



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Exercício 2018

03 de julho de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: PRESIDENCIA DA REPUBLICA

**Unidade Examinada: Divisão Executiva de Finanças-Daf.2 Incra-Sede -
Distrito Federal**

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: 201900467

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais

CGAGR - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

CGU – Controladoria-Geral da União

CPF – Cadastro de Pessoa Física

DA – Diretoria de Gestão Administrativa

DD – Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

DE - Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Desenvolvimento da SFC/CGU

DE - Diretoria de Gestão Estratégica do Incra

DET - Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação

DF – Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária

DN - Decisão Normativa

DOU – Diário oficial da União

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IN - Instrução Normativa

Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

PA - Projeto de Assentamento

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

PPR – Planilha de Preços Referencial

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno da CGU

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

Sipra - Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SIR - Sistema de Informações Rurais

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SNCCI – Sistema Nacional de Concessão e Cobrança do Crédito Instalação

SPIUnet – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União

SPU - Secretaria de Patrimônio Público da União

SR – Superintendência Regional

TCU - Tribunal de Contas da União

TDA – Título da Dívida Agrária

UF - Unidade da Federação

UG - Unidade Gestora

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	3
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Risco de invalidação ou judicialização dos processos de seleção de beneficiários, tendo em vista que os editais não seguem modelo padronizado, havendo divergências entre os critérios de pontuação adotados pelas Superintendências Regionais.	8
2. Possibilidade de descontinuidade no PNRA devido à ausência de contrato de manutenção e desenvolvimento do Sipra.	10
3. Dificuldades de acesso aos editais de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.	13
4. Análise da Divulgação dos Resultados	14
5. Elaborados o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional e os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional.	15
6. Ausência de instrumentos de verificação do cumprimento dos Planos de Supervisão Ocupacional, impactando na avaliação da política pública.	15
7. Ausência de atualização de conta contábil em relação a créditos anteriores a 2014	18
8. Avanço significativo no registro de imóveis	19
CONCLUSÃO	20
ANEXOS	24

INTRODUÇÃO

O presente Relatório trata da Auditoria Anual de Contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, autarquia federal cuja missão é executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Criado pelo Decreto nº 1.110/1970, conta com 30 superintendências regionais, unidades avançadas, e, aproximadamente, 4.450 servidores.

Origem e justificativa:

Este trabalho atende, primordialmente, ao disposto no Art. 74, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, apoiando o controle externo no exercício de sua missão institucional. Nesse sentido cumpre ao controle interno, em cumprimento ao Art. 13, incisos IV, V e VI, da Instrução Normativa/TCU nº 63/2010, emitir o relatório de auditoria que fundamenta o certificado de auditoria e o parecer de controle interno. Considerando, por fim, que o Incra foi relacionado entre as unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2018 julgadas pelo Tribunal, nos termos da Decisão Normativa nº 172 de 12/12/2018.

Objetivos e escopo dos exames:

As análises foram realizadas no período de 15/04/2019 a 31/05/2019, e objetivaram verificar as providências adotadas pelo Incra a partir da atuação dos órgãos de controle, especificamente no que tange aos seguintes temas:

- i) as ações adotadas buscando atualizar os procedimentos internos relacionados com a nova dinâmica dos processos de seleção do PNRA, de acordo com as alterações da Lei nº 13.465/2017 sobre a Lei nº 8.629/1993. (divulgação e seleção de projetos de assentamento);
- ii) os critérios para permanência na condição de assentado, além do planejamento, da execução e da alocação de recursos associados à supervisão ocupacional;
- iii) os registros contábeis dos bens imóveis destinados à Reforma Agrária e dos direitos a receber oriundos da concessão de crédito de instalação.

Metodologia:

A auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal (IN/CGU nºs 03/2017 e 08/2017), seguindo essa metodologia para execução dos trabalhos, entre as técnicas de auditoria, foram aplicadas: observação, análise documental e Indagação (por solicitação de auditoria e por entrevista não estruturada).

Limitações:

Registra-se a limitação a parte dos exames realizados, haja vista que informações solicitadas foram apresentadas incompletas, intempestivas ou não respondidas, a exemplo:

- Relatórios de verificação/supervisão da situação ocupacional empreendida pelas Superintendências Regionais e as respectivas documentações que os sustentam para verificar se os normativos foram atendidos.
- Relatórios de cumprimento e avaliação das metas e objetivos previstos no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional e nos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional.
- Plano detalhado de supervisão ocupacional com recursos humanos, materiais, especificação da distribuição orçamentária-financeira (previstos e realizados) por projeto de assentamento.
- Levantamento de gastos envolvendo custos administrativos, financeiros e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que irregularidades foram confirmadas.
- Medidas preventivas adotadas para evitar as irregularidades (metodologia de monitoramento, canal de denúncias, mecanismos de cobrança de ressarcimentos etc.).
- Descrição dos controles existentes, quanto à checagem das informações prestadas pelos beneficiários de assentamentos, especialmente quanto à compatibilidade das referidas informações com bases de dados públicas (Cruzamento de dados).
- Diagnóstico dos impactos, decorrentes do fim da vigência do Contrato nº 32.300/2013, em 04/03/2019; e quais providências estão sendo adotadas para manutenção e desenvolvimento de sistemas corporativos do Incra (Sipra e outros).
- Mapeamento de riscos de processos operacionais, neste caso, relacionados à supervisão ocupacional.
- Avaliação da atuação dos gestores das Superintendências Regionais do Incra.
- Processos relativos aos kits para registro de imóveis no SPIUnet.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Risco de invalidação ou judicialização dos processos de seleção de beneficiários, tendo em vista que os editais não seguem modelo padronizado, havendo divergências entre os critérios de pontuação adotados pelas Superintendências Regionais.

A Lei nº 8.629/93 regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Tal normativo orienta os critérios que deverão ser ponderados pelo Incra no momento da classificação dos candidatos a beneficiários ao PNRA.

Em 2018, com o objetivo de regulamentar a Lei nº 8.629/93, foi editado o Decreto nº 9.311 de 15 de março de 2018, cujo texto determina as pontuações máximas que deverão ser atribuídas aos quesitos utilizados na classificação dos interessados em participar do PNRA.

Frisa-se que o Acórdão TCU nº 686/2018 – Plenário - aponta “*indícios de ilegalidade e inconstitucionalidade (...) nas disposições constantes dos arts. 12, 24 e 43 do Decreto 9.311/2018*”.

Quanto aos critérios de pontuação elencados no artigo 12, segundo o tribunal, há indicativo de desproporcionalidade nas pontuações máximas, principalmente em relação ao critério "integrante de acampamento", o que poderia, na prática, conferir exclusividade aos acampados nas proximidades do local do projeto.

Tal Acórdão está atualmente em etapa de oitivas para que o Incra esclareça tais eventuais ilegalidades e inconstitucionalidades do Decreto.

Em adição, com o fito de estabelecer as fórmulas de cálculo para os critérios definidos nas normas de hierarquia superiores, foi editada a Instrução Normativa nº 96/2018 em 17 de dezembro de 2018, a qual não estava vigente à época dos editais que foram analisados pela equipe de auditoria.

