

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

AUDITORIA INTERNA



RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA

RAINT-2017

SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO**
- II. REALIZAÇÃO DO PLANO DE ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA(PAINT)**
- III. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DECORRENTES DAS AÇÕES DE CONTROLE**
- IV. ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**
- V. ACOMPANHAMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DAS RECOMENDAÇÕES DO CONTROLE INTERNO E DA AUDITORIA INTERNA**
- VI. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS**
- VII. RELAÇÃO DE TRABALHOS DE AUDITORIA PREVISTOS NO PAINT 2015 NÃO REALIZADOS OU NÃO CONCLUÍDOS COM JUSTIFICATIVAS.**
- VIII. ATIVIDADES DA AUDITORIA INTERNA NÃO CONCLUÍDAS**
- IX. AÇÕES DE CAPACITAÇÃO REALIZADAS**

1. Introdução

Em conformidade com o disposto no art. 14 e art. 15 da Instrução Normativa nº 24, de 17.11.2015, esta Auditoria Interna apresenta o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna, referente ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna do exercício de 2017, aprovado pelo Conselho Diretor da Autarquia mediante a Resolução/INCRA/CD nº 06, de 28 de março de 2017.

2. Realização do Plano de Atividades de Auditoria Interna (PAINT)

Considerando as prescrições da Instrução Normativa CGU nº 244, de 17 de novembro de 2015, e os critérios de materialidade, criticidade, relevância e os riscos potenciais, os macroprocessos preferencialmente selecionados para serem objeto do PAINT/2017 foram “obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da reforma agrária”, “desenvolvimento de assentamentos rurais”, “dados do módulo de monitoramento do SIR”, “administração da unidade”, “monitoramento dos processos de TCE”. Ao todo, foram emitidos 15 relatórios, 5 notas técnicas e diversas diligências relacionadas a assuntos decorrentes de ações do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal e da Secretaria Federal de Controle Interno, bem como a Auditoria Interna.

Quadro 1

PAINT/2017: Atividades planejadas e realizadas

Macroprocesso	Unidades	Meta	Qdte. No Período	Qtde. Objeto de ação de controle
Administração da Unidade	INCRA-Sede e Superintendências	Processos de contratações de valor igual ou superior a R\$ 3 milhões	8	7
Administração da Unidade	INCRA-Sede	Avaliar a regularidade da execução do contrato nº 38.900/2015	1	1
Administração da Unidade	SR(04)SP	Avaliar a regularidade da execução dos contratos firmados com a SGS Enger	2	2
Administração da Unidade	SR(09)PR	Avaliar a regularidade da execução do contrato vinculado ao processo 54200.001629/2016-05	1	Não executado
Aquisição de imóveis para Reforma Agrária	INCRA-SEDE e Superintendências	Todos os Processos	9	3 processos
Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	SR(14)AC	Pelo menos um processo de pagamento ATES e um de formalização	-	Iniciada mas não concluída
Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	INCRA-SEDE e Superintendências	Avaliação do módulo de monitoramento do Sistema de Informações Rurais em pelo menos uma Superintendência	-	Não iniciada
Monitoramento dos processos de TCE	INCRA-SEDE e Superintendências	Todos os processos	84	-
Monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações do TCU e do Controle Interno	Incra-Sede	Recomendações e determinações expedidas	83 TCU E 53 CGU	-

2.1. Resultados de ações de controle sobre a Administração da Unidade

a) Relatório de Auditoria nº 02/2017

Unidade auditada: Incra-Sede

Objeto: Formalização e execução do Contrato nº 38.900/2015, firmado com a empresa Casa Digital Consultoria e Marketing Digital Ltda

Constatações: produção de publicações para promoção política e pessoal, sem correlação com a finalidade de promover informações sobre as atividades fins do INCRA e adoção de critérios e escala de pontuação que promoveram a subjetividade do julgamento das propostas técnicas.

Recomendações: promover os procedimentos de responsabilização e de restituição ao Erário do montante de R\$354.600,80.

b) Relatório de Auditoria nº 03/2017

Unidade auditada: Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal

Objeto: Apuração de denúncia relativa ao contrato nº 94/2014 para obras e serviços de engenharia.

Constatações: Não apresentação pela contratada do “as buit” corrigido referente às instalações elétricas, das ARTs quitadas, a troca de produtos originalmente previstos sem justificativas, diferença a maior do montante medido e pago do que o valor contratual referente às notas fiscais emitidas na primeira medição, dentre outros.

