



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais
de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos

Exercício 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Igualdade Racial

Unidade Auditada: Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: #1477407

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente trabalho buscou fornecer subsídios para que a SQPT/MIR possa planejar e estruturar controles internos que envolvam a operacionalização de processos de trabalho e rotinas visando ao acompanhamento e assistência das ações de regularização fundiária de territórios quilombolas, em resposta aos eventuais riscos capazes de impactar o alcance dos objetivos da unidade auditada.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado tendo em vista a relevância da política de regularização fundiária de territórios quilombolas para a garantia de direitos aos remanescentes de comunidades de quilombos e a morosidade com que tais processos tramitam nas instâncias responsáveis. Nesse contexto, pretendeu-se verificar a atuação da SQPT/MIR, no exercício da sua competência de assistir e acompanhar essas ações.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames realizados permitiram concluir que a atuação da SQPT no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas é prejudicada pela ausência de ferramenta digital unificada que informe as etapas de tramitação dos processos no INCRA e por fragilidades nos controles internos para garantir o exercício de sua competência nesse processo. Para as fragilidades identificadas, foi recomendado à SQPT/MIR elaborar instrumento normativo que contenha explicitamente as atribuições da SQPT em sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas em todas as etapas do processo e avaliar a conveniência e a oportunidade de apoiar o INCRA no desenvolvimento do sistema para acompanhamento dos processos. Foi recomendado ao Incra o desenvolvimento e a implementação de ferramenta capaz de produzir e ofertar informações completas e atualizadas acerca dos procedimentos administrativos de regularização de territórios quilombolas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia Geral da União
CCAF	Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal da AGU
CCDRU	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
CGU	Controladoria-Geral da União
DFQ/DF	Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas da Diretoria de Governança Fundiária
DOU	Diário Oficial da União
FCP	Fundação Cultural Palmares
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
MIR	Ministério da Igualdade Racial
RTID	Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SQPT	Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. DETALHAMENTO DAS ETAPAS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	8
2. FRAGILIDADES NOS CONTROLES INTERNOS IMPLEMENTADOS PELA SQPT/MIR PARA EXERCER SUA COMPETÊNCIA DE ASSISTIR E ACOMPANHAR AS AÇÕES DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	13
3. FRAGILIDADES NA GOVERNANÇA DA POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS QUANTO À GESTÃO DA INFORMAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS	15
RECOMENDAÇÕES	19
CONCLUSÃO	20
ANEXOS	22
I – AÇÕES PRÉVIAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELO MIR PARA ASSISTIR E ACOMPANHAR OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	22
II – AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS PELO MIR PARA O ACOMPANHAMENTO DAS ETAPAS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	23
III – AÇÕES DE ASSISTÊNCIA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS QUE POSSUEM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TRAMITAÇÃO	26
IV – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	27

INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscou avaliar a atuação da Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos do Ministério da Igualdade Racial - SQPT/MIR no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas, tendo em vista a competência que lhe foi atribuída por meio do art. 22, XI, do Decreto nº 11.346/2023, de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, de maneira a garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Referido Decreto teve como propósito a concepção do Ministério da Igualdade Racial - MIR, definindo sua natureza, competências e estrutura organizacional, e estabelecendo como agenda principal do Ministério o planejamento, a coordenação e a execução de políticas públicas de promoção de igualdade racial e combate ao racismo em caráter nacional.

Em março de 2023, o Governo Federal lançou o Programa Aquilomba Brasil, por meio do Decreto nº 11.447/2023, com a finalidade de promover medidas intersetoriais para a garantia dos direitos da população quilombola no país. O Programa, coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, compreende ações destinadas aos seguintes eixos temáticos: (i) acesso à terra e ao território; (ii) infraestrutura e qualidade de vida; (iii) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e (iv) direitos e cidadania. Entre os objetivos do Programa, observa-se o de garantir a regularização fundiária dos territórios quilombolas, especialmente por meio da elaboração, por todos os órgãos competentes envolvidos, de um plano de ação que desenvolva uma agenda nacional de titulação.

A regularização de territórios quilombolas tem importância fundamental para a reparação histórica e redução dos conflitos agrários, estabilizando as pressões de demanda por terra sobre áreas historicamente ocupadas por essas populações. A insegurança territorial é atualmente a principal causa dos conflitos vividos pela população quilombola e está na raiz dos altos índices de violência e precariedade de muitas comunidades. A ausência do título de propriedade da terra amplia o risco de que as comunidades sejam afetadas por atividades como garimpo, monocultura, hidrelétricas, especulação imobiliária, portos, entre outros. Por outro lado, a regularização fundiária assegura a potencialização da capacidade autônoma das comunidades e seu etnodesenvolvimento e permite o acesso a políticas públicas que visam proporcionar uma melhor qualidade de vida aos moradores, como obras de saneamento básico, programa de agricultura familiar, financiamentos bancários para atividades agrícolas e bolsa permanência destinada a universitários quilombolas, entre outros.

O reconhecimento da propriedade das terras dos remanescentes das comunidades quilombolas no Brasil, impõe ao Estado a obrigação de emitir os respectivos títulos de propriedade, ocorreu somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Por sua vez, coube ao Decreto nº 4.887/2003 regulamentar os procedimentos administrativos de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dessas terras.

A regularização fundiária envolve, em linhas gerais, etapas de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro imobiliário das terras ocupadas

pelas comunidades. Na esfera federal, uma parcela importante desse rito está a cargo do Incra, havendo, porém, a participação e atuação de outros órgãos federais durante toda a tramitação do processo. Além disso, para regularizar terras quilombolas em áreas de sua propriedade, participam Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista a competência comum e concorrente desses entes federativos no que tange ao referido assunto.

Dadas a complexidade das etapas e a necessidade de participação de vários órgãos, além de insuficiência orçamentária e estrutural, a regularização fundiária de territórios quilombolas é um processo extremamente moroso¹, o que pode ser verificado analisando-se as informações disponibilizadas pelo Incra em seu site oficial acerca do andamento dos processos. Existem, atualmente, cerca de 1800 processos em tramitação; apenas 211 comunidades quilombolas foram regularizadas desde que o direito ao território tradicional quilombola foi reconhecido na Constituição Federal de 1988 no Brasil.

Dados divulgados pelo IBGE em julho de 2023², referentes ao Censo Quilombola realizado no ano anterior, informam que o Brasil possui 1,3 milhão de quilombolas distribuídos por 1.696 municípios. Esse número absoluto representa 0,65% do total de habitantes do país. Dessa população, 95,67% ou 1.270.360 pessoas não obtiveram os títulos definitivos de suas terras no processo formal de regularização fundiária³. É possível encontrar quilombolas em todas as regiões do país e em quase todos os estados (com exceção de Roraima e Acre), porém o Nordeste concentra quase 70% dos quilombolas. Somente na Bahia e no Maranhão, residem 50% dos quilombolas do país.

O objetivo da auditoria foi o de avaliar a atuação da SQPT/MIR concernente à sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas, respeitadas, evidentemente, as competências atribuídas aos outros atores envolvidos nessa política pública. Para tanto, buscou-se verificar se a SQPT tem sido capaz de gerenciar os riscos relacionados a uma eventual ausência de atuação, planejando e estruturando controles internos para responder a esses riscos. Foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

1. Em que medida a SQPT estabeleceu processos de trabalho capazes de definir o alcance de sua atuação no exercício da competência prevista no art. 22, XI, do Decreto nº 11.346/2023?
2. Existe uma adequada gestão de informação dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas que permita o acompanhamento tempestivo e o monitoramento pelos órgãos envolvidos?

¹Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/acompanhamento_processos_de_regularizacao_quilombola_03.10.2023.pdf. Acesso em 24.11.2023.

²Disponível em [https://geocracia.com/mapeamento-quilombola-brasil-tem-13-milhao-em-1-696-municípios/#:~:text=Assim%2095%2C67%25%20dessa,Goi%C3%A1s%20\(11%2C61%25\)](https://geocracia.com/mapeamento-quilombola-brasil-tem-13-milhao-em-1-696-municípios/#:~:text=Assim%2095%2C67%25%20dessa,Goi%C3%A1s%20(11%2C61%25)). Acesso em 24.11.2023.

³Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37464-brasil-tem-1-3-milhao-de-quilombolas-em-1-696-municípios#:~:text=O%20Censo%202022%20mostrou%20que,total%20de%20quilombolas%20do%20pa%C3%A1s. Ds.> Acesso em 24.11.2023.

Para melhor entendimento da atuação da SQPT nas ações de assistir e acompanhar a regularização fundiária de territórios quilombolas, a metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu: pesquisa documental em fontes disponíveis em meio eletrônico para compreender o processo de titulação, análise de dois processos de regularização fundiária de territórios quilombolas, encaminhamento de solicitações de auditoria, e construção conjunta entre a CGU e a SQPT/MIR de ações visando o acompanhamento de cada etapa do processo.