Para as análises da equipe de auditoria, foram selecionados cinco editais publicados pelo Incra em 2018, já sob a vigência do Decreto nº 9.311/2018. Assim, os testes foram aplicados para verificar a observância das disposições desse normativo. Os editais analisados foram os seguintes:

Tabela 1- Assentamentos em andamento

Nome Projeto	Cidade	Data do Edital	Fase do Processo de Seleção	Tempo desde a última movimentação
Celso Lucio Moreira da Silva	Uberlândia/MG	13 de julho de 2018	Resultado das Inscrições (aceitas/canceladas)	85 dias úteis (18/01/2019)
Luiz Gustavo Henrique	Colômbia/SP	10 de setembro de 2018	Edital de Abertura	150 dias úteis (15/10/2018)
Passa Vinte	Barra do Garças/MT	13 de setembro de 2018	Edital de Abertura	169 dias úteis (17/09/2018)

Nacional	Água Boa/MT	30 de outubro de 2018	Edital de Abertura	141 dias úteis (30/10/2018)
Morrinhos	Pequizeiro/TO	26 de outubro de 2018	Edital de Abertura	140 dias úteis (29/10/2018)

Fonte: Incra – Elaborado pela equipe de auditoria

Todos apresentaram como anexo regulamento de pontuação (minuta no caso do projeto de assentamento Passa Vinte em Barra do Garças/MT), em que foram apresentadas as descrições para cálculo dos critérios avaliados.

Foi constatado que quatro editais não apresentaram pontuação para as unidades familiares que contivessem filhos de dezoito a vinte e nove anos (Art. 12 - V do Decreto 9.311/2018), sendo o único a apresentar o referido critério foi o projeto Celso Lucio Moreira da Silva em Uberlândia/MG.

Frisa-se que todos os projetos tratam de assentamentos novos, o que impõe a aplicação dos mesmos critérios de pontuação. Segundo os gestores, o correto seria a não aplicação de tal critério em projetos iniciais, tendo em vista que pressupõe a existência de assentados na área do projeto.

Da mesma forma, foi verificada a falta de padronização dos critérios referentes ao conceito de municípios limítrofes, o que pode prejudicar o caráter competitivo das seleções de beneficiários.

Foram verificadas, em três dos cinco projetos, seleções de cidades limítrofes de forma divergente do Relatório de Municípios Limítrofes do IBGE, o qual possui o objetivo legal de assegurar informações e estudos de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica necessários ao conhecimento da realidade física, econômica e social do País (Lei nº 5.878/1973).

Tais fatos mitigam o caráter competitivo dos certames, tendo em vista que a consideração de municípios limítrofes influencia nas normas de publicidade, devido a publicação ser reforçada nas cidades do projeto e nas limítrofes, e é o critério com maior importância na pontuação dos candidatos, sendo determinante para a classificação final.

Ademais, a ausência de critérios padronizados para determinação dos municípios limítrofes, atrelado à sua discrepância com o relatório do IBGE, traz o risco de que sejam atrasadas as etapas devido a recursos administrativos ou judiciais.

O Edital no estado do Tocantins não apresentou a pontuação referente à existência de contrato de comodato, o que vai de encontro ao parágrafo primeiro do art. 12 do Decreto nº 9.311/2018 e que reforça a fragilidade na padronização dos editais produzidos pelas SR.

Também foi verificada a morosidade na seleção dos beneficiários, tendo em vista que as quatro seleções analisadas estão sem movimentação, ao menos, desde 30 de outubro de 2018. Tal fato pode ser atribuído, em parte, às fragilidades verificadas no Sipra, tratadas em item específico deste Relatório.

Desta forma, verificou-se que não há padronização dos cinco editais analisados, principalmente em relação às pontuações referentes à determinação de municípios

limítrofes, existência de filhos de dezoito a vinte e nove anos e de contrato de comodato; em que pese serem destinadas à seleção inicial de beneficiários.

Tais fatos decorrem de falta de critérios padronizados de cidades limítrofes, de manuais formalizados atualizados, deficiências na coordenação das unidades para alinhamento dos entendimentos e falhas na instância de revisão técnica dos editais publicados (art. 77 do Regimento Interno do Incra).

A falta de padronização dos editais pode reduzir a efetividade dos projetos, devido à não observância de todos critérios expostos pelas normas; preterição dos municípios limítrofes, devido à falta de publicidade determinada pelas normas; e disfunção no processo de classificação, devido à não observância dos preceitos legais.

Por todo o exposto, fica clara a necessidade de padronização dos editais de seleção inicial dos beneficiários e aperfeiçoamento da instância revisional, com o fito de garantir a seleção dos beneficiários de forma isonômica e regular.

Recomendação achado nº 1

1 - Elaborar manual atualizado com orientações necessárias à seleção dos beneficiários dos projetos de assentamento, contendo minuta padrão de editais para cada tipo de assentamento, passo a passo para definição dos parâmetros de cada PA (municípios limítrofes com base, por exemplo, Relatório de Municípios Limítrofes do IBGE etc.) e fluxo de revisão, com ficha de correção, entre SR e Sede.

2. Possibilidade de descontinuidade no PNRA devido à ausência de contrato de manutenção e desenvolvimento do Sipra.

O Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (Sipra) armazena, sistematiza e trata informações para auxiliar o Incra no processo de seleção e acompanhamento dos beneficiários da Programa Nacional de Reforma Agrária, subsidiando a tomada de decisões, inclusive quanto à concessão de aposentadoria rural.

Tendo em vista as modificações normativas atinentes ao PNRA em 2018, principalmente devido à entrada em vigor do Decreto nº 9.311/2018 e das Instruções Normativas nº 96/2018 e 97/2018, foi analisado se houve a publicação de manuais de operação do sistema e modificações para aperfeiçoá-lo com a automatização de processos.

Quanto à manualização do Sipra com as novas disposições dos normativos publicados em 2018, foi informado que está em fase de conclusão o Manual do Módulo – “Candidato”, que será publicado e distribuído após a sua conclusão. A Unidade também foi questionada a respeito de eventuais aperfeiçoamentos realizados no Sipra em relação à fase de seleção e acompanhamento de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, tendo sido informado que ocorreram as seguintes melhorias:

- Acesso direto ao CadÚnico, pois anteriormente era realizado o batimento com documento impresso e trazido pelo interessado;

- Criação de aba para registrar o resultado das pesquisas efetuadas pelo técnico (usuário) do Incra, mediante registro do seu CPF, para resultado das vedações e das comprovações das preferências e classificação;
- Implementação de sistemática de cálculo de pontuação do candidato, conforme regulamento de pontuação sistemática da Instrução Normativa nº 96/2018, com classificação automática, respeito à ordem de preferência, e emissão das seguintes listas de resultados: a) lista dos candidatos classificados aprovados; b) lista dos candidatos excedentes; e, c) lista dos candidatos eliminados;
- Emissão de comprovante a ser entregue ao candidato no momento de sua inscrição, a fim de acompanhamento do resultado do processo de seleção no sítio do Incra;
- Cálculo para atender o inciso IV do artigo 12 do Decreto nº 9.311/2018, para contabilizar a unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes, graduados conforme a proximidade do imóvel.

Quanto à supervisão ocupacional dos assentamentos, o Instituto informou que os procedimentos e rotinas estabelecidos para a verificação dos critérios de permanência das famílias homologadas como beneficiárias da Reforma Agrária até dezembro de 2018 constavam da Instrução Normativa nº 71/2012. A partir de então, houve a publicação da Instrução Normativa nº 97/2018, considerando os advenços da Lei nº 13.465/2017 e do Decreto nº 9.311/2018. Sendo que, em 2018, observou-se a:

- Realização de vistorias “in loco” objetivando a identificação e caracterização da situação encontrada em cada Unidade Familiar visitada;
- Instrução dos processos individuais com a juntada do “laudo circunstanciado” contendo parecer conclusivo acerca do encaminhamento a ser adotado para cada caso identificado.

