

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

Processo nº 54000.038979/2020-70

AUD/SEDE/INCRA

RELATÓRIO**RELATÓRIO ANUAL DE ATIVIDADES DE AUDITORIA INTERNA - RAIN
- EXERCÍCIO DE 2019 -****1. INTRODUÇÃO**

1.1. De início, convém assinalar que, nos termos do art. 4º, da Instrução Normativa CGU nº 9, de 9 de outubro de 2018, os trabalhos da Auditoria Interna devem considerar o planejamento estratégico da unidade, as expectativas da alta administração e demais partes interessadas, os riscos significativos da unidade auditada e os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da unidade auditada. Para o exercício de 2019, o Incra ainda não havia elaborado o seu planejamento estratégico, bem como não havia o mapeamento dos riscos, o que também impactou no direcionamento das atividades da Auditoria Interna.

1.2. Com relação aos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos, é importante considerar a maturidade organizacional da atividade de auditoria interna do Incra, com base no Modelo de Capacidade de Auditoria Interna Governamental IA-CM, objeto de treinamento ministrado pela CGU, entre os dias 21 e 23 de outubro de 2019. Com base em avaliação deste modelo, constata-se que a estrutura da Auditoria Interna se encontra no nível 1, menor nível, pois os produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos, em especial do próprio Auditor-Chefe, além de limitações de infraestrutura e da ausência de corpo técnico especializado, dentre outros fatores.

1.3. Ainda com relação à estrutura, com exceção do Auditor Chefe, não há no corpo funcional do Incra pessoas com competências e habilidades técnicas desenvolvidas na área de auditoria interna. Além disso, como efeito das aposentadorias na Autarquia, que se aceleraram em 2019, eda dificuldade na reposição de servidores do INCRA, a Auditoria Interna, assim como as demais áreas do Incra, vem passando pela diminuição do quantitativo de pessoal. Para 2019, contou com uma equipe composta do Auditor-Chefe e dois servidores nas atividades finalísticas. Não há expectativa de concurso e não há uma política de pessoal e de recrutamento específico para Auditoria Interna.

1.4. Em suma, não há estrutura organizacional apropriada para o desenvolvimento pleno de atividades de auditoria interna para uma unidade composta pelo Incra-Sede, mais 30 superintendências regionais e 34 unidades avançadas. Com isso, e também em razão do surgimento de demandas específicas da alta administração, as quais não estavam inicialmente programadas, o planejamento inicial das atividades da Auditoria Interna foram afetados e os trabalhos incidiram significativamente no atendimento de demandas específicas da alta administração, consultorias e em compliance, especialmente nos processos de licitações, contratações e renovações contratuais.

2. TRABALHOS DE AUDITORIA INTERNA COM PREVISÃO NO PAINT (INCISO I, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

2.1. Dos oito macroprocessos previstos no PAINT, foram realizadas atividades programadas em três, a saber: avaliação de processos de regularização fundiária, acompanhamento preventivo dos convênios, monitoramento das recomendações do TCU, conforme pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1**Quadro demonstrativo das atividades concluídas, não concluídas e não realizadas - PAINT 2019.**

MACROPROCESSOS (PAINT)	CONCLUÍDOS		NÃO CONCLUÍDOS		
	AUDITORIA	CONSULTORIA	AUDITORIA	CONSULTORIA	DILIGÊNCIAS
Avaliação dos processos de regularização fundiária (titulação)	1	0	0	0	0
Acompanhamento preventivo dos convênios, termos de parceria, acordos de cooperação e congêneres para a realização de obras de infraestrutura em projeto de assentamentos.	1	0	0	0	4
Monitoramento do cumprimento das orientações, recomendações e determinações do TCU, do Controle Interno e da Auditoria Interna.	0	0	0	0	27
Acompanhamento preventivo de licitações e contratos	1	22	0	0	1
Acompanhamento preventivo dos convênios, termos de parceria, acordos de cooperação técnica e congêneres firmados para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária.	0	0	0	0	0
Avaliação das medidas adotadas para recuperação dos créditos instalação concedidos pelo Incra	0	0	0	0	0
Avaliação do cumprimento das principais medidas de tratamento de riscos à integridade do Incra nos termos estabelecidos no programa de integridade da Autarquia.	0	0	0	0	0
Acompanhamento preventivo dos procedimentos seletivos de contratação de assistência técnica	0	0	0	0	0
TOTAL	3	22	0	0	32

2.2. No exercício de 2019, a nova gestão do Incra passou a solicitar à Auditoria Interna avaliação prévia, sob a perspectiva de cumprimento dos requisitos de controle, dos processos de licitações e contratos, com vistas a propiciar segurança à alta administração, em especial a Presidência do Incra, em realizar aquisição de bens e serviços. Como tais análises se referiram a etapas anteriores à licitação, à contratação, à renovação contratual ou, em alguns casos, ao pagamento, considerou-se, para efeito do PAINT, como análise de consultoria controle preventivo de licitações e contratos. Nesse contexto, foram emitidos 22 relatórios pela Auditoria Interna, listados no Anexo I.