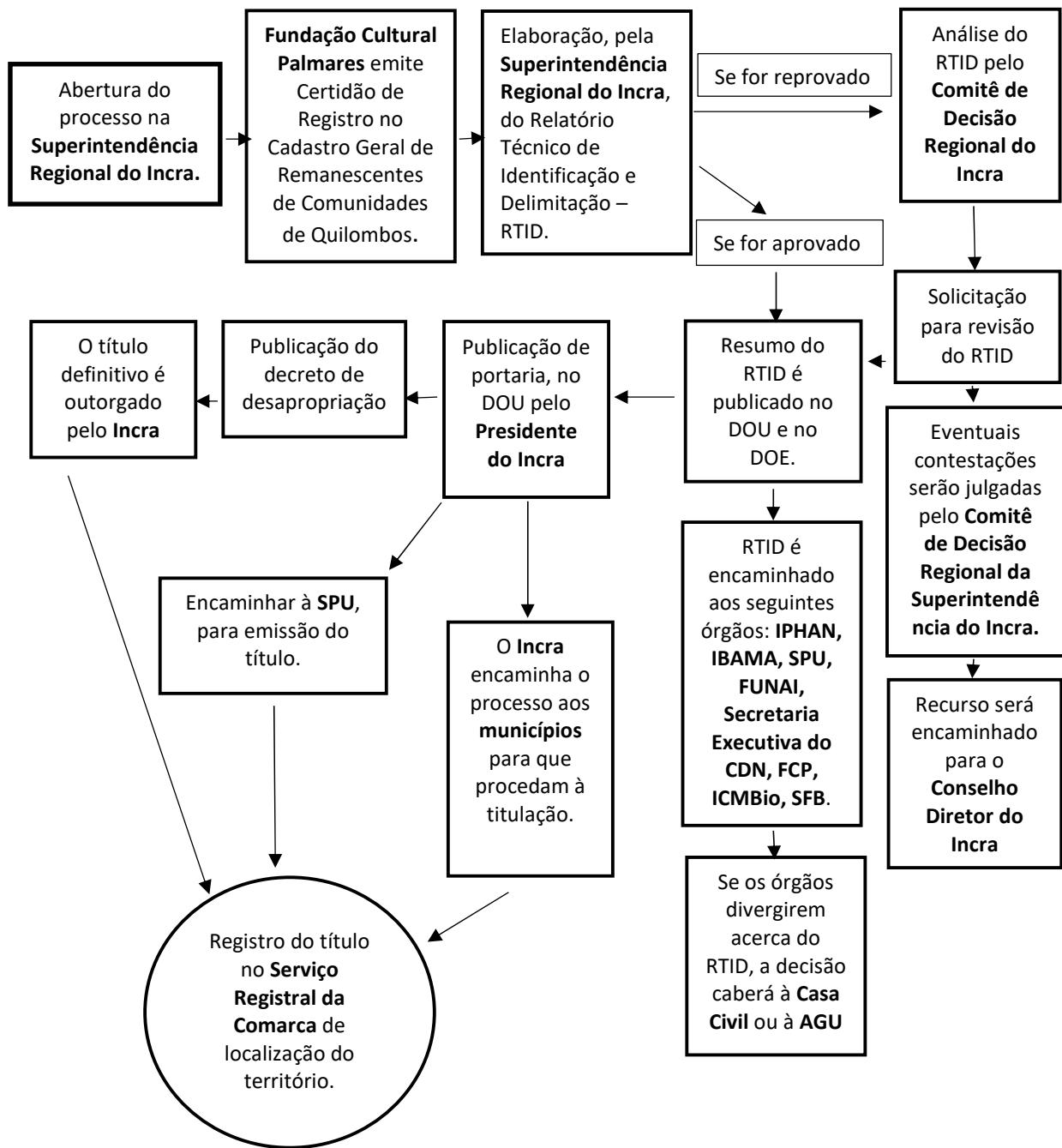
RESULTADOS DOS EXAMES

1. Detalhamento das etapas do processo de regularização fundiária de territórios quilombolas.

O reconhecimento dos territórios quilombolas e a sua posterior titulação pelo Estado constituem um processo extremamente complexo e lento, que pode demandar a intervenção de vários órgãos estatais.

Em se tratando de comunidades remanescentes de quilombos cujas terras reclamadas estão em áreas particulares ou da União, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -Incra é o órgão responsável pela titulação, seguindo os procedimentos estabelecidos no Decreto nº 4.887/2003 e na Instrução Normativa Incra nº 57/2009. Além do Incra, a Secretaria de Patrimônio da União – SPU também é responsável por expedir o título ou o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) às comunidades quilombolas que se encontram em áreas de sua gestão. Ao longo do processo de regularização fundiária, diversos órgãos públicos são instados a se manifestar sobre possível sobreposição de interesses nos territórios quilombolas. Cabe ainda aos Estados e Municípios a responsabilidade pela regularização fundiária no caso de comunidades quilombolas localizadas em áreas de seus domínios.

Em linhas gerais e baseando-se no disposto no Decreto nº 4887/2003 e da IN nº 57/2009, a equipe de auditoria optou por resumir o trâmite do processo por meio das etapas que são apresentadas no seguinte fluxograma:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Decreto nº 4887/2003

As etapas constantes no fluxograma são detalhadas da seguinte maneira:

1.1 - Abertura de novo processo de titulação na Superintendência Regional do Incra

O processo de regularização fundiária tem início com a abertura do processo de titulação na Superintendência Regional do Incra do estado da federação em que se situa a comunidade quilombola.

1.2 - Emissão, pela Fundação Cultural Palmares, da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes Quilombolas

A FCP é responsável pela identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Para fins de expedição da certificação às comunidades, a FCP baseia-se na autoidentificação do grupo, conforme termos do Decreto nº 4.887/2003. Após a emissão da certidão de autodefinição, a Fundação Cultural Palmares emite a Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes Quilombolas. Essa certidão pode ser emitida antes ou depois da abertura do processo de titulação na Superintendência Regional do Incra.

1.3 - Elaboração, pela Superintendência Regional do Incra, do RTID

O Incra é responsável, após a certificação da comunidade pela FCP, pelos estudos antropológicos e agronômicos, que embasam a decisão sobre a comunidade ser elegível à política de regularização fundiária específica e delimitação de seu território. Essas informações são consignadas em um documento denominado Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID, elaborado pelas Superintendências Regionais do Incra do estado de localização do território quilombola.

O RTID aborda informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e junto a instituições públicas e privadas, sendo composto pelas seguintes peças: relatório antropológico; planta e memorial descritivo do perímetro do território, bem como mapeamento e indicação das áreas e ocupações lindeiras de todo o entorno da área; cadastramento das famílias quilombolas; levantamento fundiário com levantamento de documentos e de dados dos imóveis inseridos no perímetro do território quilombola reivindicado, assim como de seus proprietários ou posseiros; relatório agroambiental do território proposto, com o levantamento de suas características e possibilidades; detalhamento da situação fundiária e de sobreposição de outros interesses estatais no território pleiteado; pareceres conclusivos das áreas técnica e jurídica.

Dentre as peças integrantes do RTID, destaca-se o Relatório Antropológico, que embasa a identificação do território proposto à titulação. Além de caracterizar a comunidade e a região em que essa se encontra, o relatório deve se concentrar no levantamento das relações da comunidade em três eixos: o processo histórico da comunidade, sua organização social e os usos produtivos e culturais que ela faz de seu ambiente. O Relatório Antropológico é elaborado por servidor do Incra com habilitação em antropologia ou por antropólogos qualificados vinculados a instituições de ensino e pesquisa com as quais o INCRA tenha firmado termo de compromisso ou empresas contratadas por meio de licitação.

1.4 - Publicação de resumo do RTID no DOU e no DOE e notificação dos ocupantes e confinantes do território pleiteado pelos quilombolas

Uma vez concluído o RTID, publica-se o resumo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado, por duas vezes, e afixa-se na sede da prefeitura municipal onde está situado o território identificado. O Edital deverá conter informações gerais do processo, localização do território identificado e matrículas de registro de imóveis incidentes. A Superintendência

Regional é responsável pela publicação, que será acompanhada por emissão de notificação a todos os ocupantes e confinantes, abrindo um prazo de 90 dias para apresentação de contestação ao RTID.

1.5 - Julgamento, pelo Comitê de Decisão Regional do Incra, das eventuais contestações dos proprietários e/ou ocupantes de terras incidentes no território quilombola

Os ocupantes e confinantes do território pleiteado pelos quilombolas notificados tem o prazo de 90 dias, após as notificações e a publicação do RTID, para contestarem o Relatório junto à Superintendência Regional do INCRA, juntando as provas pertinentes. As contestações serão julgadas em até seis meses pelo Comitê de Decisão Regional do Incra.

1.6 - Análise, pelo Conselho Diretor do Incra, dos eventuais recursos ao resultado do julgamento realizado pelo Comitê de Decisão Regional acerca das contestações dos proprietários e/ou ocupantes de terras incidentes no território quilombola

Do julgamento das contestações caberá recurso único ao Conselho Diretor do INCRA Sede, no prazo de 30 dias a contar da notificação. O julgamento dos recursos pelo Conselho Diretor do INCRA não possui prazo legal estabelecido.

1.7 - Encaminhamento do RTID ao IPHAN, Ibama, SPU, Funai, Secretaria Executiva do CDN, ICMBio, SFB, para manifestação dos órgãos acerca de eventual sobreposição do território quilombola com áreas administradas por eles

Além dos interessados, deve-se encaminhar a cópia do RTID aos seguintes órgãos públicos: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e seu correspondente na Administração Estadual; Secretaria do Patrimônio da União (SPU); Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional (CDN); Fundação Cultural Palmares (FCP); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e seu correspondente na Administração Estadual; e Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Os órgãos e entidades terão o prazo comum de 30 dias para apresentarem manifestação sobre as matérias de suas respectivas competências. Expirado o prazo de 30 dias consecutivos, contados do recebimento da cópia do RTID, e não havendo manifestação dos órgãos e entidades, será dada como tácita a concordância com o seu conteúdo.

1.8 - Análise e decisão pela Casa Civil (questões de mérito da titulação) ou pela AGU (questões jurídicas da titulação) acerca de eventuais divergências entre o Incra e os órgãos IPHAN, Ibama, SPU, Funai, Secretaria Executiva do CDN, ICMBio, SFB

Em caso de ser detectada sobreposição de interesse com algum outro órgão público (federal, estadual ou municipal), o INCRA e outro(s) órgão(s) envolvido(s) deverão buscar a conciliação dos interesses implicados. Caso não seja possível, será aberto processo na Câmara de Conciliação e Arbitragem Federal da AGU (CCAF) de modo a se encontrar uma solução definitiva para o caso. De acordo com a Instrução Normativa do INCRA nº 57/2009, a Casa Civil da Presidência da República coordenará as negociações quando houver controvérsias em se tratando do mérito.

1.9 - Publicação da Portaria de Reconhecimento do território quilombola pelo Presidente do Incra.

A publicação da Portaria de Reconhecimento pelo Presidente do Incra no Diário Oficial da União e dos Estados encerra a fase de identificação do território, ao reconhecer os limites da área ocupada pela comunidade quilombola.

1.10 - Assinatura do Decreto de Desapropriação pelo Presidente da República, no caso de as terras quilombolas estarem sobrepostas a domínios particulares/ajuizamento da ação de desapropriação /pagamento de indenização ao particular

Se o território quilombola incidir em terras particulares, o Incra deverá desapropriar a área e indenizar o proprietário para então proceder a titulação em nome dos quilombolas. O processo da desapropriação inicia-se com a assinatura do decreto de desapropriação pelo presidente da República. Posteriormente é ajuizada uma ação de desapropriação. Na desapropriação, o Incra paga uma indenização ao proprietário em valores de mercado, dessa forma, o proprietário privado só perde a titularidade do bem após o pagamento da indenização realizada pelo Incra.

1.11 - Desinrusão e/ou reassentamento de posseiros, no caso de existirem posseiros no território quilombola.

Os ocupantes de terras no interior dos territórios que não se identificam como pertencentes à comunidade quilombola serão retirados do território. Aqueles considerados como clientes de reforma agrária deverão ser transferidos para áreas em projetos de assentamentos.

1.12 - Encaminhamento do processo à SPU, para titulação por esse órgão, no caso das terras quilombolas, ou parte delas, estarem sobrepostas a terrenos de marinha

A Secretaria de Patrimônio da União – SPU também é responsável por expedir título ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) às comunidades quilombolas localizadas em áreas de sua gestão.

1.13 - Encaminhamento do processo ao estado, Distrito Federal ou município, para titulação por eles, no caso das terras quilombolas, ou parte delas, se incidirem em terras de propriedade desses entes federativos

Cabe aos estados e municípios expedirem os títulos às comunidades quilombolas que se localizam em terras de domínio estaduais e municipais, respectivamente, devendo o Incra transferir-lhes o processo. Cabe mencionar que os estados do Pará, Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Espírito Santo, Sergipe, Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem legislação própria para regularização de territórios quilombolas.