Entretanto, foram realizadas, por esta auditoria, três tentativas frustradas de acesso ao Sipra nos dias 8, 22 e 24 de maio, somadas às limitações de fornecimento de informações, pelo gestor, provenientes de extrações sistema, concluindo-se que o sistema não possui a estabilidade necessária para a operacionalização das seleções em andamento e para as 67 planejadas para 2019, além dos registros dos resultados da supervisão ocupacional.

Em adição, registra-se que, desde 04/03/2019, deixou de vigorar o Contrato nº 32.300/2013, o qual tinha por objeto a prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação; sistemas de business intelligence e portais internet e intranet; que atendia ao Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária-Sipra. Esta situação impacta não somente a operacionalização de procedimentos e rotinas para verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no PNRA, como também precariza o cruzamento de dados efetuado com outros Sistemas, a ex. do CadÚnico.

Ademais, foi apontado pelos gestores que a capacidade de armazenamento das informações possui 96% de utilização, o que está impedindo a digitalização de documentos dos interessados/beneficiários do PNRA.

O PDTI vigente foi elaborado em setembro de 2014 para o período de 2014-2016, tendo sido prorrogado, em 15 de janeiro de 2019, para o período de 2 de janeiro de 2018 até 2 de janeiro de 2020.

Além de sua desatualização, o Plano não contempla, para o período posterior a 2016, as necessidades de informação e serviços de TI, metas a serem alcançadas, ações a serem desenvolvidas, diagnóstico situacional ou prazos de implementação, impactando nas ações de manutenção dos sistemas do Incra.

Frisa-se que o Sipra é o sistema base para o PNRA assim como para concessão de aposentadorias rurais para assentados. Fato que, atrelado à sua ausência no PDTI e da falta de contrato para manutenção e desenvolvimento, pode trazer prejuízos ao desenvolvimento de tais atividades pela União.

Corroborando a situação em que se encontra o Sipra, a Entidade (Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas) destacou a fragilidade e defasagem da arquitetura do Sistema e a limitada capacidade de armazenamento de dados, precisando frequentemente de reparos tecnológicos para se adequar a novos requisitos. Devido à linguagem de programação defasada a oferta de programadores no mercado de trabalho para prover a manutenibilidade mínima do Sistema é baixa. Destacou que, em decorrência do esgotamento da capacidade de armazenamento, os sistemas automaticamente terão os serviços interrompidos.

Quanto ao fim do Contrato da fábrica de softwares o Incra informou que “os sistemas estão sem suporte técnico, o que significa falta de manutenções corretivas/evolutivas, extração de relatórios e impossibilidade de construção de novos sistemas e/ou e/ou módulos. É importante ressaltar que políticas públicas como a Reforma Agrária, Concessão e Cobrança de Créditos de Instalação, Titulação e Gestão Fundiária serão afetadas pela falta de suporte técnico acarretada pela descontinuidade do serviço de desenvolvimento e sustentação de sistemas.” Foi informado ainda que a DET-1/Incra está realizando o redimensionamento para finalizar a fase interna da licitação.

Assim, conclui-se que o Incra não instituiu governança de TI que respeitasse os preceitos básicos para a boa e regular manutenção, continuidade e desenvolvimento do Sipra, em que pese o Sistema ser considerado serviço estratégico de T.I. para o Instituto.

Recomendações achado nº 2

2 - Atualizar o PDTI da Unidade com as necessidades e prioridades, de forma a alocar os recursos disponíveis nos sistemas e na infraestrutura de TI que sejam mais relevantes e críticos para o atingimento dos resultados do Instituto.

3 - Implementar governança de TI que garanta a continuidade do Sipra, quanto aos processos de “continuidade dos serviços”, “identificação e alocação de custos” e de “treinamento de usuários” referente à atividade de “entrega e suporte”.

4 - Avaliar a possibilidade de remanejamento de outras rubricas, tendo em vista a frustração de alguns projetos previstos para este ano e a necessidade de manutenção e desenvolvimento do Sipra.

3. Dificuldades de acesso aos editais de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

No Relatório que fundamentou a edição do Acórdão nº 775/2016 – Plenário (TC 000.517/2016), o Tribunal de Contas da União identificou a ausência de ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, caput, da CF c/c art. 2º, § único, inciso V, da Lei nº 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto nº 4.520/2002.

O TCU destacou que não foram encontrados instrumentos de divulgação de abertura do processo seletivo para os projetos de assentamento analisados, como por exemplo, publicação em diário oficial, jornal de grande circulação, campanhas de rádio e tv, panfletagem ou qualquer outro meio identificável pelas equipes que caracterizassem uma ampla divulgação desses processos seletivos.

Neste sentido, foi determinado, por meio do Acórdão nº 1976/2017- Plenário, que o Incra promovesse a ampla divulgação da abertura do processo de seleção de candidatos ao PNRA para cada Projeto de Assentamento, publicando suas regras nos meios de comunicação adequados, como por exemplo jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, obedecendo o disposto no Art. 37, caput, da CF/88 art 2º, § da Lei 9.784/99, bem como o art. 10 da Portaria nº MDA 6/13 e o art. 5º, inciso III do Decreto nº 4.520/02 (Princípio da publicidade) e ao disposto no §1º 19 da Lei nº 8.629/1993 com redação dada pela MP nº 759/2016.

Tendo como objetivo verificar o cumprimento da determinação do TCU, a equipe de auditoria buscou verificar a divulgação dos 5 editais referentes aos processos de seleção de beneficiários, publicados em 2018, conforme tabela a seguir:

Tabela 4- Editais Divulgados no Site do Incra em 2018

Número do Edital	Município do Assentamento	Data da Publicação na Internet
SR(06)/Nº185/2018	Uberlândia-MG	16/07/2018
SR(08)/Nº1/2018	Colômbia- SP	11/09/2018
SR (13)/Nº2/2018	Água Boa- MT	30/10/2018
SR (13)/Nº1/2018	Barra do Garças- MT	17/09/2018
SR (26)/Nº1/2018	Pequizeiro- TO	30/10/2018

Fonte: Incra - Elaboração Própria.

Destaca-se que os cinco editais publicados em 2018 se encontram no sítio eletrônico da Autarquia. No entanto, o caminho para acesso não é intuitivo (Institucional>Incra nos Estados>SRs), além da organização em cada pasta (organizadas por Superintendência Regional) não ser homogênea. Assim, a acessibilidade dos editais e toda documentação a eles relacionada deveria estar disponível em no máximo duas etapas (cliques de mouse) e de forma homogeneamente organizada, de forma a facilitar o acesso aos editais (abertos e fechados) de seleção pelo público interessado, no desempenho de interesse próprio ou de controle social.

Complementarmente, foi solicitado que a Unidade apresentasse evidências de eventual divulgação em outros canais, sendo apresentada a seguinte documentação:

Tabela 5- Editais Divulgados em Meios Físicos

Número do Edital	Locais da Divulgação	
SR(06)/Nº185/2018	Fotos no Escritório da Emater e Sindicato dos trabalhadores Rurais, em Uberaba	
SR(08)/Nº 1/2018	Fotos nas Prefeituras dos Municípios de Colômbia, Barretos e Guará	
SR (13)/Nº2/2018	Não apresentado evidências	
SR (13)/Nº1/2018	Apresentada solicitação de divulgação à prefeitura de Barra do Garças- MT, Aragarças- GO, Araguaiana- MT, Nova Xavantina, General Carneiro, Novo São Joaquim, Pontal do Araguaia	
SR (26)/Nº1/2018	Apresentada solicitação de divulgação à prefeitura de Pequizeiro, Juarina, Couto Magalhães, Colmeia do Tocantins , Bernardo Sayão e Araguacema	

Fonte: Processo Incra 54000.079996/2019-23. Elaboração Própria.