Recomendações: Proceder ao atesto dos serviços relacionados nas notas fiscais encaminhadas pela contratada, verificando se correspondem adequadamente à execução das obras ou serviços que foram contratados e adotar medidas para o ressarcimento ao Erário do valor de R\$154.026,66 por bens identificados como pagos, mas não realizados.

c) Relatório de Auditoria nº 05/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de Roraima – SR(25)RR

Objeto: Contratação de obras e serviços de engenharia para a construção de estradas vicinais.

Constatações: Empreitada não foi por preço global, ausência de memória de cálculo e de definição dos itens de maior relevância técnica e valor significativo e ausência das propostas técnicas.

Recomendações: Observar as disposições contidas nos itens 9.1.1, 9.1.2, 9.1.8.2, 9.1.8.4 e 9.1.8.5 do Acórdão TCU 1.977/2013 – Plenário, no item 9.5.1 do Acórdão TCU nº 858/2011 – Plenário, no art. 14 do Decreto nº 7983/2013 e no Inciso X do art. 40 da Lei 8.666/93.

d) Relatório de Auditoria nº 06/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo – SR(08)SP

Objeto: Contratação e execução de serviços de engenharia, prestados pela empresa SGS Enger mediante o Contrato nº 10/2013.

Constatações: Adjudicação para empresa que não atendeu aos requisitos de julgamento das propostas de seleção, contidas no Edital, realização de aditivos contratuais acima do limite de 25%, execução de atividades não previstas nas ordens de serviço, terceirização de atividades típicas da Administração, dentre outros.

Recomendações: Instaurar procedimentos para apurar as responsabilidades em atos lesivos à administração pública federal, apurar as responsabilidades pela assinatura do contrato e emissão de ordens de serviço à contratada sem a existência de correspondente lastro orçamentário, pela concessão de aditivos acima da previsão legal, revisar os atestos nos serviços declarados como executados pela contratada em razão da carência de fundamentos técnicos quando da primeira certificação de realização dos serviços contratados.

e) Relatório de Auditoria nº 07/2017

Unidade auditada: Diretoria de Gestão Estratégica – Incra-Sede

Objeto: Execução do contrato nº 36000/2014 para fornecimento de serviços de telecomunicações.

Constatações: Ocorrência de superfaturamento estimado em R\$2.776.386,49

Recomendações: apurar as responsabilidades pelo não cumprimento da condicionante de pesquisa de mercado quando da assinatura do terceiro termo aditivo, adotando-se as medidas de recomposição ao Erário.

f) Relatório de Auditoria nº 08/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo – SR(08)SP

Objeto: Contratação e execução de serviços de engenharia, prestados pela empresa SGS Enger mediante o Contrato nº 08/2015.

Constatações: celebração e emissão de ordens de serviço à contratada sem o correspondente lastro orçamentário, ocorrência de superfaturamento, não comprovação de serviços, realização de atividades não previstas no objeto do contrato, dentre outras.

Recomendações: apuração de possível ocorrência de ato lesivo à administração, pela assinatura de contrato e emissão de ordens de serviço sem a existência de suporte orçamentário, revisão dos atestos nos serviços declarados como efetuados pela contratada, adotar medidas de ressarcimento ao Erário, dentre outras.

g) Relatório de Auditoria nº 09/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo – SR(08)SP

Objeto: Contratação e execução de serviços de engenharia visando reforma geral, construção de escritório e sistema de tratamento e esgoto e efluentes no laticínio situado na rodovia SP 613 – KM 0,7, no município de Teodoro Sampaio – SP.

Constatações: execução de obras e serviços de engenharia, vinculados ao Programa Terra Sol, em terreno de propriedade privada e não pertencente a projeto de assentamento instituído ou reconhecido pelo INCRA, dentre outras.

Recomendações: Adotar medidas de ressarcimento ao Erário por quem tenha autorizado a obra em imóvel privado e fora de projeto de assentamento, em valor correspondente às ordens bancárias liquidadas em razão das etapas realizadas dos serviços no laticínio objeto do contrato, considerando que houve prejuízo à Administração pela impossibilidade de se atender aos objetivos e requisitos do programa Terra Sol.

h) Relatório de Auditoria nº 10/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de Goiás – SR(04)GO

Objeto: Pregão Eletrônico - Registro de Preços para contratação de empresa visando a eventual aquisição de veículos novos (zero km), ano/modelo 2017 em diante, tipo camionete e passeio, no valor total de R\$2.190.166,75.