1.14 - Outorga do título definitivo de reconhecimento de território quilombola realizado pelo Incra em nome da associação que representa a comunidade quilombola

Finalizando a etapa da demarcação das terras quilombolas, o presidente do Incra realiza a titulação, mediante a outorga de título coletivo, imprescindível e pró-indiviso à comunidade, em nome da associação legalmente constituída, sem nenhum ônus financeiro.

1.15 - Registro do título de reconhecimento de território quilombola no Serviço Registral da Comarca de localização do território.

Na regularização fundiária de quilombo, o título expedido pelo INCRA é coletivo, pró indiviso e em nome das associações que legalmente representem as comunidades quilombolas. Não há ônus financeiro para as comunidades e obriga-se a inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade no título, o qual deverá ser registrado no Serviço Registral da Comarca de localização do território.

2. Fragilidades nos controles internos implementados pela SQPT/MIR para exercer sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas

Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos foram regulamentados pelo Decreto nº 4887/2003 e pela IN Incra nº 57/2009. Conforme exposto no item 01 deste Relatório, cada processo administrativo tem início no Incra, a partir do qual segue uma sequência de etapas, com ritos específicos, percorrendo, a depender de cada situação, tanto diferentes órgãos governamentais do Executivo Federal em suas distintas áreas de atuação, quanto também os Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo em vista a competência comum e concorrente desses entes federativos no que tange ao referido assunto.

Especificamente em relação à SQPT/MIR, a ela foi atribuída, por meio do art. 22, XI, do Decreto nº 11.346/2023, a competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, de maneira a garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos. No presente item, buscou-se verificar se a SQPT/MIR tem sido capaz de gerenciar os riscos relacionados a uma eventual ausência de atuação, quer efetiva ou tempestiva, de acompanhamento e de assistência de cada uma das etapas ou fases administrativas do processo de regularização fundiária, planejando e estruturando controles internos para responder a esses riscos.

Nesse contexto, considera-se que tais riscos estão associados a riscos de imagem do MIR, referentes, por exemplo, à perda de confiança das comunidades quilombolas ou à exposição negativa em meios de comunicação, e a riscos operacionais, ligados a falhas, deficiências e inadequação de processos, pessoas e sistemas. Por sua vez, os controles internos eventualmente estabelecidos pela gestão destinam-se a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que os objetivos organizacionais serão alcançados. Para tanto, os controles devem abranger a operacionalização de processos de trabalho e rotinas, normatizadas ou práticas, visando ao acompanhamento e assistência das ações mencionadas.

Buscou-se então verificar a existência de rotinas instituídas pela SQPT/MIR para viabilizar sua atuação em assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas. Questionada formalmente a respeito do assunto, a Secretaria relatou que coordena o Comitê Gestor do Programa Aquilomba Brasil, instituído com a finalidade de monitorar e avaliar a execução do referido Programa. No âmbito desse Comitê, foi criado um

grupo de trabalho especial, denominado GT Titulação⁴, composto por representantes do Ministério da Igualdade Racial – MIR, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – MDA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e Fundação Cultural Palmares – FCP, e contando também com a participação da Secretaria do Patrimônio da União – SPU e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima – MMA, com o objetivo principal de elaborar o Plano Nacional de Titulação, organizando e coordenando a demanda nacional de regularização fundiária desses territórios.

A equipe de auditoria teve acesso a quatro atas referentes às reuniões do GT Titulação⁵, a partir das quais foi possível observar que a SQPT, em conjunto com os outros órgãos participantes, se encontra empenhada em compreender o estágio em que os procedimentos administrativos de titulação se encontram, levantar os principais obstáculos do processo, bem como discutir soluções para enfrentar os desafios que se apresentam, relacionados, principalmente, à insuficiência de recursos humanos e orçamentários de todos os órgãos envolvidos e à ausência de um sistema compartilhado de informações.

Entende-se que o Plano Nacional de Titulação, produto das discussões que estão sendo realizadas nas reuniões do referido GT, atuará no nível estratégico da política de regularização quilombola, prevendo ações e medidas estruturantes, bem como estabelecendo metas de titulação a serem cumpridas em um determinado prazo. Por sua vez, em nível operacional, a efetiva implementação do Plano exigirá dos atores envolvidos na política um planejamento que defina os métodos e os processos a serem utilizados para atingir as metas gerais estabelecidas.

É justamente nessa perspectiva que deve ser compreendida a necessidade de a SQPT estabelecer controles internos, assim definidos como processos e rotinas institucionalizados e padronizados, visando à assistência e ao acompanhamento das ações de regularização fundiária que serão executadas pelos outros órgãos governamentais. No atual estágio de estruturação da Secretaria, esses controles reputaram-se frágeis

. Diante disso, foram conduzidas discussões com a unidade auditada, por meio de reuniões virtuais e duas presenciais, nos dias 17 e 18.10.2023, para compreensão do papel e das responsabilidades que ela deveria efetivamente assumir e para a elaboração de procedimentos que se destinasse a assegurar a capacidade da SQPT de atingir seus objetivos. Esses procedimentos ou rotinas estão consubstanciados nos Anexos I, II e III desse Relatório, tendo sido debatidos e acordados com a SQPT, durante as reuniões.

O Anexo I contempla ações prévias a serem realizadas pelo MIR com o objetivo de promover articulação com o Incra Sede e suas Superintendências Regionais, bem como com os Estados e os Municípios eventualmente envolvidos no processo. Essa articulação visa facilitar o recebimento tempestivo das informações sobre o andamento dos processos, o que permite que o MIR seja capaz de identificar os principais fatores que dificultam a regularização, e, assim, traçar sua estratégia de atuação visando acelerar a tramitação. O Anexo II delimita a forma de atuação do MIR individualizada para cada etapa do processo. O Anexo III relaciona

⁴ O GT Titulação foi instituído por meio da Resolução nº 01 do Comitê Gestor Aquilomba Brasil, de 18.04.2023. O grupo de trabalho teria 150 (cento e cinquenta) dias, a partir de sua primeira reunião, para entregar o produto final. A primeira reunião ocorreu em 26.05.2023.

⁵ Foram consultadas as atas referentes às reuniões dos dias 26.05.2023, 12.06.2023, 23.06.2023 e 14.07.2023.

as ações a serem realizadas pelo MIR para prestar assistência às comunidades quilombolas que possuem processos de regularização em tramitação.

A política de regularização fundiária de territórios quilombolas, assim como outras políticas públicas sociais, demanda, para sua plena execução, um elevado nível de interação e integração de diversos órgãos e instituições governamentais, sendo, dessa maneira, indubitável a relevância do papel de articulador que vem sendo desempenhado pela SQPT no âmbito do GT Titulação. Vislumbra-se, porém, que a atuação da Secretaria, ao assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária, também precisa ocorrer em nível mais operacional, o que certamente exigirá a implementação de rotinas específicas. Nesse ponto, é importante destacar que o dimensionamento e a adequação da força de trabalho destinados a esse fim não fizeram parte do escopo do presente trabalho de auditoria e deverão ser avaliados pela própria Secretaria, com vistas a potencializar a capacidade operacional e, caso se entenda necessário, envidar os esforços necessários para seu incremento.

A implementação das rotinas aqui propostas representa uma oportunidade significativa de melhoria e fortalecimento dos processos de controle interno da SQPT, por ensejar maior segurança institucional - resguardando o órgão de interferências internas ou externas -, garantir o exercício da competência prevista no art. 22, XI, do Decreto nº 11.346/2023, proporcionar a definição do alcance de suas ações, tornar mais efetiva a sua atuação e, como consequência, assegurar boas práticas de governança.

3. Fragilidades na governança da política de regularização fundiária de territórios quilombolas quanto à gestão da informação dos procedimentos administrativos

A organização e a gestão das informações relativas aos procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos desempenham um papel bastante relevante no presente trabalho por dois motivos principais.

O primeiro motivo, mais específico, está intrinsecamente relacionado ao próprio objeto de auditoria proposto, que busca avaliar as ações eventualmente desenvolvidas pela Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos do Ministério da Igualdade Racial – SQPT/MIR para assistir e acompanhar o processo de regularização fundiária de territórios quilombolas em todas as suas etapas. Nesse cenário, é preciso investigar se existem informações comprehensíveis, tempestivas e relevantes, e, mais do que isso, acessíveis à SQPT/MIR, para que ela possa efetivamente cumprir sua competência.

O segundo motivo, porém, é mais abrangente porque se conecta à governança dessa política pública, de caráter intersetorial, exigindo interação e articulação entre diversos setores da administração pública para alcançar sua efetividade. Nessa condição, considera-se que um arranjo institucional dotado de instrumentos capazes de ofertar um padrão mínimo de transparência e comunicação entre os vários atores envolvidos na política deve ser considerado um princípio de boa governança e, como tal, deve ser perseguido.

Como exposto, em âmbito federal, os processos para regularização fundiária de territórios quilombolas são abertos na Superintendência Regional do Incra da unidade da federação na qual a comunidade quilombola demandante se localiza. A partir disso, eles seguem um rito próprio de tramitação, envolvendo etapas entre o Incra Sede e as Superintendências, entre o

Incra Sede e outros órgãos públicos federais (FCP, SPU, Funai, ICMBio, IPHAN, Casa Civil, AGU, entre outros, a depender de situações específicas e sobreposição de interesses), além do encaminhamento dos processos para Estados e Municípios, caso se conclua que os territórios quilombolas estejam em terras de domínio estadual ou municipal.

A questão da disponibilização de informações, pelo Incra, sobre o andamento dos processos, é abordada pela IN Incra nº 57/2009 da seguinte forma:

Art. 31 - O INCRA, através da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF) e da Coordenação Geral de Regularização de Territórios Quilombolas (DFQ), manterá o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR e a Fundação Cultural Palmares informados do andamento dos processos de regularização das terras de remanescentes de quilombos. (grifo nosso)

É importante observar que a SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas para Promoção da Igualdade Racial, mencionada no dispositivo anterior, foi criada em 2003 como órgão de promoção da igualdade racial do Governo Federal, tendo passado por diversas configurações de estrutura, até o atual Ministério da Igualdade Racial.

Questionada formalmente a respeito da maneira que obtém as informações acerca dos processos de regularização quilombola, a SQPT/MIR citou o sítio eletrônico do Incra, indicando a página <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/quilombolas>. De fato, atualmente, o modo pelo qual o Incra mantém os demais órgãos informados acerca do andamento dos processos é por meio de duas planilhas disponibilizadas em sua página oficial na Internet. As planilhas são elaboradas pela Divisão de Identificação e Reconhecimento de Territórios Quilombolas da Diretoria de Governança Fundiária (DFQ/DF), a partir de informações obtidas inicialmente nas Superintendências Regionais.