Obs.:As fotos contendo as evidências da publicação dos editais SR (06)/Nº 185/2018 e SR (08)/Nº 1/2018 estão disponibilizadas em anexo do presente relatório.

Ressaltamos que a Unidade apresentou avanços em relação à situação descrita no Relatório que fundamentou a edição do Acórdão nº 775/2016 – Plenário, do Tribunal de Contas da União. Entretanto, identificamos que a Unidade possui oportunidades de melhoria no processo de transparência dos editais divulgados, caso crie uma sessão específica no seu sítio eletrônico, contendo listagem dos processos de assentamento em andamento e encerrados, em seção exclusiva aos processos de seleção.

Recomendação achado nº 3

5 - Criar sessão específica no sítio eletrônico do Incra contendo listagem dos processos de assentamento, organizados por Projetos de Assentamento e por edital, em andamento e encerrados.

4. Análise da Divulgação dos Resultados

No Relatório que fundamentou a edição do Acórdão nº 775/2016 - Plenário (TC 000.517/2016), o Tribunal de Contas da União constatou irregularidades na divulgação dos resultados da seleção de beneficiários, concluindo que as práticas adotadas pelas superintendências regionais não permitiam a formalização e o registro adequado da motivação para a eliminação de candidatos da reforma agrária. Além disso, o descumprimento do princípio da publicidade por parte da Autarquia nesses processos seletivos inviabilizava o exercício do contraditório e da ampla defesa aos beneficiários, pressuposto de validade aos atos administrativos.

Neste sentido, foi determinado, por meio do Acórdão nº 1976/2017 – Plenário , que o Incra promovesse ampla divulgação do resultado dos processos seletivos para cada projeto de assentamento, publicando os nomes dos contemplados, segundo sua ordem de classificação e ordem de priorização, conforme estabelecido em instrumento de publicação, nos meios de comunicação adequados, como, por exemplo, jornais de grande circulação, DOU ou no site da Autarquia, de forma a cumprir com o princípio da publicidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal/88 c/c art. 2º da Lei

9.784/99, de forma a possibilitar o controle social por parte de qualquer cidadão e por parte dos próprios interessados.

Tendo como objetivo verificar o cumprimento da determinação do TCU, a equipe de Auditoria verificou a divulgação dos resultados dos cinco editais referentes aos processos de seleção de beneficiários, divulgados em 2018 e elencados na Tabela 4 do item anterior.

Destaca-se que nenhum dos 5 processos de seleção, publicados em 2018, foram finalizados, tendo sido publicados somente os resultados dos candidatos não eliminados referentes ao Edital SR(06)/nº185/2018.

Diante do exposto, não é possível opinar definitivamente acerca do atendimento da recomendação do TCU referente à ampla divulgação do resultado dos processos seletivos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, tendo em vista que as etapas dos processos seletivos ainda não foram finalizadas.

5. Elaborados o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional e os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional.

O Plano Nacional de Supervisão Ocupacional foi elaborado, sendo considerado na Portaria/Incrá nº 565/2018, DOU de 07/05/2018 como o documento que contém as diretrizes gerais, metas e atividades a serem desenvolvidas no prazo de três anos (2018-2020). Além disso, foi autorizado que as Superintendências criassem os Núcleos Regionais de Supervisão e Regularização Ocupacional, com as atribuições, dentre outras, de elaborar os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional. Em agosto de 2018 o TCU analisou o Plano, tendo o Incra procedido a revisão de seu conteúdo ajustando e agregando elementos novos em razão de mudanças na legislação e no decreto regulamentador. Por consequência, as Superintendências elaboraram os Planos Regionais de Supervisão e Regularização Ocupacional. Contudo, registra-se que não foram identificados documentos de avaliação da compatibilidade dos Planos Regionais com o Plano Nacional; e, de igual forma, quanto à verificação de cumprimento dos planos, se estão sendo seguidos/utilizados pelo órgão central e unidades Regionais do Incra.

6. Ausência de instrumentos de verificação do cumprimento dos Planos de Supervisão Ocupacional, impactando na avaliação da política pública.

As condições de permanência de beneficiários da Reforma Agrária devem ser verificadas pelo Incra, identificando e caracterizando a situação encontrada nas áreas vistoriadas, em atendimento ao Art. 18 do Decreto nº 9.311/2018, emitindo-se um relatório circunstanciado. O procedimento para verificação da permanência foi normatizado pela IN/Incrá nº 71/2012 e pela IN/Incrá nº 79/2018, sendo que no relatório deve constar, entre outras, informações sobre a existência, nos Projetos de Assentamento, de ocupações não autorizadas, a situação de exploração e se está havendo cumprimento das cláusulas resolutivas constantes do contrato ou do título de posse.

O Incra apresentou relação *“relatórios de verificação/supervisão da situação ocupacional empreendida pelas Superintendências Regionais”*. Posteriormente, ao ser disponibilizado o acesso ao processo onde estariam os referidos documentos, foi verificado que, em vez de relatórios, havia *“Planilhas dos Lotes Supervisionados”*.

Cumprir mencionar que a *“Planilha dos Lotes Supervisionados”* é constituída por oito colunas, onde são prestadas as seguintes informações: Beneficiário/CPF/Projeto de Assentamento/SR/Lote/Área/Situação/Valor por Lote (PPR), não se mostrando suficiente para contemplar as peculiaridades de um relatório circunstanciado, conforme preconizado no item 11 (Monitoramento e Avaliação) do Plano Nacional de Supervisão Ocupacional *“(…)tanto os Planos bem como os relatórios semestrais a serem apresentados pelas Superintendências regionais, possibilitando acompanhar e avaliar a execução dos objetivos, metas, prazos, recursos humanos, custos e riscos enfrentados.”*

Adicionalmente, ainda dentro dos processos de supervisão ocupacional, foram solicitadas informações sobre ações decorrentes dos resultados da supervisão ocupacional.

Os procedimentos relativos à retomada de parcelas em decorrência da constatação de irregularidades na ocupação dos assentamentos de Reforma Agrária, no exercício de 2018, seguiram o rito estabelecido na IN nº 71/2012, de acordo com o Incra. Contudo, para avaliação da atuação da Autarquia, frente a eventuais irregularidades detectadas, não foram apresentados à equipe de auditoria, entre outros, os seguintes documentos e informações:

- a) Relatórios de verificação/supervisão da situação ocupacional empreendida pelas Superintendências Regionais e as respectivas documentações que os sustentam para verificar se os normativos foram atendidos (Art. 18 do Decreto nº 9.311).
- b) Relatórios de cumprimento e avaliação das metas e objetivos previstos no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional e nos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional.
- c) Plano detalhado de supervisão ocupacional com recursos humanos, materiais, especificação da distribuição orçamentária-financeira (previstos e realizados) por projeto de assentamento. (Item 9.10 do Acórdão nº 1976/2017)
- d) Levantamento de gastos envolvendo custos administrativos, financeiros e judiciais para a retomada de lotes entregues aos beneficiários em que irregularidades foram confirmadas.
- e) Medidas preventivas adotadas para evitar as irregularidades, a exemplo de metodologia de monitoramento, canal de denúncias, mecanismos de cobrança de ressarcimentos etc. (Decreto nº 9.203/2017).
- f) Descrição dos controles existentes, quanto à checagem das informações prestadas) pelos beneficiários de assentamentos, especialmente quanto à compatibilidade das referidas informações com bases de dados públicas (Cruzamento de dados) (Decreto nº 9.203/2017).
- g) Diagnóstico dos impactos, decorrentes do fim da vigência do Contrato nº 32.300/2013, em 04/03/2019; e quais providências estão sendo adotadas para manutenção e desenvolvimento de sistemas corporativos do Incra (Sipra e outros).

h) Mapeamento de riscos (Decreto nº 9.203/2017) de processos operacionais, neste caso, relacionados à supervisão ocupacional.

i) Avaliação da atuação dos gestores das Superintendências Regionais do Incra.