Constatações: Estabelecimento de quesito restritivo à competição. No entanto, em análise aos preços de mercado e da ata do referido pregão, é possível inferir que, mesmo na ausência do quesito ora questionado, o certame ou novo certame provavelmente ocasionaria no oferecimento de produto oriundo do mesmo fabricante, motivo pelo qual não foi expedida recomendações.

i) Relatório de Auditoria nº 11/2017

Unidade auditada: Diretoria de Gestão Estratégica (DE) – Incra-Sede

Objeto: contratação de empresa para fornecimento de ativos de rede.

Constatações: Em decorrência do processo estar ainda na fase interna, foi analisada apenas etapa de planejamento da licitação e, considerando o escopo da ação, verificou-se consonância com os requisitos atinentes ao planejamento, no entanto foi expedida recomendação.

Recomendações: Quando do início do contrato, sejam elaborados o plano de fiscalização e a lista de verificação, previstos no art. 32, Inciso II, alínea “c”, da IN SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014.

h) Relatório de Auditoria nº 12/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado da Paraíba – SR(18)PB

Objeto: dispensa de licitação nº 1/2017 – UASG 373047, vinculado ao processo 54320.000243/2017 19, no valor de R\$3.835.262,98, em favor da pessoa jurídica denominada Civiltec Construções e Serviços Ltda, “para a perfuração e instalação de 94 poços profundos em terreno cristalino”.

Constatações: Realização de dispensa, sem justificativa adequada, e quando cabível competição e execução de obras não previstas na contratação.

Recomendações: Para o contrato nº 4/2017 e contrato nº 4/2017, no que for continuidade ao objeto do contrato nº 01/2017, apenas dar prosseguimento a execução dos poços e serviços que tiverem efetivamente sido iniciados ate 13.12.2017, com o correspondente pagamento pelos serviços quando do atesto do recebimento baseado em posicionamento do fiscal do contrato, e, para os poços referentes a tais contratos que ainda não foram iniciados, suspender emissão de ordens de serviço e proceder ao lançamento de procedimento licitatório preferencialmente pela modalidade pregão.

h) Relatório de Auditoria nº 14/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Distrito Federal e Entorno – SR(18)DFE

Objeto: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo.

Constatações: estimativa do valor do contrato considerando remunerações acima do piso salarial de determinadas categorias pretendidas na licitação.

Recomendações: Quando da assinatura do contrato, promova as alterações na Planilha de Custos/Formação de Preço, nos valores referenciados no item 7.5 do Edital, quanto aos postos de “auxiliar operacional” e “recepção” para os valores constantes da Convenção Coletiva de Trabalho DF000115/2017, de 8.3.2017, em método similar ao que fora aplicado para as categorias de “encarregado” e “secretária-executiva”, de forma que as cláusulas referentes ao objeto e ao preço do contrato sejam calculadas, para os cargos citados, considerando os valores de referência da citada convenção ou outra que vier a substituí-la.

i) Relatório de Auditoria nº 15/2017

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de Alagoas – SR(22)AL

Objeto: contratação de empresa para perfuração e instalação de 300 poços.

Constatações: Considerando o escopo da análise, houve o entendimento de que, até a fase preparatória do pregão, cumpriu-se o estabelecido na Lei nº 8.666/93 e na Lei 10.520/2002.

2.2. Resultado de ações de controle sobre aquisição de imóveis para reforma agrária

Para o macroprocesso de “aquisição de imóveis para reforma agrária” foi estabelecida a meta de realizar ações de controle preventivo em todos os processos deflagrados no período. Assim, foram seis procedimentos de aquisições, e foram realizadas três ações de controle, consignadas nos relatórios de Auditoria nº 01/2017, nº 04/2017 e nº 13/2017.

a) Relatório de Auditoria nº 01/2017

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de Goiás – SR(04)GO

Objeto: Aquisição do imóvel rural “Fazenda Torres Taquari/Tira Teima”, por R\$19.527.951,67

Constatações: Os laudos de vistoria agronômica e fiscalização referente a primeira avaliação, em 2014, produziu um mapa de uso de uma área de 1.662,2555 hectares e, em outro laudo de avaliação, já para uma área de 2.314,9563 hectares, não foi realizado novo Mapa de Uso, além de não existir nos autos a real disponibilidade de vagas nos projetos de assentamentos existentes para as famílias acampadas e justificativa técnica para afirmar que a criação do projeto de assentamento no referido imóvel atenderia a demanda pretendida da região.