A primeira planilha, acessada por meio da aba “Relação de processos de regularização de territórios quilombolas abertos”, contém 05 colunas, com informações referentes ao número do processo de regularização fundiária, a Superintendência Regional do Incra onde o processo teve início, o nome da comunidade quilombola e o nome do município no qual a comunidade se localiza. As informações atualizadas até 03/10/2023 indicavam a existência de um total de 1.805 processos de regularização fundiária abertos.

Por sua vez, a segunda planilha, denominada “Acompanhamento dos processos de regularização fundiária”, contém 11 colunas. Embora alguns dos títulos dessas colunas sejam autoexplicativos (“comunidade”, “município”, “nº do processo”), outros carecem de detalhamento (exemplos: “portaria no DOU”, “decreto no DOU”). Para fins do presente trabalho, a equipe de auditoria optou por descrever o conteúdo de cada uma das colunas, de maneira a trazer elementos que busquem evidenciar a incompletude e a fragilidade dos dados disponíveis. Isto posto, as 11 colunas da planilha de acompanhamento do Incra são:

- 1) **SR:** Superintendência Regional do Incra onde teve início o processo;
- 2) **Nº:** número sequencial dos processos, com início em 01 e término em 569, segundo os dados atualizados até 03/10/2023;
- 3) **Nº do processo:** número composto por 17 dígitos, referente ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI;

- 4) **Comunidade:** nome da comunidade quilombola pleiteante à regularização fundiária de seu território;
- 5) **Município:** nome do município onde se localiza a comunidade quilombola;
- 6) **Área/ha:** tamanho da área do território quilombola, expresso em hectare;
- 7) **Nº de famílias:** número de famílias quilombolas cadastradas naquela determinada comunidade;
- 8) **Edital RTID no DOU:** data em que o RTID é publicado no DOU;
- 9) **Portaria no DOU:** data em que a portaria de reconhecimento e declaração dos limites da terra quilombola, assinada pelo Presidente do Incra, é publicada no DOU;
- 10) **Decreto no DOU:** data em que o eventual decreto de interesse social para fins de desapropriação, assinado pelo Presidente da República, é publicado no DOU. Conforme já exposto, isso somente ocorre nos casos em que as terras quilombolas estejam sobrepostas a domínios particulares;
- 11) **Título:** data em que o título definitivo é outorgado à associação que representa a comunidade quilombola.

Em que pesem os esforços da DFQ/DF/Incra para elaborar e atualizar as referidas planilhas, considera-se que o Incra não está cumprindo satisfatoriamente sua função de informar acerca do andamento dos processos de titulação fundiária de territórios quilombolas. Destacam-se as principais fragilidades observadas na planilha:

- (i) Basicamente, a planilha informa se o processo contém ou não o RTID, se houve a publicação da portaria de reconhecimento e do decreto de interesse social para fins de desapropriação e se o título foi outorgado. Não há informações sobre a localização do processo, com o agravante de que inexistem dados sobre a tramitação do processo para outros órgãos (SPU, Casa Civil, etc) ou para outros entes federativos (Estados, Distrito Federal ou Municípios). Não há possibilidade, portanto, de se efetuar à rastreabilidade dos processos por meio das informações disponibilizadas;
- (ii) A planilha não permite que seja feito controle de prazo processual, pelo fato de apenas conter a data em que algumas poucas etapas foram cumpridas, não trazendo informações, contudo, sobre a data de início daquela ação;
- (iii) Não existe a possibilidade de se extrair informações acerca do número de processos que se encontra em cada etapa do rito de regularização fundiária, mesmo em se tratando das poucas etapas que estão referenciadas na planilha. Caso se extrapolasse para todas as etapas, incluindo as que não estão contempladas na planilha, essa consulta se tornaria, evidentemente, ainda mais inexequível;
- (iv) Nos casos em que o território quilombola tenha sido titulado parcialmente, a planilha traz somente a informação “parcial”. Não é possível, a partir dessa informação, saber qual foi o tamanho da área titulada, o número de famílias contempladas, nem tampouco inferir de quem é a responsabilidade pelo restante da titulação e se o processo está tramitando em outro órgão ou ente federativo;

(v) Pelo fato de se encontrar em formato fechado (PDF), a planilha não permite que quem a consulte possa cruzar informações, fazer análises e utilizar os dados na medida de sua necessidade.

Além da insuficiência e imprecisão das informações, observam-se deficiências relevantes no fluxo delas, tanto entre o Incra Sede e suas superintendências, quanto entre o Incra e os demais órgãos envolvidos na política pública de regularização de territórios quilombolas. Questionada por solicitação de auditoria e por meio de reunião com a equipe de auditoria da CGU, a DFQ/DF/Incra relatou que o acompanhamento, por parte do Incra Sede, dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas em curso nas Superintendências, ocorre de maneira puramente analógica, mediante ligações telefônicas ou envio de *e-mails*, existindo qualquer espécie de sistema que possibilite a troca das informações, tampouco procedimento sistematizado para esse acompanhamento. Já especificamente em relação à comunicação entre o Incra Sede e o Ministério da Igualdade Racial, ou o Incra Sede e os demais órgãos externos (a exemplo da SPU, institutos de terras estaduais, etc), também não há qualquer tipo de sistema ou sequer mecanismo analógico. Para que tais órgãos acompanhem os processos, é preciso que acessem as planilhas disponibilizadas pelo Incra em sua página oficial na Internet.

Os fatos acima expostos, relacionados à disponibilização de informações incompletas e imprecisas e às deficiências nos fluxos de informação e comunicação, fragilizam a governança da política pública de regularização de territórios quilombolas. Nesse contexto, torna-se fundamental que sejam envidados esforços para desenvolver e implementar instrumentos capazes de produzir e ofertar informações completas e atualizadas a todos os envolvidos. Assim, as informações que dizem respeito aos processos de titulação de territórios quilombolas devem ser de fácil acesso e entendimento por todos os participantes da política. Para além da acessibilidade, é preciso que as informações estejam fundamentadas em algum tipo de sistema ou ferramenta digital, em base aberta de dados, que permita às partes interessadas rastrear e monitorar os processos administrativos, além de dar suporte, quando necessário e conveniente, à tomada de decisões estratégicas.

Pelo fato de o Incra ser o principal responsável pela condução das etapas do processo de regularização fundiária de territórios quilombolas na esfera federal, é ele o detentor das respectivas informações. Sendo assim, o desenvolvimento dessa ferramenta deve ser realizado pelo Incra, com o apoio da SQPT/MIR.

Ao viabilizar uma maior integração e interação entre os diferentes órgãos, essa iniciativa irá fortalecer a governança da política pública, repercutindo de maneira positiva, principalmente, no melhor planejamento das ações a serem executadas pelos diferentes atores, na racionalização do estabelecimento de prioridades quanto aos processos que mereçam maior atenção e no oportuno controle dos prazos de tramitação, constituindo, portanto, uma resposta governamental consistente à demanda das comunidades quilombolas por titulação de seus territórios.

RECOMENDAÇÕES

1. Elaborar instrumento normativo que contenha explicitamente as atribuições da SQPT em sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas em todas as etapas do processo, utilizando como insumo o teor dos Anexos I, II e III do presente Relatório (Achado nº 2).
2. Estabelecer plano de ação contendo prazos, responsáveis e medidas em curso ou a serem tomadas a fim de viabilizar a implementação das ações previstas em instrumento normativo a ser elaborado em atendimento à Recomendação 01 (Achado nº 2).
3. Avaliar o dimensionamento e a adequação da força de trabalho da SQPT alocada para assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas, com vistas a potencializar a capacidade operacional e, caso se entenda necessário, envidar os esforços necessários para seu incremento (Achado nº 2).
4. Avaliar a conveniência e a oportunidade de apoiar o Incra no desenvolvimento e implementação de ferramenta de gestão da informação dos processos de regularização fundiária, colaborando com recursos humanos e/ou financeiros, a serem viabilizados, por exemplo, por meio da celebração de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres com órgãos ou entidades da administração pública de Estados, Distrito Federal ou Municípios, entidades privadas sem fins lucrativos ou organismos internacionais, observado o disposto na legislação aplicável a cada tipo de instrumento (Achado nº 3).
5. Que o Incra se utilize de alternativa técnica e viável economicamente para desenvolver e implementar ferramenta capaz de ofertar informações completas e atualizadas acerca dos procedimentos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas com origem na esfera federal, que permita às partes interessadas, pelo menos: (i) rastrear a localização dos processos e acompanhar os movimentos processuais; (ii) identificar a fase do rito de tramitação na qual os processos se encontram, bem como controlar os prazos; (iii) extraír informações gerenciais de maneira consolidada (Achado nº 3).

CONCLUSÃO

O presente relatório apresentou os resultados dos trabalhos de auditoria interna realizados pela CGU junto à SQPT/MIR que tinham como objetivo geral avaliar a atuação da Secretaria concernente à sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas, respeitadas as competências atribuídas aos outros atores envolvidos nessa política pública.

As conclusões obtidas a partir das análises realizadas são apresentadas em sequência, relacionadas às questões de auditoria:

1. Em que medida a SQPT estabeleceu processos de trabalho capazes de definir o alcance de sua atuação no exercício da competência prevista no art. 22, XI, do Decreto nº 11.346/2023?

A SQPT não estabeleceu processos de trabalho capazes de definir o alcance de sua atuação no exercício de sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas. Isso se deve principalmente às fragilidades nos controles internos implementados pela SQPT/MIR para exercer sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas, e às fragilidades na governança da política de regularização fundiária de territórios quilombolas quanto à gestão da informação dos procedimentos administrativos.

2. Existe uma adequada gestão de informação dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas que permita o acompanhamento tempestivo e o monitoramento pelos órgãos envolvidos?

Não existe uma ferramenta capaz de produzir e ofertar informações completas e atualizadas acerca dos procedimentos administrativos de regularização de territórios quilombolas, que permita às partes interessadas rastrear e monitorar os processos. Como os procedimentos administrativos ocorrem, em sua maioria, sob a responsabilidade do Incra, o órgão é o responsável por disponibilizar as informações à SQPT e demais órgãos. O compartilhamento de informações sobre os processos é realizado pelo INCRA por meio de uma planilha disponibilizada em sua página oficial na Internet. Considerando o elevado volume de processos de regularização fundiária abertos no Incra e os diversos procedimentos administrativos associados à tramitação desses processos, esse modelo de compartilhamento de informações não é eficaz para permitir o acompanhamento tempestivo de toda a movimentação processual pelas partes interessadas. Além disso a ausência de ferramenta que disponibilize informações tempestivas, completas e atualizadas sobre a movimentação processual dificulta a tomada de decisão sobre possíveis rumos da política de regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Ante todo o exposto, é importante salientar que a política de regularização fundiária de territórios quilombolas representa uma resposta estatal à garantia dos direitos dessas comunidades e à preservação de suas relações sociais e econômicas. Como parte de uma reparação histórica, a titulação das terras quilombolas é de suma importância para a continuidade da identidade, da cultura e dos saberes dessas comunidades.