2.3. Em 2019, foram concluídos três relatórios de auditoria. O primeiro, com foco em 49 processos de regularização fundiária pela SR(28)DFE. O segundo, versando sobre a gestão de convênios da SR(01)PA, especialmente convênios vencidos sem prestação de contas e sem providências do gestor. O terceiro, correspondente à renovação contratual de serviços de perfuração de poços.

2.4. No que diz respeito ao monitoramento das determinações do TCU, em 2019, a Auditoria Interna realizou levantamento de todas as determinações emitidas ao Incra e suas correspondentes superintendências e que ainda constavam como pendentes nos registros do Tribunal de Contas da União. A partir desse levantamento, as unidades foram diligenciadas sobre as providências que foram adotadas ou em encaminhamento e o diagnóstico da situação. Foram realizadas 27 diligências, constituídas em processos específicos, listados no Anexo I. Dessas diligências, 18 foram apresentadas manifestações de providências e, para 9, não houve manifestação. Todavia, a Auditoria Interna não conseguiu concluir no exercício a análise das respostas, se pelo menos estavam condizentes com o exigido nos acórdãos. De todo modo, as superintendências foram orientadas, pela Auditoria Interna, a inserirem as informações no Sistema Conecta do TCU.

2.5. Diante das demandas prioritárias da alta administração e dos problemas estruturais de pessoal, não foram realizadas atividades atinentes aos macroprocessos de acompanhamento de convênios e ajustes para ações de regularização fundiária, avaliação das medidas de recuperação de crédito instalação, das medidas de integridade e de contratação de assistência técnica.

3. TRABALHOS DE AUDITORIA INTERNA SEM PREVISÃO NO PAINT (INCISO II, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

3.1. Os trabalhos de auditoria não previstos no PAINT decorreram de demandas da alta administração e, em um deles, de determinação do Tribunal de Contas da União. Nesses trabalhos, foram expedidos 17 relatórios de auditoria e três relatórios de consultoria, bem como um dos trabalhos de auditoria ainda não foi concluído, conforme as informações constantes do Quadro 2.

Quadro 2

Trabalhos de auditoria interna sem previsão no PAINT

	CONCLUÍDOS		NÃO CONCLUÍDOS		
	AUDITORIA	CONSULTORIA	AUDITORIA	CONSULTORIA	DILIGÊNCIAS
Convênios	1	0	0	0	0
Licitações e contratos	15	0	0	0	0
titulação, convênios e contratos	1	0		0	0
Regularização ambiental	0	0	1	0	0
Demandas do TCU	0	1	0	0	0
Gestão de Pessoas	0	2	0	0	
TOTAL	17	3	1	0	0

3.2. Em 2019, a Auditoria Interna recebeu demanda da alta administração da Autarquia para auditar os processos de aquisição e de distribuição, realizados em 2018, de mais de 150 tratores e de cerca de 50 camionetas pelo Incra-Sede e algumas superintendências. Como resultado, foram expedidos 15 relatórios, relacionados no Anexo I.

3.3. Por meio do Acórdão nº 1.281/2019 - 2ª Câmara, o TCU determinou ao Incra, por meio de sua Auditoria Interna, que apurasse denúncias de malversação de recursos transferidos para Rio Preto da Eva - AM, os quais foram aplicados em obras de infraestrutura em projetos de assentamentos, bem como apurasse denúncias de concessão irregular de títulos de reforma agrária em Projeto de Desenvolvimento Sustentável de Cuieiras- AM. Convém assinalar que esse trabalho demandou tempo e estrutura para análise do volume de informações, tendo em vista a distância percorrida a partir de Manaus, em um raio de mais de 150km, em zona rural e em população ribeirinha, com alguns trechos somente com acesso por meio de barcos para realizar a fiscalização demandada pelo TCU. Ao fim, foi concluído relatório, que apontou diversas irregularidades, com dano ao Erário estimado em R\$7.272.795,99.