Recomendações: Retificar ou ratificar os autos dos processos com o mapa de uso a partir da nova área, se for o caso, esclarecer a situação do imóvel com relação a potencial invasão do mesmo, o que impactará no processo de desapropriação, uma vez que somente poderão ser beneficiados aqueles que atendam aos quesitos de seleção do PNRA.

b) Relatório de Auditoria nº 4/2017

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado do Espírito Santo – SR(20)ES

Objeto: Aquisição do imóvel rural denominado de “Fazenda Encantada”, por R\$2.947.959,92

Constatações: Após a análise dos autos, não foram constatados indícios de irregularidades ou de ausências de documentos ou manifestações na instrução do procedimento de aquisição do imóvel rural.

c) Relatório de Auditoria nº 13/2017

Unidade Auditada: Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo – SR(08)SP

Objeto: Aquisição do imóvel rural “Fazenda Colômbia”, por R\$73.181.992,29

Constatações: Após a análise dos autos, não foram constatados indícios de irregularidades ou de ausências de documentos ou manifestações na instrução do procedimento de aquisição do imóvel rural, no entanto coube a realização de recomendações para aprimoramento dos controles internos.

Recomendações: Que a Diretoria de Obtenção de Terras (DT) realize um histórico dos imóveis que já foram objeto de Decreto de Desapropriação e que ainda não tenham a posse imitida em nome do INCRA, visando evitar custos excessivos na obtenção de áreas e aumento da tensão social nas localidades e que a Diretoria de Desenvolvimento (DD) atente-se aos procedimentos determinados pelo Acórdão nº 1976/2017-TCU-Plenário no que se refere à divulgação e classificação da seleção dos possíveis beneficiários da Reforma Agrária no projeto de assentamento a ser criado.

2.3. Resultado de ações de controle sobre desenvolvimento de assentamentos rurais

a) Assistência técnica e extensão rural

No âmbito dessa ação foram levantadas superintendências que planejavam, para 2017, a execução de serviços de assistência técnica e extensão rural, bem como os respectivos contratos vigentes, o CNPJ das empresas ou organizações contratadas e os valores pactuados. Na sequência, considerando a materialidade envolvida, selecionou-se para a ação de controle a Superintendência Regional do INCRA no Estado do Acre – SR (14)SP. Todavia, apesar de iniciada e os processos selecionados terem sido requisitados, a ação não foi concluída.

b) Módulo de monitoramento do SIR

A inserção deste tema no PAINT visou atender demanda da Diretoria Estratégica para atuação conjunta com a Auditoria Interna. No entanto, possivelmente devido as mudanças na estrutura da referida Diretoria e as restrições orçamentárias, não houve uma pauta de planejamento para avaliação dos dados do sistema.

2.4. Monitoramento dos processos de TCE

X. Acompanhamento dos processos de Tomada de Contas Especial

Como parte dessa designação, após instaurado e concluído, o processo de TCE deve ser submetido pelas Unidades do INCRA para a Auditoria Interna que, por sua vez, realiza a análise de conformidade nos referidos processos, verificando a aderência das peças processuais às normas de TCE. Constatada alguma inconsistência ou incompletude, a Auditoria promove a devolução dos processos para as unidades instauradoras, para as devidas correções. Por outro lado, se identificado o cumprimento dos requisitos normativos, os processos são encaminhados para a Unidade de Controle Interno, conforme previsto nos regulamentos de TCE. Isso posto, registra-se que, em 2017, o INCRA-Sede e 15 superintendências regionais encaminharam 84 processos de TCE para a análise da Auditoria Interna.

2.5. Acompanhamento das determinações do Tribunal de Contas da União e das recomendações do Controle Interno.

Em 2017, o TCU expediu ao INCRA 20 acórdãos. Foram realizadas diligências para as 83 determinações exaradas ao Incra-Sede em 2017, as quais foram classificadas como “em atendimento”, ou seja, as providências por parte do Incra ainda não foram concluídas.

No que diz respeito às recomendações do Controle Interno, o monitoramento ocorre por meio de sistema denominado MonitorWeb, do Ministério da Transparência, Fiscalização, Controle e Controladoria-Geral da União. Em 2017, foram monitoradas as recomendações dirigidas ao Incra-Sede, para o qual constatou-se que havia 39 recomendações pendentes de atendimento e 14 em implementação.

3. Avaliação dos controles internos

Com relação aos controles de alçadas decisórias, é importante salientar que o Incra possui a prática de publicar normas e manuais que regulamentam a aplicação dos procedimentos operacionais de suas atividades, bem como possui regimento com sua estrutura funcional e as respectivas competências e responsabilidades. Os normativos organizam alçadas decisórias, com respectivos posicionamentos técnicos subsidiários à decisão do gestor. Em geral, as ações descritas no Relatório de Gestão contam com normativos específicos que orientam e definem atribuições e incluem mecanismos de divisão de tarefas, alçadas decisórias e elementos para o seu gerenciamento. Muitas delas estão atreladas a sistemas de informação que na sua estrutura guardam elementos de controle.