Nesse cenário, o Programa Aquilomba Brasil sinaliza a relevância que a temática de regularização fundiária de territórios quilombolas ocupa nos trabalhos desenvolvidos pelo Ministério. No âmbito do Programa estão sendo elaborados estudos e debates sobre o tema, e a atuação da SQPT na coordenação do Comitê Gestor do Programa Aquilomba Brasil demonstra o seu protagonismo nas ações de interlocução com os diversos órgãos que participam dessa política.

Contudo, devido à complexidade e à morosidade do processo de regularização fundiária, existe espaço para uma atuação mais efetiva e tempestiva da SQPT de assistência e acompanhamento dessas ações, em conjunto com as outras esferas de poder, com o objetivo precípua de garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos.

ANEXOS

I - AÇÕES PRÉVIAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELO MIR PARA ASSISTIR E ACOMPANHAR OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

As ações de regulamentação fundiária de territórios quilombolas são desenvolvidas em uma rede de política pública intergovernamental, na medida em que incorpora atores da esfera federal, estadual e municipal e requer a articulação entre ações locais e orientações definidas nacionalmente. Considerando a multiplicidade de atores envolvidos no processo da regulamentação de territórios quilombolas, esta política se insere na perspectiva de governança multinível, o que demanda da SQPT uma maior articulação institucional. Os seguintes pontos críticos de controle foram identificados como passíveis de atuação prévia da SQPT para a estruturação do processo de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas.

Quadro I – Ações prévias

1. Abrir um canal de diálogo com o Incra Sede, de maneira a participá-lo sobre a proposta de atuação do MIR para exercer sua competência e solicitar a sua colaboração para realizar contato inicial com as Superintendências Regionais.
2. Abrir um canal de diálogo com as Superintendências Regionais do Incra, de maneira a participá-las sobre a proposta de atuação do MIR nas ações de assistência e acompanhamento dos processos de titulação.
3. Abrir um canal de diálogo com a FCP, de maneira a participá-la sobre a proposta de atuação do MIR para exercer sua competência, discutindo, inclusive, sobre eventuais sobreposições de competências e as oportunidades de auxílio mútuo no cumprimento dessas.
4. Estabelecer formalmente um canal de trocas de informações com o Incra Sede que assegure o envio das informações referentes à tramitação dos processos de regularização fundiária.
5. Estabelecer formalmente um canal de trocas de informações com as Superintendências do Incra que assegure o envio das informações referentes à tramitação dos processos de regularização fundiária (Planilha trimestral inserida no SEI, por exemplo).
6. Viabilizar um instrumento (Grupo de trabalho, Acordo de cooperação) que formalize a parceria do MIR com o Incra e a FCP na troca de informações sobre os processos de regularização fundiária de territórios quilombolas.
7. Abrir um canal de diálogo com os estados da federação de maneira a participá-los sobre a proposta de atuação do MIR para exercer sua competência.
8. Estabelecer formalmente um canal de trocas de informações com os estados da federação com processos de titulação abertos que assegure o envio das informações referentes à tramitação desses processos.
9 Desenvolver uma ferramenta que permita gerenciar as informações recebidas dos órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas.
10. Estabelecer critérios de priorização para garantir a melhor metodologia de acompanhamento dos processos abertos no Incra (processos muito antigos, processos de comunidades ameaçadas, processos menos onerosos, etc).

Fonte: Elaboração própria.

II - AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS PELO MIR PARA O ACOMPANHAMENTO DAS ETAPAS DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

O monitoramento dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas requer ações que permitam à SQPT ter acesso ao andamento desses. Os seguintes pontos críticos de controle foram identificados como passíveis de atuação pela SQPT, visando permitir que o MIR seja capaz de disponibilizar informações tempestivas à sociedade e às partes interessadas assim como assegurar uma participação ativa como mediador e facilitador no processo de titulação.

Quadro II – Ações de acompanhamento

Etapa do processo de regularização fundiária	Ações a serem desenvolvidas pelo MIR para o acompanhamento da etapa
1 - Abertura de novo processo de titulação na Superintendência Regional do Incra	<p>1.1). Estabelecer um acordo de cooperação técnica entre o MIR e o INCRA para o envio automático da informação sobre a abertura de novo processo de Regularização fundiária de território quilombola na Superintendência Regional do Incra</p> <p>1.2) Registrar as informações referentes à abertura de novos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas em uma planilha/tabela/arquivo/sistema de acordo com as alterações constantes nas informações disponibilizadas trimestralmente pelo INCRA.</p>
2 - Emissão, pela Fundação Cultural Palmares, da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes Quilombolas	<p>2.1). Estabelecer um acordo de cooperação técnica entre o MIR, o INCRA e a FCP para o envio automático da informação sobre a emissão do Registro no Cadastro Geral de remanescentes de quilombolas.</p> <p>2.2) Registrar a informação referente à emissão da Certidão de Registro no Cadastro Geral de Remanescentes Quilombolas em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p>
3 – Elaboração do RTID pela Superintendência Regional do Incra	<p>3.1) Obter da Superintendência a informação acerca do início dos trabalhos de elaboração do RTID de processos sob a sua responsabilidade</p> <p>3.2) Solicitar às Superintendências regionais do Incra o planejamento anual das ações que envolvam a fase de elaboração do RTID com o objetivo de avaliar a capacidade operacional do Incra e a possibilidade de atuação do MIR no apoio à logística de execução do RTID.</p> <p>3.3). Requisitar ao Incra a informação sobre a execução direta ou indireta do Relatório Antropológico.</p> <p>3.4). Estabelecer comunicação formal com o Incra, nos casos em que se verificar excessiva demora na elaboração do RTID, a fim de compreender os principais entraves e avaliar a possibilidade do MIR apoiar o Incra, no que couber.</p> <p>3.5) Construir um banco de dados com informações relevantes acerca das famílias cadastradas em cada</p>

	comunidade quilombola com base nas informações obtidas pelo Incra na fase de cadastramento.
4 - Publicação de resumo do RTID no DOU e no DOE e notificação dos ocupantes e confinantes do território pleiteado pelos quilombolas	<p>4.1). Registrar as informações acerca da publicação do resumo do RTID e da eventual notificação dos ocupantes e confinantes em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p> <p>4.2) Obter do Incra informações sobre a notificação dos eventuais ocupantes e confinantes do território pleiteado pelos quilombolas.</p>
5 - Julgamento, pelo Comitê de Decisão Regional do Incra, das eventuais contestações dos proprietários e/ou ocupantes de terras incidentes no território quilombola (prazo: até 6 meses)	<p>5.1) Acompanhar a fase das contestações e julgamento.</p> <p>5.2). No caso em que se verificar demora na fase de julgamento dos recursos, oficiar o Incra, requerendo informações sobre o andamento do processo e colocando o MIR à disposição para contribuir, no que couber.</p> <p>5.3) Solicitar do Incra cópia de eventual decisão que modifique o território decretado em razão de alguma contestação.</p> <p>5.4) Registrar as informações acerca da conclusão da fase de julgamento em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p>
6 - Análise, pelo Conselho Diretor do Incra, dos eventuais recursos ao resultado do julgamento realizado pelo Comitê de Decisão Regional acerca das contestações dos proprietários e/ou ocupantes de terras incidentes no território quilombola (não há prazo)	<p>6.1). No caso em que se verificar demora na análise da decisão do Comitê pelo Conselho Diretor, oficiar o Incra, requerendo informações sobre o andamento do processo e colocando o MIR à disposição para contribuir, no que couber.</p> <p>6.2) Registrar as informações sobre a conclusão da análise dos eventuais recursos pelo Conselho Diretor em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p>
7 - Encaminhamento do RTID ao IPHAN, Ibama, SPU, Funai, Secretaria Executiva do CDN, ICMBio, SFB, para manifestação dos órgãos acerca de eventual sobreposição do território quilombola com áreas administradas por eles. (prazo para manifestação: 30 dias)	<p>7.1) Obter do Incra a informação acerca da existência de conflitos devido à sobreposição do território quilombola com áreas administradas pelos órgãos.</p> <p>7.2) Dentro dos limites de sua competência, atuar como intermediador nos casos de conflitos com esses órgãos.</p>
8 - Análise e decisão pela Casa Civil (questões de mérito da titulação) ou pela AGU (questões jurídicas da titulação) acerca de eventuais divergências entre o Incra e os órgãos IPHAN, Ibama, SPU, Funai, Secretaria Executiva do CDN, ICMBio, SFB	8.1) Atuar como mediador nas eventuais divergências que ocorram nessa fase.
9 - Publicação da Portaria de Reconhecimento do território quilombola pelo Presidente do Incra.	9.1) Registrar a publicação da Portaria de Reconhecimento em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.
10 - Assinatura do Decreto de Desapropriação pelo Presidente da República, no caso das terras quilombolas estarem sobrepostas a domínios particulares/ ajuizamento da ação de	<p>10.1). Registrar a publicação do Decreto de Desapropriação em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p> <p>10.2). Acompanhar a elaboração das leis orçamentárias anuais.</p>

desapropriação / pagamento de indenização ao particular.	<p>10.3). Realizar gestões junto às instâncias responsáveis para inclusão na lei orçamentária anual de recursos para realização das desapropriações no orçamento do MDA e do MIR.</p> <p>10.4) Articular-se com parlamentares para obtenção de recursos orçamentários adicionais via emendas para realização de desapropriações.</p>
11.-Desinrusão e/ou reassentamento de posseiros, no caso de existirem posseiros no território quilombola.	11.1). Registrar as informações sobre ações de desinrusão ou reassentamentos de posseiros nos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas em uma planilha/tabela/arquivo/sistema
12 - Encaminhamento do processo à SPU, para titulação por esse órgão, no caso das terras quilombolas, ou parte delas, estarem sobrepostas a terrenos de marinha.	<p>12.1). Solicitar à SPU o envio da informação sobre a situação dos processos que envolvam titulação de terras sobrepostas a terrenos de marinha.</p> <p>12.2) Acompanhar o processo decisório da SPU com a finalidade de garantir a celeridade das decisões.</p>
13 - Encaminhamento do processo ao estado, Distrito Federal ou município, para titulação por eles, no caso das terras quilombolas, ou parte delas, incidirem em terras de propriedade desses entes federativos.	<p>13.1) Obter do Incra a informação de que o processo de regularização fundiária de território quilombola foi encaminhado ao estado para titulação.</p> <p>13.2). Registrar que o processo foi encaminhado a outro ente federativo (estado ou município) em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p> <p>13.3). Acompanhar a tramitação estadual dos processos de titulação utilizando o sistema que será implementado em parceria com o Incra.</p> <p>13.4). Realizar um acordo de cooperação com os entes (estados e municípios) para facilitar o acompanhamento dos processos de regularização fundiária pelo MIR.</p> <p>13.5). Mapear os estados que não possuem legislação sobre as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas.</p> <p>13.6). Atuar oferecendo parceria aos entes federativos que não possuem previsão legal para titulação de territórios quilombolas.</p>
14 - Outorga do título definitivo de reconhecimento de território quilombola realizado pelo Incra em nome da associação que representa a comunidade quilombola.	<p>14.1) Obter do Incra a informação de que o título definitivo foi outorgado.</p> <p>14.2) Registrar a outorga do título definitivo em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p>
15 - Registro do título de reconhecimento de território quilombola no Serviço Registral da Comarca de localização do território.	<p>15.1) Obter do Incra a informação de que o título definitivo foi registrado no Serviço Registral da comarca de localização do território.</p> <p>15.2) Informar o registro do título definitivo no Serviço Registral da Comarca de localização do território quilombola em uma planilha/tabela/arquivo/sistema.</p>

Fonte: Elaboração própria.