3.4. Ainda em relação aos trabalhos não previstos inicialmente, a alta administração solicitou auditoria em nove termos de execução descentralizados firmados pela Diretoria de Desenvolvimento com diversas universidades, entre 2014 e 2017, por meio dos quais ocorreram a transferência de R\$93.858.962,82. Esse trabalho foi iniciado, mas não foi concluído.

3.5.

4. RECOMENDAÇÕES EMITIDAS PELA AUDITORIA INTERNA E IMPLEMENTADAS PELA GESTÃO (INCISO III, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

4.1. Decorrentes de ações de auditoria, foram emitidas 102 recomendações, das quais 23 foram implementadas. No que diz respeito as atividades realizadas em razão de consultas efetuadas pela Administração sobre licitações e contratos, gestão de pessoas, determinações do TCU, dentre outras, a Auditoria Interna emitiu 20 recomendações, das quais 11 foram implementadas, conforme dados do Quadro 3.

Quadro 3

Recomendações emitidas pela Auditoria Interna

	RECOMENDAÇÕES		
	Emitidas	Implementadas	Em monitoramento
Auditoria	102	23	79
Consultoria	20	11	9
Diligência	0	0	0
TOTAL	122	34	88

4.2. Assinala-se que, em razão da limitação estrutural e da necessidade de priorizar as demandas da alta administração que surgiram durante do exercício de 2019, não houve condições de realizar todas as medidas adotadas em razão das recomendações emitidas pela Auditoria. Nesse contexto, 88 recomendações emitidas em 2019, estão classificadas em monitoramento.

4.3.

5. FATOS RELEVANTES QUE IMPACTARAM NOS TRABALHOS DA AUDITORIA INTERNA (INCISO IV, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

5.1. Dentre os fatos que impactaram nos trabalhos de Auditoria Interna, ressalta-se a limitação no quantitativo de pessoal em relação ao tamanho do Incra e suas correspondentes superintendências regionais, em razão da aceleração das aposentadorias ocorridas no Incra em geral e que também afetaram a Auditoria que perdeu três servidores. Dos integrantes da Auditoria Interna, dois servidores foram aposentados neste exercício, dois alcançaram os requisitos para aposentadoria, restando à Auditoria, para o exercício de 2020, a expectativa de uma equipe técnica de três servidores, incluindo o Auditor-Chefe. Não há expectativa de concurso e não há uma política de pessoal e de recrutamento específico para Auditoria Interna.

5.2. Considerando esse fator, a determinação do TCU para apuração de denúncia de transferência de recursos pela SR(15)AM, pelas características e volume da apuração, também impactaram no cumprimento da pauta de trabalho.

6. AÇÕES DE CAPACITAÇÃO REALIZADAS (INCISO V, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

6.1. Em 2019, houve a capacitação do Auditor-Chefe no tema de gestão de riscos no setor público:

Quadro 4

Capacitações realizadas - 2019

Capacitados	Carga horária	Tema
Ronney Wesley Alves Costa	20h	Gestão de riscos no setor público

7. ANÁLISE DO NÍVEL DE MATURAÇÃO (INCISO VI, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

7.1. O Incra possui regras claras de responsabilidades em sua estrutura funcional, consignadas em regimento interno, nos termos do Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017 e da Portaria/Incra nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que estiveram vigentes no ano de 2019, mas foram atualizadas pelo Decreto nº 10.252/2020 e pela Portaria INCRA nº 531, de 23/03/2020. Além disso, frequentemente publica normas de execução e manuais, a fim de normatizar e instrumentalizar os procedimentos operacionais de suas atividades, o que reforça o ambiente de controle interno, uma vez que se observa a existência de estrutura organizacional em que estão claramente atribuídas responsabilidades, para que sejam alcançados os objetivos da instituição.

7.2. Essas normas preconizam as atividades de controle, ou seja, a normatização dos procedimentos a serem realizados pelo órgão com procedimentos de autorização e aprovação, bem como segregação de funções. Porém, há a necessidade de instituir a prática de mapeamento e gestão de riscos, uma vez que ainda não houve a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles, conforme assinala a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e conseqüentemente não teve início o mapeamento e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Além disso, o Incra ainda não realizou o seu planejamento estratégico.

7.3. Considerando as atividades de Auditoria realizados em 2019, nota-se que houve aprimoramento nos controles internos e, de certa forma, na gestão de riscos, tendo em vista que a Auditoria Interna passou a ser demandada, na perspectiva de controle interno preventivo, a avaliar a correição dos procedimentos de licitações e contratações que foram submetidos à aprovação do Presidente do Incra, no contexto do Decreto 7.689/2012 e, posteriormente, o Decreto nº 10.193/2019. Todavia, é possível constatar que há necessidade de aperfeiçoamento, especialmente pelas

superintendências, os procedimentos para definição dos quantitativos de objetos de contratação subsidiados por métricas que correspondam a real demanda dos assentamentos. Isso porque, constatou-se que foram adquiridos equipamentos e implementos agrícolas sem a identificação da real demanda dos beneficiários.