No entanto, apesar de instituída a política de gestão de riscos por meio da Portaria Incra nº 203 de 13 de maio de 2015, falta ainda o encaminhamento de processos de identificação, tratamento, monitoramento e comunicação dos riscos e instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, nos termos previstos na Instrução Normativa Conjunta MP e CGU nº 1 de 2016. Com relação aos sistemas de informação, o controle da instituição está ancorado no Módulo de Monitoramento do Sistema de Informações Rurais –SIR e existe precariedade quanto ao processo de produção de informações qualificadas, de confirmação de dados, de fornecimento tempestivo, estando esse

sistema voltado essencialmente para o fornecimento de dados, principalmente quanto a execução dos elementos do planejamento operacional e seus indicadores. Considera-se estratégico para o desenvolvimento das atividades da Autarquia o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), que é destinado ao tratamento, sistematização e recuperação de dados sobre os projetos de reforma agrária, bem como dos beneficiários, o qual foi objeto, recentemente, de ações de controle da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, resultando em determinações para o aperfeiçoamento, exaradas pelo Acórdão nº 775/2016 –Plenário e o Acórdão nº 1976/2017 -Plenário. Sobre isso, a Autarquia instituiu Grupo de Trabalho visando implementar as determinações constantes desses acórdãos, no entanto, ainda não foi apresentado resultado decorrente desta atividade. Outro sistema que merece menção é o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), desenvolvido para a gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro, visando corrigir a fragilidade nos registros de imóveis e coibir a ocupação irregular de terras públicas. Por meio desse sistema, o Incra realiza o procedimento de Certificação do Imóvel Rural, que consiste na análise de informações das plantas georreferenciadas dos imóveis. No entanto, é preciso processo permanente de auditoria nos registros do sistema, em razão de existência de escopo declaratório de registro dos usuários. Considerando as prescrições da Instrução Normativa CGU nº 244, de 17 de novembro de 2015, e os critérios de materialidade, criticidade, relevância e os riscos potenciais, foram realizadas pelo Plano Anual de Auditoria para o exercício de 2017 atividades sobre os macroprocessos de obtenção de imóveis, administração da unidade, processos de TCE, dentre outros. Ao todo, foram emitidos 15 relatórios de Auditoria e expedidas em torno de 52 recomendações, tendo sido constatados irregularidades que reclamavam recomposição ao Erário e outras situações que revelaram a necessidade de aprimoramento dos controles internos e de mapeamento dos riscos. Com isso, com relação ao ambiente de controle, tem-se que a Unidade possui normas e manuais que disciplinam suas atividades e as respectivas atribuições de responsabilidades, porém há ainda espaço para aperfeiçoamento quando das práticas administrativas. Para o fortalecimento do ambiente de controle é importante o mapeamento dos riscos, o que ainda não se tornou realidade na prática administrativa da Autarquia. Com relação à informação e comunicação, a introdução do Sistema Eletrônico de Informações contribuiu para melhor organização processual e facilitou a disseminação de informações e de comunicação das decisões gerenciais no âmbito da Autarquia.

3. Atividades da Auditoria Interna não concluídas

No âmbito dessa ação foram levantadas superintendências que planejavam, para 2017, a execução de serviços de assistência técnica e extensão rural, bem como os respectivos contratos vigentes, o CNPJ das empresas ou organizações contratadas e os valores pactuados. Na sequência, considerando a materialidade envolvida, selecionou-se para a ação de controle a Superintendência Regional do INCRA no Estado do Acre – SR (14)SP. Todavia, apesar de iniciada e os processos selecionados terem sido requisitados, a ação não foi concluída. Dificultou o cumprimento do PAINT a dedicação além do previsto em determinadas atividades, as demandas extraordinárias e a carência de pessoal.

Com relação ao Módulo de monitoramento do SIR, a inserção deste tema no PAINT visou atender demanda da Diretoria Estratégica para atuação conjunta com a Auditoria Interna. No entanto, possivelmente devido as mudanças na estrutura da referida Diretoria e as restrições orçamentárias, não houve uma pauta de planejamento para avaliação dos dados do sistema.

4. Ações de capacitação realizadas

Não foram realizadas ações de capacitação.

Brasília, 14 de março de 2018.

Ronney Wesley Alves Costa

Auditor-Chefe