III - AÇÕES DE ASSISTÊNCIA ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS QUE POSSUEM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM TRAMITAÇÃO

O objetivo principal da atuação da SQPT no processo de regularização de territórios quilombolas é garantir os direitos territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos. Os seguintes pontos críticos de controle foram identificados como passíveis de atuação da SQPT, considerados como ações de assistência às comunidades quilombolas com importância fundamental para a assegurar o resguardo dos direitos dessas em todas as etapas do processo: identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação.

Quadro III – Ações de assistência às comunidades quilombolas

- | |
|---|
| 1)Desenvolver uma campanha informativa (utilizando panfletos ou cartilhas, por exemplo) junto às comunidades a fim de informar sobre as etapas do processo de titulação, e esclarecer as principais dúvidas dos quilombolas nesse processo. |
| 2) Criar um grupo de trabalho junto com os órgãos responsáveis por garantir a segurança das comunidades com processos de regularização fundiária em tramitação. |

Fonte: Elaboração própria.

IV – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 2 – Fragilidades nos controles internos implementados pela SQPT/MIR para exercer sua competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas

Por meio de resposta à Solicitação de Auditoria nº 04, a SQPT/MIR inseriu, no Sistema e-Aud, em 27.11.2023, documento contendo as três manifestações, concernentes a cada um dos anexos enviados com as informações apresentadas a seguir.

Manifestação da SQPT ao documento Anexo I – Ações prévias, encaminhado pela CGU em 27.10.2023

1. Abrir um canal de diálogo com o Incra Sede, de maneira a participá-lo sobre a proposta de atuação do MIR para exercer sua competência e solicitar a sua colaboração para realizar contato inicial com as Superintendências Regionais.

A auditoria/consultoria da CGU tem uma função relevante, pois chega justamente durante o processo de estruturação das ferramentas de atuação do MIR, instituído em 2023, no que diz respeito à função de assistir e acompanhar a regularização fundiária quilombola. Tal função está ligada ao papel principal do MIR, que é a articulação de políticas de promoção da igualdade racial. Por sua vez, a execução da regularização fundiária em âmbito federal é uma tarefa exclusiva do INCRA, especialmente a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

No presente caso, observa-se que a competência do MIR em acompanhar e assistir as ações de regularização fundiária, para garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos, decorre de um comando do Decreto Presidencial nº 4.887/2003 (art. 4º) e do Decreto Presidencial nº 11.346/2023. Nesse sentido, as ações de acompanhamento e assistência podem ser executadas sem a prévia existência de Acordo de Cooperação Técnica, por se constituírem como ações obrigatórias.

A tarefa de acompanhar e assistir está sendo exercida por meio do Comitê Gestor do Programa Aquilomba Brasil, especialmente por meio do GT da Agenda Nacional de Titulação. Tal grupo é composto pelo Ministério da Igualdade Racial, pelo INCRA, pela Fundação Cultural Palmares e pelo MDA, sendo que a SPU entrou convidada e está participando ativamente dos trabalhos. Trata-se do planejamento conjunto de um plano de titulação jamais realizado pela administração pública federal. O direito de propriedade quilombola está resguardado no art. 68 do ADCT, todavia, desde a promulgação da Constituição de 1988, menos de 10% dos territórios estão titulados. O Grupo de Trabalho Interministerial se reúne, quinzenalmente, desde abril de 2023. A estratégia é ter como produto o levantamento da situação de todos os processos do INCRA abertos, bem como, suas respectivas fases, e respectivos problemas de tramitação. Também almeja-se obter o levantamento de todas as áreas de quilombos delimitados e que estão sobrepostos a áreas públicas da União e também dos estados, para que seja traçado um projeto de regularização com maior celeridade. Outrossim, o Grupo de Trabalho, a partir do cruzamento dos bancos de dados, pretende mensurar o custo real da titulação de quilombos no Brasil.

Destacamos que a regularização fundiária é um tema desafiador, uma vez que o Censo do IBGE 2022 apontou a existência de aproximadamente 6 mil localidades quilombolas, sendo que no INCRA existem cerca de 1802 processos de regularização abertos.

Informa-se que a antiga SEPPIR promoveu um Termo de Execução Descentralizada junto ao INCRA, TED 04/2019, o qual fora prorrogado para dezembro de 2024, visando a "Indenização de imóveis incidentes em territórios quilombolas declarados de interesse social". Nesse sentido, destaca-se o repasse do valor de R\$ 2.206.274,00 (dois milhões duzentos e seis mil e duzentos e setenta quatro reais) para suprir orçamento deixado pelo orçamento da LOA 2023, de apenas R\$196.000,00 (cento e noventa e seis mil reais).

No mesmo sentido, o MIR também mantém vigente o Termo de Execução Descentralizada - INCRA/2023, que tem como objeto a "Elaboração de peças técnicas que integram o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) de Territórios Quilombolas

Desse modo, o Grupo Interministerial da Agenda Nacional de Titulação e os Termos de Execução Descentralizada se traduzem como ferramentas de aproximação sugeridas pela CGU. Outrossim, um eventual Acordo de Cooperação Técnica deveria possuir tempo indeterminado, o que não é recomendado, conforme PARECER n. 00309/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

Desse modo, o INCRA e o MIR estão vinculados a uma atuação conjunta, por força do Decreto nº 11.447/2023, por meio do Comitê Gestor do Programa Aquilomba Brasil, o qual possui como primeiro objetivo a regularização fundiária quilombola.

Na oportunidade, parabenizamos à CGU pela orientação realizada, ao passo que informamos que a medida preliminar já fora promovida

2. Abrir um canal de diálogo com as Superintendências Regionais do Incra, de maneira a participá-las sobre a proposta de atuação do MIR nas ações de assistência e acompanhamento dos processos de titulação.

Tal medida já está sendo empreendida por meio do Grupo Interministerial. Inclusive, está planejado para o primeiro semestre de 2024 a realização de um seminário nacional de gestores de regularização fundiária quilombola, com o intuito de dar efetividade à Agenda Nacional de Titulação. Entre o público-alvo estão os superintendentes do INCRA e os gestores de órgãos de terra estaduais

3. Abrir um canal de diálogo com a FCP, de maneira a participá-la sobre a proposta de atuação do MIR para exercer sua competência, discutindo, inclusive, sobre eventuais sobreposições de competências e as oportunidades de auxílio mútuo no cumprimento dessas.

Tal medida já foi promovida, sendo que ambos trabalham juntos no Grupo de Trabalho Interministerial, que constrói a Agenda Nacional de Titulação, por força da RESOLUÇÃO Nº 01 DO COMITÊ GESTOR AQUILOMBA BRASIL, DE 18 DE ABRIL DE 2023. As partes também colaboram mutuamente na construção da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, que culminou com a publicação do Decreto nº 11.786, de 20 de novembro de 2023.

4. Estabelecer formalmente um canal de trocas de informações com o Incra Sede que assegure o envio das informações referentes à tramitação dos processos de regularização fundiária.

Atualmente, o acompanhamento dos processos está sendo feita por meio dos sites <https://www.gov.br/palmare/pa-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola> e https://www.gov.br/incra/pa-br/assuntos/governanca-fundiaria/acompanhamento_processos_de_regularizacao_quilombola_03.10.2023.pdf. Também está em planejamento, devido à elaboração do Plano Nacional de Titulação, a construção de um sistema interoperável de informações fundiárias de comunidades quilombolas, onde o MIR terá um perfil de acesso direto aos processos. Esta medida supriria a necessidade de o MIR realizar contato inicial com as Superintendências Regionais, já que os dados sobre os processos estaduais de regularização de territórios quilombolas estarão disponíveis no sistema.

5. Estabelecer formalmente um canal de trocas de informações com as Superintendências do Incra que assegure o envio das informações referentes à tramitação dos processos de regularização fundiária (Planilha trimestral inserida no SEI, por exemplo).

No mesmo sentido, da resposta do item 4, tais informações já são alimentadas pelo site acima. Foi também criado um processo SEI para alimentação com atualizações trimestrais, processo 21290.204157/2023-69.

6. Viabilizar um instrumento (Grupo de trabalho, Acordo de cooperação) que formalize a parceria do MIR com o Incra e a FCP na troca de informações sobre os processos de regularização fundiária de territórios quilombolas.

A medida ensejaria o caráter perpétuo do ACT, sendo que as trocas de informações já ocorrem por força da RESOLUÇÃO Nº 01 DO COMITÊ GESTOR AQUILOMBA BRASIL, DE 18 DE ABRIL DE 2023. Desse modo, a prestação de informações está satisfeita pela disponibilização atualizada no site <https://www.gov.br/palmare/pa-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>, o que poderá ser melhor após a criação do sistema interoperável.

7. Abrir um canal de diálogo com os estados da federação de maneira a participá-los sobre a proposta de atuação do MIR para exercer sua competência.

Quanto a esta sugestão, que é bastante conveniente, revelamos já o objetivo dessa aproximação durante o primeiro semestre de 2024, no Seminário de Gestores de Órgãos de Regularização Fundiária Quilombola. Outrossim, já conseguimos a adesão dos governadores dos estados da Bahia, Maranhão, Tocantins e Piauí para a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, ressaltando que os referidos estados representam cerca de 45% dos processos abertos no INCRA e 54% da população quilombola do país. A partir desta adesão, já iniciamos um diálogo com o Instituto de Terras do Maranhão com objetivo de estabelecer uma parceria para potencializar a titulação de territórios quilombolas em glebas estaduais, bem como elaborar e implementar Planos Locais de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola em 73 territórios titulados pelo estado do Maranhão.

8. Estabelecer formalmente um canal de trocas de informações com os estados da federação com processos de titulação abertos que assegure o envio das informações referentes à tramitação desses processos.

Aplica-se a resposta do item 7.

9. Desenvolver uma ferramenta que permita gerenciar as informações recebidas dos órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas.

É uma boa sugestão, que está sendo planejada por meio do sistema interoperável, entre INCRA, MDA, FCP, SPU e MIR.

10. Estabelecer critérios de priorização para garantir a melhor metodologia de acompanhamento dos processos abertos no Incra (processos muito antigos, processos de comunidades ameaçadas, processos menos onerosos, etc).