A falta de apresentação de informações/documentações elencadas anteriormente dificulta verificar como estão sendo tratadas eventuais irregularidades nos assentamentos; se o Incra vem cumprindo a Legislação pertinente (Alínea “a”); se adota regras e princípios de governança (Alíneas “e”, “f”, “h”); e se vem adotando boas práticas institucionais (Alíneas “b”, “d”, “g”, “i”); enfim, se possui informações sólidas para correções na condução da política pública.

A atividade de supervisão ocupacional é essencial ao atingimento da missão e dos objetivos do Incra, assegurando a devida ocupação dos lotes por beneficiários elegíveis e a utilização das parcelas de acordo os objetivos da reforma agrária, somando-se o fato de que os beneficiários da reforma agrária possuem acesso a outras políticas específicas a esse público, de modo que as fragilidades na supervisão possuem repercussão que vai além da concessão indevida de lotes.

O que se verificou pelos exames é a insuficiência de informações disponíveis sobre a execução da supervisão ocupacional e seus desdobramentos, podendo gerar consequências desviantes da política pública, como a ocupação de lotes por beneficiários que não são público-alvo da política, desenvolvimento de atividades alheias aos objetivos da reforma agrária e fomento da impunidade e aumento das alienações de lotes ao arrepio dos termos descritos no Título de Domínio ou Concessão de Direito Real de Uso.

Recomendações achado nº 6

6 – Nos trabalhos de supervisão ocupacional, estabelecer instância supervisora de avaliação dos relatórios circunstanciados elaborados pelas regionais, definindo amostragem periódica que permita, com análise estruturada em checklist, avaliar o cumprimento dos requisitos mínimos do citado relatório.

7 – Recomenda-se à Auditoria Interna do Incra incluir, no PAINT 2020, avaliação sobre a atuação do Instituto no âmbito da supervisão ocupacional, considerando a relevância do tema para a atuação da Autarquia.

8 – Elaborar mapeamento de riscos e controles relacionados ao processo de supervisão ocupacional.

9 – Definir instância, no âmbito do órgão central do Incra, responsável por consolidar as informações dos Planos de Supervisão Ocupacional e dos relatórios de cumprimento e avaliação das metas e objetivos dos Planos, produzindo informações sobre a supervisão ocupacional que auxilie no processo decisório.

7. Ausência de atualização de conta contábil em relação a créditos anteriores a 2014

Para os créditos concedidos a partir de 2014, o Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação (SNCCI) é utilizado para controlar tanto sua concessão, quanto o pagamento e atualização. Assim, os créditos são disponibilizados aos beneficiários por meio de cartão magnético emitido por agente financeiro contratado, sendo toda sua execução centralizada na Sede. A cobrança é realizada dentro do próprio sistema, que emite as GRUs-Cobrança.

A atualização da conta Direitos a Receber, referente aos créditos novos é atualizada de acordo com os relatórios de arrecadação, com valores recebidos, correções, rebates, multas e juros de mora, emitidos também pelo SNCCI, a partir de 2015, dentro de Unidade Gestora única no SIAFI, criada para operacionalização dos créditos.

Ao analisar a atualização da conta contábil 121110301, verificou-se que os créditos novos (após 2014) são acompanhados periodicamente, conforme verificado nos lançamentos do SIAFI em UG exclusiva para controle de pagamento, atualização, remissão e recebimento e transferência de R\$ 33.700.764,82 para a conta contábil de curto prazo, do Crédito Instalação, apresentando saldo final de R\$ 393.029.671,60 a receber, em 31-12-2018.

Em análise ao processo de atualização dos créditos novos, observaram-se os seguintes documentos:

- 1) memória de cálculo para ajuste de perda estimada em empréstimos concedidos;
- 2) previsão de arrecadação para o exercício de 2018, com memória de cálculo; e
- 3) relatórios de arrecadação de todas as modalidades de crédito, no exercício.

Todavia, para a cobrança e atualização dos créditos antigos – anteriores a 2014 – existem dois gargalos a serem superados:

- 1) para que sejam remetidos ou disponibilizados para cobrança, é necessário que se faça o saneamento dos processos individuais – para cadastramento dos beneficiários no SNCCI; e
- 2) há lacuna de regulamentação da Lei nº 13.001/2014, para que os créditos possam ser cobrados.

Durante o exercício de 2018, verificou-se movimentação de cerca de R\$ 500.000,00 dentro da conta contábil 121110301 fora da UG exclusiva (créditos antigos), sendo que a maior parte se refere a pagamento de créditos redistribuídos em razão da Lei nº 13.465/2017 – sem apresentar procedimentos de conciliação contábil, como atualizações, remissões e pagamentos, com saldo final de R\$ 5.670.037.517,28.

A inércia na atualização dessas contas, já identificada em auditoria anual de contas do exercício de 2017, implica em redução das receitas ao Tesouro Nacional, bem como perda de créditos, aumentando o volume não recuperável, em razão do decurso do tempo.

Recomendação achado nº 7

10 – Elaborar estudo da representatividade dos créditos a receber, ainda não individualizados, sobre o Balanço Patrimonial do Incra, considerando o tempo transcorrido desde sua disponibilização, a estimativa de perdas e o eventual retorno das cobranças em razão da regulamentação da renegociação prevista na Lei nº 13.001/2014, de forma a subsidiar avaliação do custo/benefício de designação de força tarefa para saneamento dos processos, registro e atualização dos créditos antigos no SNCCI e SIAFI, considerando os recursos humanos e financeiros que seriam alocados em relação aos benefícios financeiros da cobrança.

8. Avanço significativo no registro de imóveis

Com base na análise dos demonstrativos contábeis consolidados por Órgão, verificou-se que em 31 de dezembro de 2018, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 1.130.588.234.124,82, conforme a seguir discriminado:

Tabela 2 - Contas contábeis representativas do ativo imobilizado

Conta Contábil	Descrição	2017	2018
123210103	Terrenos e Glebas – Spiunet	33.221.256.326,63	87.457.383.080,33
123210109	Fazendas – SPIUnet	13.617.276.315,55	335.987.894.643,32
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	2.004.844.007,03	710.783.924.488,01
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	916.894.964,16	(3.640.968.086,84)
Total Geral		49.760.271.613,37	1.130.588.234.124,82

Fonte: SIAFI – dez/2018 – Elaboração própria

Na conta 12310421, destina-se o registro dos imóveis que ainda está em curso o processo de desapropriação na justiça federal, representado pela aquisição da terra nua, realizado por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA). Registram-se também as benfeitorias das propriedades adquiridas, cuja execução compete a cada Superintendência. Em ambos os casos, referem-se a imóveis ainda sem registro em cartório.

Na conta 123210424 – Imóveis registrados destinados à reforma agrária, registra-se valores patrimoniais relativos aos bens imóveis dominiais da União não registrados no SIAPA, mas que já foram registrados em cartório, em nome do Incra, sem pendências judiciais sobre o valor do imóvel desapropriado.

Com o objetivo de avaliar as ações adotadas pela Autarquia para a regularização dos registros contábeis, em consonância com a Portaria Conjunta STN-SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014, foram promovidos testes e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado o registro/atualização de 5.597 (cinco mil quinhentos e noventa e sete) imóveis durante o exercício de 2018.