7.4. Ainda na perspectiva de governança e controles internos, é preciso o aprimoramento dos mecanismos de aferição do cumprimento das cláusulas resolutivas dos títulos de regularização, uma vez que foram constatados revogação de cláusulas em contrariedade a norma e concessão de títulos de imóveis regularizados sem observância dos critérios legais.

7.5. Nota-se, também, que há oportunidades de melhoria no controle de convênios com prestação de contas não apresentadas ou não analisadas. Neste caso, é preciso assinalar que a redução da força de trabalho da autarquia tem impactado na capacidade de análise de prestação de contas de convênios. Porém, foram adotadas medidas de mitigação mediante a constituição, pelo Incra-Sede, de equipe supra-regional para diminuir os convênios com prestação de contas ou tomada de contas pendentes.

7.6. É importante notar a dificuldade em realizar a supervisão ocupacional e a fiscalização dos convênios de obras de infraestrutura. Essa constatação deriva, como exemplo, das fiscalizações realizadas em empréstimos no âmbito de reforma agrária concedidos pela SR(15)AM, nas quais não foram identificados os beneficiários nas ocupações e de destinatários de empréstimos, bem como constatou-se que diversas obras, de convênios já concluídos no médio prazo, não cumpriram o projeto básico e estavam aquém do parâmetro contratado, evidenciando dano ao Erário.

8. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E NÃO FINANCEIROS (INCISO VII, DO ART. 17 DA IN CGU Nº 9/2018).

8.1. Dos trabalhos de auditoria com providências mensuradas, foi possível identificar a ocorrência de benefícios financeiros e não financeiros, conforme a classe, conforme disposto no Quadro 5 de detalhados no Anexo I.

Quadro 4

Benefícios não financeiros e financeiros apurados em 2019

ORIENTAÇÃO PARA CRITÉRIOS DE FORMALIZAÇÃO DOS NOVOS TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	NÃO FINANCEIRO
COMISSÃO DE TCE PARA 10 CONVÊNIOS QUE SOMAM R\$14.458.911,20	NÃO FINANCEIRO
RESCISÃO DE CONVÊNIO ILEGAL PARA INDENIZAÇÃO DE R\$2.531.541,75 PARA POSSEIROS	FINANCEIRO
ELABORAÇÃO DE CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS PELO INCRA	NÃO FINANCEIRO
LOCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DA CESSÃO DE 33 EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS A MUNICÍPIOS	NÃO FINANCEIRO
LOCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DA CESSÃO DE 25 EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS A MUNICÍPIOS	NÃO FINANCEIRO
LOCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DA CESSÃO DE 25 EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS A MUNICÍPIOS	NÃO FINANCEIRO
LOCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DA CESSÃO DE 39 EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS A MUNICÍPIOS	NÃO FINANCEIRO
LOCALIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DA CESSÃO DE 44 EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS A MUNICÍPIOS	NÃO FINANCEIRO
NÃO AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO	FINANCEIRO
NÃO AUTORIZAÇÃO DE PRORROGAÇÃO DE CONTRATO VENCIDO	NÃO FINANCEIRO
ATUALIZAÇÃO DO MAPA DE RISCOS DA CONTRATAÇÃO	NÃO FINANCEIRO
APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE VIGILÂNCIA ARMADA	NÃO FINANCEIRO

9. RESULTADOS DO PROGRAMA DE GESTÃO E MELHORIA DE QUALIDADE - PGMQ.

9.1. Tendo em vista que o PGMQ é implementado por meio de avaliações internas e externas de qualidade, é preciso considerar, no que diz respeito às avaliações internas, o reduzido quadro de pessoal da Auditoria Interna. Assim, o que foi possível, para o exercício, foi realizar a revisão dos documentos expedidos por meio de avaliação pela equipe após a conclusão dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **Ronney Wesley Alves Costa, Auditor Chefe**, em 27/04/2020, às 09:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **6077554** e o código CRC **3CB5A5EE**.

Referência: Processo nº 54000.038979/2020-70

SEI nº 6077554

Criado por [ronney.costa](#), versão 2 por [ronney.costa](#) em 27/04/2020 09:26:48.