É uma excelente sugestão, que dialoga com os critérios elaborados pelo GT da Agenda Nacional de Titulação, quais sejam:

- Processos judicializados
- Tempo de processo aberto
- Situação de violações de direitos
- Risco de dissolução forçada da comunidade

Após a conclusão, será remetida cópia, em primeira mão, para a CGU.

Manifestação da SQPT ao documento Anexo II – Ações a serem desenvolvidas pelo MIR para o acompanhamento das etapas do processo de regularização fundiária de territórios quilombolas encaminhado pela CGU em 27.10.2023:

O Ministério da Igualdade Racial recepciona as sugestões oriundas da CGU como contribuições valorosas no processo de aprimoramento do desempenho da função de acompanhar e assistir a regularização fundiária quilombola, prevista no inciso XI, do art. 22, do Decreto nº 11.346/06.

Nesse sentido, é oportuno destacar que tal competência nasce junto com a própria criação do Ministério da Igualdade Racial, demandando um trabalho de planejamento que permita o atendimento de tal dever. Ademais, pontua-se que o Decreto nº 4887/03 estabelece que compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Desse modo, é importante ressaltar que, em março de 2021, foi lançado o Programa Aquilomba Brasil, cujo Comitê Gestor é coordenado pelo Ministério da Igualdade Racial, onde o primeiro objetivo é garantir a regularização fundiária dos territórios quilombolas, especialmente por meio da elaboração, por todos os órgãos competentes envolvidos, de um plano de ação que desenvolva uma agenda nacional de titulação.

Em decorrência do referido objetivo e da competência do MIR de assistir e acompanhar a regularização fundiária quilombola foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar o Plano Nacional de Titulação Quilombola, com a participação do MDA, INCRA, MIR, Fundação Cultural Palmares e Secretaria de Patrimônio da União (SPU). Assevera-se que vários foram os gargalos encontrados durante as reuniões de trabalho, a exemplo, a insuficiência de pessoal no INCRA, a insuficiência orçamentária para a política, a ausência de estrutura de trabalho adequada, a inexistência de um sistema informatizado de informações, entre outras.

Assim, denotou-se um passivo bastante relevante de processos abertos no INCRA, 1.802, com uma duração não razoável entre o requerimento de regularização até a titulação definitiva. Nesse sentido, o Ministério da Igualdade Racial está atuando no seu papel dentro da melhor possibilidade que atende o princípio do interesse público, ou seja, articulando a construção do plano nacional de titulação, com vistas a promover o avanço dos processos e propiciar o maior número possível de titulações.

É objetivo deste plano mapear a situação geral dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas, mensurar o custo da titulação de quilombos no Brasil e estabelecer formas que deem celeridade a este processo. Os trabalhos foram iniciados em maio de 2023 e tem previsão de término em dezembro de 2023.

É importante também destacar que o orçamento destinado à regularização fundiária quilombola sofreu constantes e consideráveis reduções nos últimos 7 anos, sendo destinados em 2023 apenas 196 mil reais para indenizações visando desapropriação para fins de regularização de territórios quilombolas. Desse modo, o Ministério da Igualdade Racial, com competência para articulação de políticas para o referido público, trabalha para fortalecer a atuação do órgão executor da regularização fundiária, que é o INCRA.

Entendemos que as sugestões arroladas no anexo II são bem-vindas, todavia, deve-se considerar o que já estamos fazendo e o que estamos planejando fazer, em parceria com o INCRA. Isto porque algumas das ações sugeridas não são factíveis considerando o tamanho da equipe de trabalho do MIR, que conta com apenas dois servidores na Coordenação de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, responsável por acompanhar o processo de regularização de territórios quilombolas e coordenar a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, juntamente com as equipes do MDA e Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Desse modo, é importante destacar que o MIR, além de coordenar a elaboração do plano nacional de titulação, também integra a Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas, do MDA, bem como coordenará o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, que visa, entre outras, promover a regularização fundiária de quilombos sobrepostos a unidades de conservação. Ademais, ocupa-se em atender demandas diretas das comunidades quilombolas, envolvendo conflitos, e será responsável, juntamente com o MDA e MMA, de assegurar a consulta prévia de comunidades quilombolas nos casos de atividades que possam impactar tais comunidades.

Ressaltamos também que cabe ao MIR o auxílio e proposição aos órgãos competentes na elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária para atender de forma transversal à promoção da igualdade racial, ações afirmativas, combate e superação do racismo. Isso foi feito durante o ano de 2023, especialmente junto às oficinas do MDA, que direciona orçamento para a regularização fundiária. Tal atuação, em parceria com o INCRA, resultou na proposta de orçamento enviada ao Congresso, fazendo a previsão de orçamento destinado à indenização de imóveis saltar de 196 mil reais, previstos para 2023, para 137 milhões para 2024.

Além das ações supracitadas, o MIR já realizou em 2023 dois TEDs junto ao INCRA, da ordem de cerca de 2,5 milhões, para elaboração de peças técnicas que integram o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) de Territórios Quilombolas e para Indenização de imóveis incidentes em territórios quilombolas declarados de interesse social. Tramita atualmente no Congresso Nacional um Projeto de Lei (PLN) que, se aprovado, permitirá ao

MIR incrementar os aportes para Indenização de imóveis incidentes em territórios quilombolas declarados de interesse social em mais 23 milhões, do orçamento de 2023.

Nesse sentido, demonstra-se o comprometimento do Ministério da Igualdade Racial com o acompanhamento e assistência na regularização fundiária quilombola. No mesmo compasso, defendemos que o processo pode ser aprimorado, mas a partir do fortalecimento do INCRA. Assim, trabalhamos em conjunto para a criação de um Sistema de Informações, por meio do qual seriam executados todos os processos de regularização fundiária e titulação de territórios quilombolas. Isso garantiria mais agilidade, segurança das informações, transparência e interoperabilidade com vários outros sistemas e bases de dados governamentais. O sistema estará albergado no INCRA e poderá funcionar como um módulo do Sistema de Gestão Fundiária –SIGEF, já existente. OMIR terá acesso a todos os dados, por meio de perfil próprio. Neste sistema todas as informações solicitadas pela CGU, referentes às etapas do processo de titulação, estarão disponíveis, com atualização perene por parte das próprias Superintendências Regionais do INCRA.

Construído o sistema, surgirá a oportunidade e conveniência de transportar algumas informações para um painel público, também já em construção pelo MIR em conjunto com o INCRA, com a ferramenta do Power BI. Desse modo, entendemos que a louvável sugestão da CGU seja atendida, ao mesmo tempo que se considera o limite de força de trabalho disponível no MIR e no INCRA.

Isto posto, conclui-se que todos os itens dispostos no anexo II podem fazer parte de um único Acordo de Cooperação Técnica (ACT). Todavia, ressaltamos que o ACT precisa ser construído em conjunto com o INCRA, respeitando as limitações das partes e o aproveitamento de medidas que já possam contemplar as ações de acompanhamento e assistência à regularização fundiária quilombola.

Assim, requer-se à CGU o agendamento de uma reunião ampla, com a participação das equipes envolvidas na regularização fundiária quilombola do INCRA e MIR, para que seja feito um alinhamento definitivo das pactuações.

Manifestação da SQPT ao documento Anexo III – Ações de assistência às comunidades quilombolas que possuem processos de regularização fundiária em tramitação encaminhado pela CGU em 27.10.2023:

1. Desenvolver uma campanha informativa (utilizando panfletos ou cartilhas, por exemplo) junto às comunidades a fim de informar sobre as etapas do processo de titulação, e esclarecer as principais dúvidas dos quilombolas nesse processo.

É uma excelente sugestão que dialoga com a nossa previsão na LOA 2024, ou seja, a realização de uma Campanha nacional de promoção dos direitos e valorização da ancestralidade africana no Brasil. Podemos trazer essa ênfase para a campanha no que tange às comunidades quilombolas.

2. Criar um grupo de trabalho junto com os órgãos responsáveis por garantir a segurança das comunidades com processos de regularização fundiária em tramitação.

O Comitê Gestor do Aquilomba Brasil serve a este propósito. Podemos ainda sugerir que o Grupo de Trabalho da Agenda Nacional de Titulação permaneça em atividade após a formulação do Plano Nacional de Titulação para se dedicar exclusivamente a este propósito. Nesse sentido, também ressaltamos que o MIR é membro da Comissão Nacional de

Enfrentamento à Violência no Campo, a qual promove o tratamento de casos de violências contra quilombolas e outros PCTS. Outrossim, promove o recebimento de denúncias por meio da plataforma fala.br e também por email, possuindo uma coordenação específica para atendimento a conflitos envolvendo quilombolas.

O Comitê Gestor do Aquilomba Brasil serve a este propósito. Podemos ainda sugerir que o Grupo de Trabalho da Agenda Nacional de Titulação permaneça em atividade após a formulação do Plano Nacional de Titulação para se dedicar exclusivamente a este propósito. Nesse sentido, também ressaltamos que o MIR é membro da Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência no Campo, a qual promove o tratamento de casos de violências contra quilombolas e outros PCTS. Outrossim, promove o recebimento de denúncias por meio da plataforma fala.br e também por email, possuindo uma coordenação específica para atendimento a conflitos envolvendo quilombolas.

Análise da equipe de auditoria

A Unidade Auditada afirma reconhecer a complexidade das etapas do processo de regularização fundiária de territórios quilombolas, e aponta iniciativas desenvolvidas no âmbito dos trabalhos do GT da Agenda Nacional de Titulação.

No tocante às ações visando articulação prévia da SQPT/MIR com o Incra e a FCP, acata-se a manifestação do gestor no sentido de que os diálogos para o estabelecimento dessa parceria foram consumados no âmbito dos trabalhos do GT da Agenda Nacional de Titulação, tendo em vista a participação conjunta desses órgãos em uma ampla agenda de discussões sobre o tema regularização fundiária de territórios quilombolas.

Acerca do estabelecimento de um canal de diálogo e de troca de informações com os estados da federação sobre os processos de titulação conduzidos por esses entes federativos, que assegure o envio das informações referentes à tramitação desses processos, a CGU entende que o Seminário de Gestores de Órgãos de Regularização Fundiária Quilombola a ser realizado pela SQPT é um oportuno passo nessa direção, destaca-se, no entanto, que é importante que os estados firmem um compromisso de compartilhamento de informações acerca da tramitação dos processos, a fim de que a SQPT seja capaz de realizar tomada de decisões visando resguardar os direito das comunidades quilombolas.

Nesse sentido, no tocante às ações visando as articulações prévias a serem realizadas pela SQPT, observa-se que a secretaria estabeleceu um canal de diálogos com o Incra e a FCP para a troca de informações sobre os processos de regularização fundiária de territórios quilombolas por ocasião dos trabalhos desenvolvidos no Grupo de Trabalho Interministerial, que constrói a Agenda Nacional de Titulação. Dessa forma, a SQPT/MIR deve avaliar a conveniência de reforçar, por outros instrumentos, os canais de troca de informações com os demais envolvidos nas ações de regularização fundiária dos territórios quilombolas.

As considerações sobre o desenvolvimento de uma ferramenta que permita gerenciar as informações recebidas dos órgãos envolvidos no processo de regularização fundiária de territórios quilombolas foram acatadas pela CGU e esse assunto está complementado na Recomendação nº 02 do presente Relatório.

A respeito da formalização de um instrumento normativo interno a ser desenvolvido pela SQPT/MIR como objetivo de delimitar a atuação da SQPT/MIR no acompanhamento das etapas do processo de regularização fundiária, com as ações apresentadas no Anexo II, observa-se que a Secretaria demonstra um entendimento equivocado sobre o formato e o

conteúdo desse documento. A SQPT se manifestou contrária à criação de um Acordo de Cooperação Técnica – ACT com o INCRA e a FCP, o que não foi sugerido pela CGU. A recomendação da CGU é no sentido de que seja formalizado um Instrumento Normativo interno que regulamente a atuação da própria SQPT e não um instrumento que regule sua atuação conjunta com esses órgãos.

A SQPT afirma o entendimento de que sua competência de acompanhar e assistir as ações de regularização fundiária de territórios quilombolas está sendo exercida por meio do Comitê Gestor do Programa Aquilomba Brasil, especialmente por meio do GT da Agenda Nacional de Titulação. Entende-se que atuação da SQPT/MIR na condução do Conselho Gestor da Agenda Nacional de Titulação representa uma resposta consistente à competência de assistir e acompanhar as ações de regularização fundiária no tocante ao levantamento de informações e planejamento conjunto de ações visando a eficácia da política. Cabe destacar, entretanto, que as possibilidades de atuação discutidas conjuntamente entre a SQPT e a CGU constantes nos Anexos I, II e III, representam um avanço no trabalho desenvolvido pela SQPT/MIR no âmbito do Conselho Gestor da Agenda Nacional de Titulação. Entende-se que o estabelecimento de um plano de ação específico para cada etapa de tramitação dos procedimentos administrativos e as atividades de assistência às comunidades quilombolas que possuem processos de regularização fundiária em tramitação, são etapas posteriores aos trabalhos realizados pelo GT Titulação e objetivam delimitar a oportunidade de atuação da SQPT/MIR como facilitadora no caminho percorrido pelos processos administrativos abertos no INCRA visando a celeridade da tramitação e a garantia dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

Nesse sentido, o trabalho conjunto realizado entre a SQPT/MIR e a CGU, que deu origem às ações consubstanciadas no Anexo II desse Relatório, oferece uma linha de atuação para a SQPT viabilizar sua competência de acompanhar os procedimentos administrativos em trâmite no INCRA e nos estados. Esses procedimentos administrativos são partes importantes do processo de regularização fundiária de territórios quilombolas e fornecem oportunidades para a atuação tempestiva da SQPT visando a identificação de controvérsias e pontos de inflexão passíveis de atuação pela SQPT visando uma resolução desses conflitos e garantindo uma maior celeridade do processo. Essa delimitação formal das ações a serem desenvolvidas pela SQPT no acompanhamento das etapas do processo tem por objetivo fortalecer a governança e os controles internos da Unidade.

Dessa forma, mantém-se a redação original do achado e da recomendação, com a finalidade de monitorar a edição de um instrumento normativo interno que consubstancie e delimita a atuação da SQPT/MIR no tocante ao acompanhamento sistemático das etapas de tramitação dos procedimentos administrativos que formalizam os processos de regularização fundiária de territórios quilombolas.

Por fim, com relação às ações visando a assistência às comunidades quilombolas, verifica-se que a SQPT/MIR reconhece, nas informações prestadas, a importância dessa interação. Destaca-se, contudo, a importância de serem discutidas no âmbito da Campanha Nacional de Promoção dos Direitos e Valorização da Ancestralidade Africana no Brasil propostas relacionadas à participação ativa das comunidades quilombolas nas etapas dos processos de regularização fundiária de seus territórios abertos no INCRA e nos estados.

Achado nº 3

Manifestação da unidade auditada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 05, por meio da Nota Informativa nº 11559, de 05.12.2023, o Incra apresentou a seguinte manifestação:

INTRODUÇÃO

Trata-se de processo de atender demanda da AUD, por meio do Ofício 78504 (SEI nº 18610129), que encaminha Solicitação de Auditoria nº 05 - 1477407 (SEI nº 18610087) e Documento AS Fatos_Incra (SEI nº 18610513) para análise e manifestação desta Coordenação-Geral sobre a avaliação da CGU sobre a atuação do Ministério da Igualdade Racial na assistência e acompanhamento das ações de regularização fundiária de territórios quilombolas junto ao INCRA. O objetivo deste encaminhamento da AUD é dar conhecimento de questão observada pela CGU, referente à gestão das informações dos procedimentos administrativos de titulação dos territórios quilombolas, tendo em vista o papel de executor da política de regularização fundiária de territórios quilombolas desempenhado por este órgão. Assim, a AUD solicita análise e manifestação desta DFQ dos documentos acima citados.

ANÁLISE DA DEMANDA

O documento da CGU, Documento SA Fatos Incra (SEI nº 18610513), levanta o seguinte questionamento:

Questão de auditoria: “Existe uma adequada gestão de informação dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas que permita o acompanhamento tempestivo e o monitoramento pelos órgãos envolvidos?”

O próprio documento levanta dois elementos em resposta a tal questão:

Que esta gestão de informação entre INCRA e MIR se dá de forma extremamente frágil;

Que isso decorre pelo fato de inexistir um sistema operacional no INCRA que permita o fluxo contínuo das informações entre INCRA e MIR.

A própria CGU já identificou que o INCRA trabalha suas informações de forma completamente analógica:

Além da insuficiência e imprecisão das informações, observam-se deficiências relevantes no fluxo delas, tanto entre o Incra Sede e suas superintendências, quanto entre o Incra e os demais órgãos envolvidos na política pública de regularização de territórios quilombolas. Questionada por solicitação de auditoria e por meio de reunião com a equipe de auditoria da CGU, a DFQ/DF/Incra relatou que o acompanhamento, por parte do Incra Sede, dos processos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas em curso nas Superintendências, ocorre de maneira puramente analógica, mediante ligações telefônicas ou envio de e-mails, inexistindo qualquer espécie de sistema que possibilite a troca das informações, tampouco procedimento sistematizado para esse acompanhamento. Já especificamente em relação à comunicação entre o Incra Sede e o Ministério da Igualdade Racial, ou o Incra Sede e os demais órgãos externos (a exemplo da SPU, institutos de terras estaduais, etc), também não há

qualquer tipo de sistema ou sequer mecanismo analógico. Para que tais órgãos acompanhem os processos, é preciso que acessem as planilhas disponibilizadas pelo Incra em sua página oficial na Internet.

Na sequência, a CGU levanta a solução para tal problema:

Os fatos acima expostos, relacionados à disponibilização de informações incompletas e imprecisas e às deficiências nos fluxos de informação e comunicação, fragilizam a governança da política pública de regularização de territórios quilombolas. Nesse contexto, torna-se fundamental que sejam envidados esforços para desenvolver e implementar instrumentos capazes de produzir e ofertar informações completas e atualizadas a todos os envolvidos. Assim, as informações que dizem respeito aos processos de titulação de territórios quilombolas devem ser de fácil acesso e entendimento por todos os participantes da política. Para além da acessibilidade, é preciso que as informações estejam fundamentadas em algum tipo de sistema ou ferramenta digital, em base aberta de dados, que permita às partes interessadas rastrear e monitorar os processos administrativos, além de dar suporte, quando necessário e conveniente, à tomada de decisões estratégicas.

Neste sentido, levanta-se que a DFQ concorda com a análise da CGU no referido documento. Levanta-se que tal deficiência já é motivo de demanda desta Coordenação-Geral desde o ano de 2007, mas que tal pleito nunca foi atendido pela Autarquia.

Em acréscimo, informa-se que a CGU se equivocou em sua análise, ao afirmar que o único mecanismo de gestão de informação dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas entre o INCRA e o MIR, e mesmo com toda a sociedade, seja por meio de arquivos em PDF publicados no Portal Eletrônico do INCRA.

A DFQ elabora uma série de planilhas em formato de Excel, que condensam todos os seus dados de andamento processual, desde a abertura do processo até a titulação (incluindo neste último as titulações efetuadas pelos demais parceiros federais, estaduais e municipais). Tais planilhas permitem sim "que quem a consulte possa cruzar informações, fazer análises e utilizar os dados na medida de sua necessidade". Nestas constam diversas informações que a análise da CGU afirma não existir, como, por exemplo, dados de titulação parcial de territórios quilombolas, constando, inclusive, a porcentagem que já foi efetivamente titulada em cada um deles.

Por fim, informa-se que todas estas planilhas são constantemente disponibilizadas a todo e qualquer solicitante, seja oriundo de órgão público, seja de interesse privado. Inclusive, tais documentos são constantemente encaminhados às áreas técnicas das várias Secretarias parceiras do MDA e do MIR.

CONCLUSÃO

Assim, levanta-se que a DFQ concorda com a análise da CGU, de que gestão de informação entre INCRA e MIR se dá de forma extremamente frágil, pois inexiste um sistema operacional nesta Autarquia que permita o fluxo contínuo das informações entre os órgãos e a sociedade.

Na medida em que a área técnica do INCRA é obrigada a levantar e condensar manualmente os dados de todo o andamento processual de mais de 1.800 processos de regularização de territórios quilombolas, inserindo-os de forma completamente analógica em diversas

planilhas, resta evidente que a qualidade das informações e a agilidade da sua disponibilidade é completamente prejudicada.

Logo, resta evidente que a DFQ necessita que tal sistema de informações seja implementado nesta Política Pública, de modo a disponibilizar efetivamente seus dados públicos com qualidade e rapidez.

Análise da equipe de auditoria

Em relação às considerações sobre a existência de outras planilhas que informam o andamento processual e que permitem a consulta e a utilização dos dados, cabe ressaltar que a equipe da CGU não teve acesso ao seu conteúdo. No entanto, ainda que todos os dados referentes ao andamento processual estejam consubstanciados nessas planilhas, essa forma de disponibilização de informações não facilita, para todas as partes envolvidas, a tomada de decisões sobre as etapas de todo o processo.

A manifestação apresentada pelo INCRA corrobora o entendimento da CGU sobre a necessidade do desenvolvimento e implementação de uma ferramenta capaz de ofertar informações completas e atualizadas acerca dos procedimentos administrativos de regularização fundiária de territórios quilombolas que permita o fluxo contínuo das informações entre todos os órgãos envolvidos.

Por fim, ressalta-se que o Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado ao INCRA em 11.12.2023, por meio do Sistema E-Aud (#1554070), tendo a autarquia, em resposta, informado sua concordância com o conteúdo do relatório, bem como apresentado despachos internos realizados entre as Diretorias de Governança Fundiária e de Gestão Estratégica, no intuito de efetivamente implementar a recomendação.