Destaca-se o grande esforço empreendido pelo Incra para o registro de imóveis durante o exercício, de forma a cadastrar individualmente o acervo patrimonial da Autarquia, estabelecendo rotinas para levantamento e registro de informações. Para cada imóvel a ser cadastrado sob um Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), foi montado um processo

SEI, com a documentação prevista em Nota Técnica, que foi circularizada a todos responsáveis pelo registro.

Para a operacionalização, foi elaborado um Plano de Atividades, por meio de ação conjunta da Diretoria de Administração e Diretoria de Implantação de Infraestrutura de Assentamentos. O planejamento foi elaborado com base na atividade desempenhada, produto obtido, prazo estipulado e responsável pela tarefa.

Os registros dos imóveis foram planejados em quatro etapas, sendo a primeira a elaboração de planilha com a atualização dos valores dos imóveis, com base na tabela atualizada da Planilha de Preços Referencial (PPR). As demais etapas consistiram em registro dos imóveis no SPIUnet em blocos de superintendências regionais (SR), delimitando que os kits de documentos de suporte para o registro deveriam estar prontos antes do período de cadastramento previsto para cada SR.

Dessa forma, foram estabelecidos documentos-base (Notas Técnicas, checklist de documentos necessários ao registro), cronograma e responsáveis pelas atividades de registro. Também foi elaborado planejamento para o acompanhamento sistemático dos lançamentos no SPIUnet, de julho/2018 a dezembro/2018, gerando relação de imóveis ainda pendentes de registro no final do exercício – no total de 214.

Em análise amostral aos processos que suportaram os registros, verificou-se que, apesar de não constarem todos os documentos previstos no Anexo II da Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/Incra, todos processos continham documentação suficiente para suportar as informações demandadas para registro no SPIUnet, contendo, no mínimo, Memorial Descritivo, Matrícula ou Certidão de Registro do Cartório, Portaria de Criação do Projeto de Assentamento e Planilha PPR ou Documento de Avaliação.

Ressalta-se que, da amostra de 26 kits de documentos solicitados, foram disponibilizados apenas cinco, prejudicando a opinião assecuratória dos exames.

CONCLUSÃO

1. As normas, procedimentos e rotinas foram ajustadas de forma a contemplar o fortalecimento dos controles internos para a seleção dos beneficiários no PNRA?

Com base nos trabalhos de auditoria realizados, verificou-se que foram apresentadas providências com a finalidade de contemplar o fortalecimento dos controles internos para a seleção de beneficiários do PNRA. Foram editados novos regulamentos contendo critérios para pontuação dos candidatos, com o Decreto nº 9.311/2018, de 15 de março de 2018 e IN 96, de 17 de dezembro de 2018.

No entanto, há indicativo, segundo o TCU, de desproporcionalidade nas pontuações máximas, bem como indícios de ilegalidades e inconstitucionalidades do Decreto e da Instrução Normativa. Dessa forma, até o julgamento das ilegalidades pelo Tribunal, a avaliação fica prejudicada. De qualquer forma, em que pese a IN 96/2018 ter sido

editada, não houve aplicação de seus critérios, pois até o momento não há edital publicado regulado por ela.

Para os editais, publicados em 2018, verificou-se que todos apresentaram, como anexo, regulamento de pontuação. Todavia, apesar de serem todos relativos a assentamentos novos, constatou-se que apresentavam critérios pontuais divergentes, demonstrando ausência de padronização dos processos seletivos, em que pesem suas características semelhantes.

Tais fatos decorrem da falta de critérios padronizados, de manuais atualizados e deficiência na coordenação das unidades para alinhamento dos entendimentos e falhas na instância de revisão técnica centralizada. dos editais.

2. Nos projetos de assentamento, foram inseridos no Sistema Sipra parâmetros para cumprimento dos critérios de seleção e a previsão de dados disponíveis no Sistema Sipra dos candidatos beneficiários do PNRF são suficientes para atendimento dos artigos 19 e 19-A da Lei nº 8629/1993?

No que tange à pontuação e seu processamento automático no Sistema Sipra, foi verificado que o módulo para processamento da classificação dos beneficiários foi parcialmente implementado, carecendo ainda do novo manual e de aperfeiçoamentos para sua completa operacionalização. As seguintes melhorias foram identificadas:

- Acesso facilitado ao CadÚnico com o Sipra, pois anteriormente era realizado o batimento com documento impresso e trazido pelo interessado;
- Criação de aba para registrar o resultado das pesquisas efetuadas pelo técnico (usuário) do Incra, mediante registro do seu CPF, para resultado das vedações e das comprovações das preferências e classificação;
- Implementação de sistemática de cálculo de pontuação do candidato, conforme regulamento de pontuação sistemática da Instrução Normativa nº 96/2018, com classificação automática, respeito à ordem de preferência, e emissão das seguintes listas de resultados: a) lista dos candidatos classificados aprovados; b) lista dos candidatos excedentes; e, c) lista dos candidatos eliminados;
- Emissão de comprovante a ser entregue ao candidato no momento de sua inscrição, a fim de acompanhamento do resultado do processo de seleção no sítio do Incra;
- Cálculo para atender o inciso IV do artigo 12 do Decreto nº 9.311/2018, para contabilizar a unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes, graduados conforme a proximidade do imóvel.

Entretanto, ressalta-se que foram realizadas por esta auditoria três tentativas frustradas de acesso ao Sipra. Diante das dificuldades de acesso em três datas diferentes, somadas as dificuldades de inclusão de dados no sistema relatadas pelo gestor e de obtenção de informações gerenciais, conclui-se que o Sistema não possui a estabilidade necessária

às operações de seleção e de atualização dos cadastros por iniciativa do beneficiário ou por registro da supervisão ocupacional.

Ressalta-se, ainda, que, desde 04/03/2019, deixou de vigorar o Contrato nº 32.300/2013, o qual tinha por objeto a prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação; sistemas de business intelligence e portais internet e intranet; que atendia ao Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária-SIPRA. Esta situação impacta não somente a operacionalização de procedimentos e rotinas para verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no PNRA, como também precariza o cruzamento de dados efetuado com outros sistemas, a ex. do CadÚnico, agravando-se os fatos, em razão da capacidade de armazenamento dos sistemas do Incra estarem com taxa de ocupação superior a 96% - impossibilitando novos cadastros e atualizações.

Assim, conclui-se que o Incra não instituiu governança de TI que respeitasse os preceitos básicos para a boa e regular manutenção, continuidade e desenvolvimento do Sipra, em que pese o Sistema ser considerado serviço estratégico de T.I. para o Instituto.

3. Nos projetos de assentamento, o Incra passou a fazer ampla divulgação do edital e do resultado dos processos de seleção de candidatos de assentamento?

No que se refere aos quesitos de transparência dos processos seletivos do PNRA, a Unidade apresentou melhorias em relação à situação apresentada no Acórdão nº 775/2016 - Plenário, do TCU. Entretanto, foram identificadas oportunidades de melhoria no processo de transparência dos processos seletivos.

Em acompanhamento das recomendações do TCU, verificou-se que os cinco editais publicados em 2018 se encontram na seção de notícias do site da Autarquia, mas não foi identificado um local específico, de fácil acesso ao público interessado, com todos os documentos relacionados aos processos de seleção.

4. Foram elaboradas novas normas, procedimentos ou rotinas suficientes (de controles internos) para a verificação das condições de permanência de Beneficiário no PNRA de forma mais efetiva?

No que tange às normas, procedimentos e rotinas da supervisão ocupacional, foi apresentado o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional – sendo o documento que contém as diretrizes gerais, metas e atividades a serem desenvolvidas no prazo de três anos (2018-2020). Adicionalmente, foi autorizado que as Superintendências Estaduais criassem Núcleos Regionais de Supervisão e Regularização Ocupacional, com atribuição de elaborar planos regionais de supervisão ocupacional. O referido documento foi revisado pelo TCU. Ato contínuo, foram elaborados os planos regionais. Contudo, não foram identificados documentos de avaliação de compatibilidade entre o Plano Nacional e os planos regionais e de execução dos referidos planos.

As condições de permanência de beneficiários no PNRA devem ser verificadas nos procedimentos de supervisão ocupacional, devendo os fiscais elaborarem relatório circunstanciado, ou seja, detalhado, sobre as condições de ocupação dos assentamentos e cumprimento das cláusulas resolutivas constantes na concessão ou título de domínio. No entanto, o Incra apresentou *“relatórios de verificação/supervisão da situação ocupacional empreendida pelas superintendências regionais”* – tratando-se de planilhas com informações dos lotes supervisionados, não se mostrando suficiente para contemplar as peculiaridades demandadas pelo Plano Nacional de Supervisão Ocupacional.

Adicionalmente, não foi possível verificar, durante os trabalhos de auditoria, quaisquer ações frente a eventuais irregularidades detectadas nos trabalhos de supervisão ocupacional, em razão de não disponibilização de documentação dos resultados das fiscalizações e seus encaminhamentos, para advertência e retomada de parcelas de beneficiários em situação irregular.

5. Foram implementados controles suficientes para atualização dos registros contábeis referentes aos imóveis destinados à Reforma Agrária e ao Crédito Instalação?

No que tange aos controles contábeis do Incra, verificou-se grande avanço na contabilização dos imóveis no SPIUnet e baixa nas contas globais. Cabe destacar que essa ação foi planejada em cooperação entre duas diretorias, de forma a encontrar solução definitiva para a contabilização individualizada do acervo imobiliário da Autarquia, restando baixo estoque de imóveis a serem registrados.

Sobre a atualização das contas de créditos a receber, verificou-se que o sistema SNCCI funciona a contento para a conciliação dos créditos novos (após 2014), no que tange ao registro das concessões, atualizações e pagamentos. Todavia, para os créditos antigos, verificou-se que a conta contábil de créditos a receber não apresentou movimentação significativa para atualização, remissão e pagamento, permanecendo as constatações de auditorias de exercícios anteriores.

ANEXOS

Anexo I – Manifestações da Unidade Examinada

Item 8 - Ausência de atualização de conta contábil em relação a créditos anteriores a 2014

“Em relação a recomendação nº 8, a saber: "8 – Avaliar a necessidade de implementar força-tarefa nos moldes da utilizada para registro de imóveis, criando equipes para análise dos processos disponíveis nas superintendências regionais e alimentação do SNCCI." Temos algumas considerações a fazer antes de nos pronunciarmos de forma direta sobre a recomendação.

Com a finalidade de promover a cobrança dos créditos de instalação, concedidos aos beneficiários da reforma agrária, foi implantado e encontra-se em operação desde 2013 o Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação – SNCCI.

Inicialmente previsto apenas para a cobrança sistemática de todo passivo dos créditos de instalação, com o advento da Medida Provisória nº 636 de 26 de dezembro de 2013, convertida na Lei nº 13.001 de 20 de junho de 2014, o SNCCI foi adaptado para o controle da remissão e será utilizado também para as renegociações previstas, mas que ainda dependem de regulamentação.

Para que os créditos antigos (anteriores a 26/12/2013) sejam remitidos ou disponibilizados para cobrança é necessário que se faça o saneamento dos processos individuais dos beneficiários para identificação dos tomadores de crédito, em seguida o cadastramento das modalidades recebidas, por cada beneficiário, é feito no SNCCI. O abastecimento dessas informações depende da área finalística das Superintendências Regionais.

A falta de regulamentação da renegociação prevista na lei nº 13.001 20 de junho de 2014 tem impossibilitado a cobrança efetiva dos créditos antigos e reflete na dificuldade de realizar a previsão pra recebimento desses valores. A atualização dos direitos a receber referente aos créditos antigos é descentralizada nas superintendências regionais e levam em conta os relatórios das remissões efetivadas e quando da cobrança os relatórios de arrecadação com valores recebidos, correções, rebates, multa e juros de mora, ambos emitidos pelo SNCCI.

Com a publicação do Decreto nº 8256 de 26 de maio de 2014 o SNCCI evoluiu para sistematizar e controlar concessão dos créditos que são disponibilizados aos beneficiários por meio de cartão magnético emitido pelo agente financeiro contratado. Neste caso toda execução é centralizada na Sede - UG 133087.

Como os créditos novos (posteriores a 26/05/2014) já foram concedidos exclusivamente via SNCCI, a cobrança vem sendo realizada exclusivamente pelo mesmo onde são emitidas as GRUs-Cobrança que são disponibilizadas aos beneficiários.

A atualização dos direitos a receber referente aos créditos novos é centralizada na Sede e levam em conta os relatórios de arrecadação com valores recebidos, correções, rebates, multa e juros de mora, emitidos pelo SNCCI desde 2015 quando se iniciou o recebimento desses créditos.

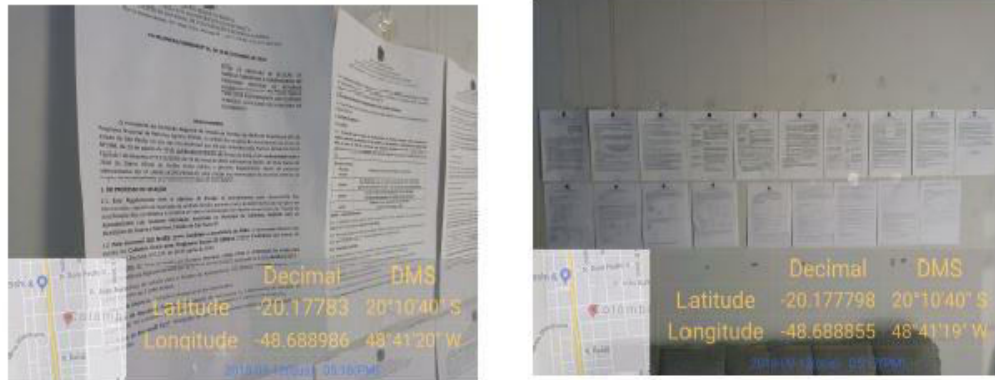
Feitas estas considerações, duas questões são cruciais para o avanço na cobrança: a regulamentação da legislação, bem como o saneamento processual pela área finalística da autarquia. São atribuições que estão fora da governabilidade desta Diretoria, mas sim da DD.

*Sendo assim, entendemos que que uma possível força tarefa deve ser capitaneada pela DD. No entanto, alertamos que o registro contábil é posterior ao cadastramento dos créditos antigos no SNCCI e finalização dos mesmos no referido sistema. As orientações e treinamentos para utilização do SNCCI e atualização contábil dos valores recebidos e remitidos, já foram realizados em anos anteriores, sendo tal incumbência de responsabilidade das regionais. **A DAF participou ativamente deste processo indo em locu (sic) nas regionais para fazer o treinamento. Todas, sem exceção foram capacitadas.** A DD também realizou capacitação com as regionais em relação aos saneamentos processuais.”*

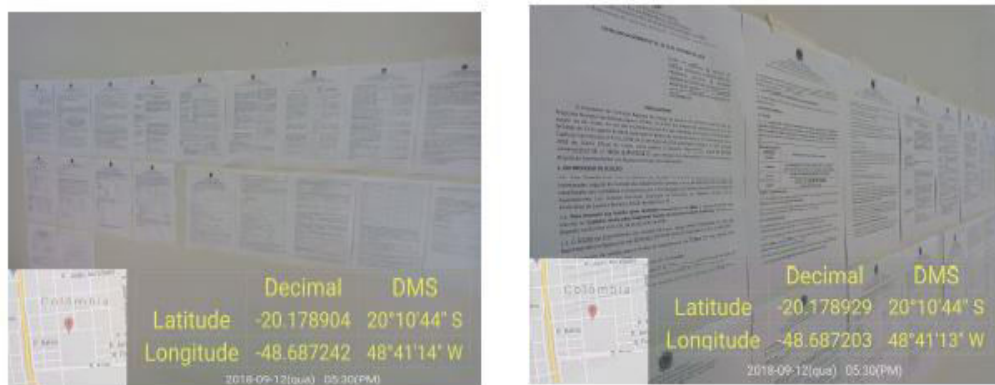
Anexo II - Evidências de Publicação de Edital Apresentadas pela Unidade

I- Edital SR (06)/N° 185/2018

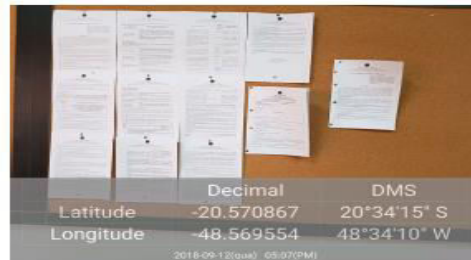
A) Prefeitura de Colômbia (Rua Antônio Prado, 1161, Centro, Colômbia/SP):



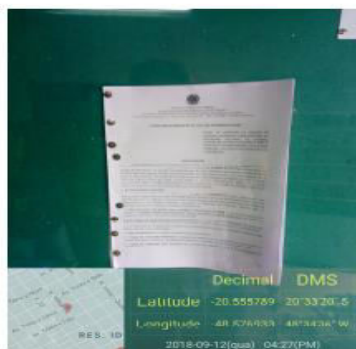
B) Polo de Inscrição Colômbia (Rua Washington Luiz, s/n, Centro, Colômbia/SP, Centro de Convivência do idoso – CCI)



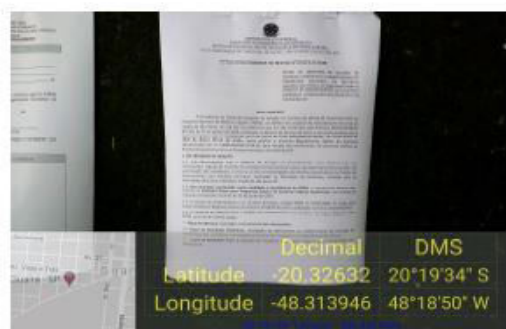
C) Prefeitura de Barretos (Rua Almirante Gago Coutinho, 500, Aeroporto, Barretos/SP):



D) Polo de inscrição Barretos (Rua 30, nº 564, Centro, Barretos - Complexo Administrativo “Dr. Mélek Zaiden Geraige”):



E) Prefeitura de Guaira (Av. Gabriel Garcia Leal, 676, Guaira/SP):



F) Polo de Inscrição Guaira (Av. 21, s/n, Guaira/SP, Centro Social Urbano - CSU):



I- Edital SR (06)/nº 185/2018

Divulgação do Edital de Seleção do PA Celso Lúcio Moreira da Silva no Município de Uberaba/MG





CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201900467

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2018

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo. O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.

3. Considerando as evidencias constantes do Relatório de Auditoria, a opinião da UAIG é a certificação pela **Regularidade com Ressalva**, tendo em vista terem sido registrados os seguintes achados de auditoria com impactos relevantes que comprometem os objetivos da Unidade:

- Item nº 1: Risco de invalidação ou judicialização dos processos de seleção de beneficiários, tendo em vista que os editais não seguem modelo padronizado, havendo divergências entre os critérios de pontuação adotados pelas Superintendências Regionais;
- Item nº 2: Possibilidade de descontinuidade no PNRA devido à ausência de contrato de manutenção e desenvolvimento do Sipra; e
- Item nº 6: Ausência de instrumentos de verificação do cumprimento dos Planos de Supervisão Ocupacional, impactando na avaliação da política pública.

4. Quanto à seleção de beneficiários da reforma agrária, análise dos editais lançados em 2018 evidenciou que a falta de padronização de tais instrumentos dá ensejo a diferenças entre os editais abertos por cada Superintendência, resultando, em alguns casos, em diferentes critérios para situações análogas, a exemplo da indicação dos municípios limítrofes dos assentamentos, o que pode ensejar eventual judicialização dos processos de seleção.

5. Fato relevante evidenciado na auditoria refere-se ao risco de descontinuidade do Plano Nacional de Reforma Agrária, tendo em vista a instabilidade do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA, que prejudica de modo significativo o registro e a consulta das informações da reforma agrária, somada à utilização de 96% da capacidade de armazenamento disponível, com risco de suspensão dos registros por falta de espaço para armazenagem.

6. Como causa para a situação encontrada, destaca-se a inexistência de planejamento de

médio e longo prazo para a estrutura de TI da Autarquia, já que o PDTI vigente foi elaborado em 2014, sendo prorrogado repetidas vezes sem de fato considerar as fragilidades existentes, o que resultou nas dificuldades atualmente identificadas. Assim, entre as recomendações, destaca-se a implementação da estrutura de governança de TI que garanta a continuidade do Sipra, quanto aos processos de “continuidade dos serviços”, “identificação e alocação de custos” e de “treinamento de usuários” referente à atividade de “entrega e suporte”.

7. Quanto ao processo de supervisão ocupacional, houve limitação ao trabalho da equipe de auditoria, tendo em vista que os produtos das ações de supervisão não foram apresentados, estando disponíveis para análise apenas informações gerenciais – como quantitativo e localização das ações – não sendo possível examinar detalhamento das atividades de supervisão, dos seus resultados, nem as providências adotadas no caso de eventuais irregularidades identificadas.

8. Verificou-se avanço significativo no registro dos imóveis nos demonstrativos contábeis do Incra, passando, as contas contábeis representativas do ativo imobiliário, do valor de R\$ 49 milhões em 2017 para R\$1,1 bilhão em 2018. Em análise amostral aos processos que suportaram os registros, verificou-se que todos continham documentação suficiente para suportar as informações demandadas para registro no SPIUnet, contendo, no mínimo, Memorial Descritivo, Matrícula ou Certidão de Registro do Cartório, Portaria de Criação do Projeto de Assentamento e Planilha PPR ou Documento de Avaliação.

9. Todavia, foi evidenciada a necessidade de atualização dos registros contábeis de créditos de instalação concedidos antes de 2014, sendo recomendado ao Incra elaboração de estudo da representatividade dos referidos créditos a receber, ainda não individualizados, sobre o Balanço Patrimonial do Incra, de modo a avaliar o custo/benefício de força-tarefa nos moldes realizados no âmbito do registro de imóveis.

10. Por fim, consigno que o Ministro de Estado deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.



Documento assinado eletronicamente por **LENNON MOTA CANTANHEDE**, Diretor de Auditoria de Políticas Econômicas e de Desenvolvimento, em 31/07/2019, às 10:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir>

informando o código verificador 1198335 e o código CRC 26036089