.1.2. recuperar os imóveis da União ocupados irregularmente por detentores que não cumprem os requisitos determinados na Lei 11.952/2009, ocupados irregularmente após o indeferimento dos processos de regularização, titulados a partir de declarações falsas, apresentando indícios de fracionamento simulado ou qualquer outra situação incompatível com as regras do programa, ou apresentando indícios de comércio irregular, a fim de promover a reversão de tais áreas, e lhes dar destinação;

9.1.3. identificar e fiscalizar áreas irregularmente comercializadas, de forma a cumprir sua obrigação de fiscalização fundiária e combate à grilagem de terras prescrita na alínea j, inciso I do art. 103 do regimento interno desse instituto;

9.1.4. fiscalizar o cumprimento das cláusulas resolutivas nas áreas tituladas do Programa Terra Legal, incluídas aquelas revogadas por meio da Medida Provisória 910/2019, mas vigentes para títulos emitidos até 10 de dezembro de 2019;

9.1.5. elaborar procedimentos administrativos para agilizar a geração de guias de recolhimento da União para pagamento de parcelas de áreas regularizadas quando solicitadas e para reduzir o passivo de guias de recolhimento da União pendentes;

9.1.6. estabelecer procedimentos que permitam verificar a veracidade das informações declaradas pelos requerentes na solicitação de regularização fundiária do Programa Terra Legal e que impeçam a regularização de parcelas incompatíveis com as regras do programa.

9.2. determinar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que:

9.2.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, apresente plano de ação contemplando:

9.2.1.1 objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, procedimentos e metas exequíveis para o Programa Terra Legal, incluindo critérios e normas para definição das metas de

georreferenciamento, titulação, vistorias e projeção do tempo necessário para cumprimento dos objetivos do programa;

9.2.1.2. 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;

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

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

9.2.1.5. resultado das ações adotadas e propostas na Nota Técnica 2/2015-Serfal/MDA.

9.2.2. analise os processos nos quais foram identificadas irregularidades, indícios de irregularidades e falhas formais (item II.2 do Relatório de Fiscalização 402/2014 – peça 123 do TC 015.859/2014-2), adotando as providências cabíveis, caso confirmadas as irregularidades, informando a este Tribunal, no prazo de 150 (cento e cinquenta dias), o resultado das análises;

9.2.3. 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 – peça 123 do TC 015.859/2014-2), no prazo de 150 (cento e cinquenta dias), informando o resultado das análises;

9.2.4. nos casos em que forem confirmadas evidências de fraude, adote as providências cabíveis com vistas a apurar responsabilidades;

9.2.5. acompanhe e supervisione a elaboração do plano de ação de que trata o subitem 9.1 deste julgado.

9.3. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que adote as providências relacionadas nos arts. 3º e 4º da Portaria Sead 204/2018, que prevê o cruzamento de dados para verificar a existência de desmatamento irregular, bem como as providências necessárias para a mitigação do problema;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente que monitore a entrega a este Tribunal dos planos de ação de que tratam os subitens 9.1 e 9.2 desta decisão e que avalie se as medidas ali consignadas são pertinentes e suficientes para mitigar os achados da fiscalização de centralização orientada objeto destes autos;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada de cópia do relatório de auditoria (peça 151), ao Ministério Público Federal, à Superintendência da Polícia Federal e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, para as providências que entenderem cabíveis;

9.6. dar ciência desta deliberação aos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Meio Ambiente, às Comissões de Agricultura e Reforma Agrária e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal e às Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 10/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/4/2020 – Virtual.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0727-10/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes (Relatora), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral