



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Exercício 2019

22 de Outubro de 2020

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Unidade Examinada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Município/UF: Brasília/DF

Projeto de Auditoria: 815175

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 Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

A ação de controle avaliou a prestação de contas referente ao exercício de 2019 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Essa linha de atuação tem a finalidade de avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados.

Os exames realizados no âmbito da auditoria contemplaram os atos de gestão praticados pelo Incra com enfoque nos seguintes processos que compõem a cadeia de valor do órgão:

- Supervisão Ocupacional;
- Regularização Fundiária; e
- Contabilização de bens imóveis, com enfoque nos imóveis rurais localizados na Amazônia Legal.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria sobre a prestação de contas do Incra foi realizada em atendimento ao estabelecido na DN TCU nº 180/2019 e tem o objetivo de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores. Espera-se também que, por meio das recomendações expedidas, o trabalho auxilie na melhoria dos processos conduzidos pelo Instituto na consecução de seus objetivos.

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

Com relação ao processo de regularização fundiária, a auditoria evidenciou que as técnicas de sensoriamento remoto aplicadas pelo Incra não garantem, por si só, os requisitos de ocupação da área e prática de cultura efetiva previstos em Lei, mas têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo.

Quanto à etapa de emissão da CRO, foi constatado que não há registro do resultado da análise de conformidade em relação aos requisitos que devem ser checados antes da expedição da certidão. Assim, cabe maior rigor na checagem dos requisitos para que somente os legítimos detentores de propriedades rurais tenham acesso aos benefícios da CRO.

Quanto ao processo de supervisão ocupacional, ficou constatado que foram estabelecidas metas para as atividades de supervisão, com destaque para a apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Acórdão nº 775/2016 – TCU Plenário, sem apresentar, todavia, critérios para elaboração da amostra. Verificou-se, também, que as diretrizes de implementação da estrutura que dá suporte à atividade, como treinamentos e disponibilização de tablets, foram cumpridas em sua maioria.

Sobre a confiabilidade das informações inseridas em sistema, para retroalimentação da política, verificou-se falhas de preenchimento em pelo menos 29% da amostra, consistindo, principalmente, em não tipificação da irregularidade para beneficiários e ocupantes e não preenchimento da produção da parcela (área plantada ou plantel). Quanto aos desdobramentos administrativos após a detecção das irregularidades, a despeito da dificuldade de acesso às informações, verificou-se que 31% da amostra auditável não teve processos administrativos abertos para regularização ou retomada da parcela, após a identificação da irregularidade.

No que tange à contabilização de bens imóveis relacionados com a regularização fundiária, com destaque para os imóveis localizados na Amazônia Legal, foi evidenciado que o Incra adotou providências para regularização do registro contábil e patrimonial do estoque desses imóveis, em que pese ainda não tenha concluído integralmente o trabalho. Destacam-se, assim, as ações adotadas buscando atender o Acórdão TCU nº 1.331/2019 – Plenário.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC	Auditoria Anual de Contas
BGU	Balanço Geral da União
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CGU	Controladoria-Geral da União
CRO	Certidão de Reconhecimento de Ocupação
DD	Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento
DF	Diretoria de Governança Fundiária
DO	Diretoria de Gestão Operacional
DN	Decisão Normativa
IN	Instrução Normativa
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNSO	Plano Nacional de Supervisão Ocupacional
PRSO	Plano Regional de Supervisão Ocupacional
Serfal	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGEF	Sistema de Gestão Fundiária
SNSO	Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional
SPIUNet	Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SR	Superintendência Regional
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	9
Regularização Fundiária	9
1. As técnicas de sensoriamento remoto atualmente aplicadas no processo de regularização fundiária rural não garantem, por si só, os requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva), mas têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo.	9
2. Ausência de registro do resultado da análise de conformidade quanto aos requisitos para emissão da CRO.	12
3. Baixo desempenho do Incra na emissão de títulos rurais em 2019 frente ao contingente de imóveis que aguardam regularização fundiária.	15
Supervisão Ocupacional	18
4. Manutenção dos Planos Nacional e Regionais de Supervisão Ocupacional (2018-2020) sem adaptações à nova realidade do SNSO.	19
5. Baixa formalização e atuação dos Núcleos Regionais.	20
6. Melhora significativa no monitoramento da atividade de supervisão ocupacional pelo órgão central.	21
7. Deficiências no preenchimento dos laudos de vistoria.	22
8. Baixo índice de apuração de irregularidades detectadas.	23
Contabilização de Bens Imóveis	23
9. O Incra adotou providências para regularização do registro contábil e patrimonial do estoque de imóveis relacionados com a regularização fundiária, em que pese ainda não tenha concluído integralmente os trabalhos previstos.	23
10. Inexistência de rotina formalizada para registro contábil e patrimonial dos imóveis federais certificados sob responsabilidade do Incra, bem como para revisão das áreas dos imóveis já certificados.	25
RECOMENDAÇÕES	27

CONCLUSÃO	29
ANEXOS	31
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	31

INTRODUÇÃO

Este Relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra referente ao exercício de 2019. Esta linha de atuação, de caráter anual, decorre do apoio constitucional prestado pelo Sistema de Controle Interno ao TCU, e tem o objetivo de certificar a conformidade dos atos de gestão e avaliar os principais resultados alcançados pela unidade auditada, além de informar e destacar boas práticas administrativas e as falhas que impactaram o atingimento de resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas.

Nos termos do art. 6º, §1º da DN TCU nº 178/2019, o rol de responsáveis do Incra é composto pelo Presidente, como dirigente máximo, e pelos membros de diretoria. Assim, de modo a subsidiar o julgamento das contas dos referidos gestores pelo TCU, os exames realizados no âmbito desta auditoria tiveram enfoque nos seguintes processos:

1. Supervisão Ocupacional;
2. Regularização Fundiária; e
3. Contabilização de bens imóveis, com enfoque nos imóveis rurais localizados na Amazônia Legal.

Assim, considerando a estrutura atual do Incra, aprovada pelo Decreto n. 10.252/2020, buscou-se incluir, no escopo da auditoria, processos relevantes sob responsabilidade da DD (1), da DF (2) e da DO (3).

Buscou-se, com o trabalho, certificar a conformidade dos atos de gestão e avaliar se a governança, o processo de gestão de riscos e os controles implementados no âmbito dos citados processos são adequados e suficientes para garantir o alcance dos objetivos estratégicos do Instituto. Assim, o trabalho buscou oferecer uma asseguarção limitada, a partir da aplicação de testes de auditoria voltados para a avaliação dos controles administrativos.

A auditoria foi realizada com observância ao Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Governamental do Poder Executivo Federal e a metodologia utilizada durante a etapa de execução do trabalho incluiu exame de documentos e análise de dados secundários, além de indagação escrita aos gestores.

Os achados de auditoria foram, previamente, levados ao conhecimento dos gestores por meio da emissão de solicitações de auditoria. A partir das manifestações recebidas acerca do conteúdo dos achados, foram elaborados os registros inseridos no Relatório Preliminar, sendo que o detalhamento das manifestações das unidades auditadas e a análise da equipe de auditoria constam no anexo deste documento.

Posteriormente, foi elaborado o Relatório Preliminar, momento em que as unidades auditadas tiveram nova oportunidade de trazer outras considerações ao conteúdo dos achados e às propostas de recomendação. Somente após essas etapas, foi elaborado o Relatório Final.

Ressalta-se que houve limitações ao trabalho da auditoria no que tange aos exames sobre o processo de supervisão ocupacional, considerando que não houve a

disponibilização de informações em tempo hábil, no âmbito das SRs, para aproximadamente 40% da amostra de ações de supervisão ocupacional que compuseram o escopo dos exames.

Além de contribuir com o controle externo na sua competência de julgamento das contas dos gestores, espera-se que esse trabalho, por meio das recomendações feitas à Unidade Examinada, melhore os processos conduzidos pelo Incra na consecução de seus objetivos relacionados com a execução da reforma agrária e com a realização do ordenamento fundiário nacional.

Considerações Iniciais

Conforme mencionado no item anterior, os processos incluídos no escopo da auditoria foram selecionados buscando alcançar os principais processos conduzidos pelo Incra, considerando o impacto sobre as ações de reforma agrária e de governança fundiária.

Assim, o seguinte enfoque foi dado a cada um dos processos:

1. **Regularização Fundiária;**

Ações no âmbito do Programa de Regularização Fundiária, além de exame sobre a suficiência na aplicação das técnicas de sensoriamento remoto e os controles na emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação – CRO.

2. **Supervisão Ocupacional;**

Implementação do novo Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional - SNSO, com enfoque nas ações de planejamento e monitoramento pelo órgão central e pelas SR, e na conformidade na utilização do sistema na etapa de execução.

3. **Contabilização de bens imóveis;**

Adoção de providências para regularização contábil dos imóveis relacionados com a regularização fundiária, com destaque para os imóveis na Amazônia Legal.

Os registros do Relatório são apresentados na ordem indicada acima, alinhados, assim, com o escopo apresentado.

RESULTADOS DOS EXAMES

Regularização Fundiária

- 1. As técnicas de sensoriamento remoto atualmente aplicadas no processo de regularização fundiária rural não garantem, por si só, os requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva), mas têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo.**

A análise de indícios de irregularidade realizada pelo Incra nos processos de regularização fundiária inclui a verificação de indícios de parcelamento e de ocupação da área e prática de cultura efetiva, sendo realizada com base nas informações do banco de dados cartográficos. O resultado desse exame é registrado nos formulários de análise de sobreposição, constantes nos processos de regularização fundiária.

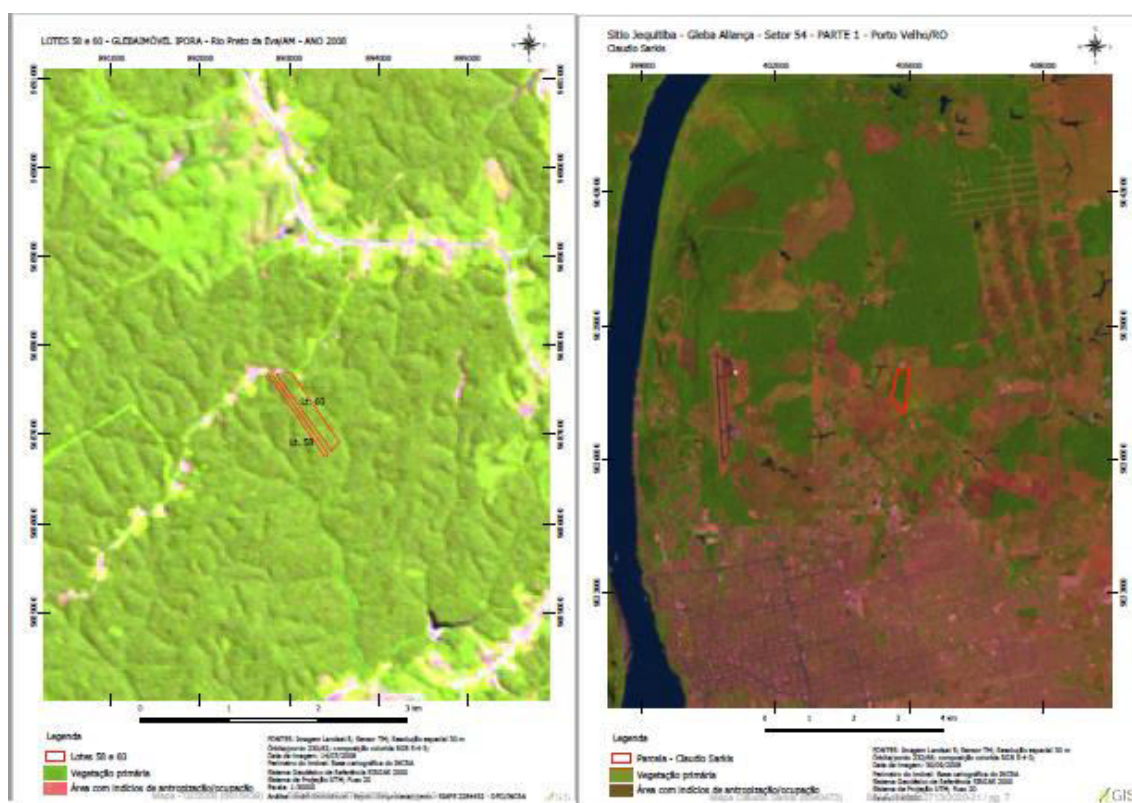
Ocorre que nos formulários constam apenas as respostas, no modelo "sim" ou "não", com o resultado das análises realizadas desacompanhadas dos documentos de suporte (ex.: imagens, laudo). Ou seja, não foi possível verificar os elementos/critérios/evidências que fundamentaram as decisões tomadas pelo Incra em todos os 23 processos analisados pela equipe de auditoria.

Além disso, por meio das imagens Landsat encaminhadas posteriormente pelo Incra, não ficou demonstrado que as técnicas de sensoriamento remoto utilizadas permitem afirmar com segurança se as parcelas em processo de regularização têm ocupação, exploração direta e prática de cultura efetiva.

Todavia, foi demonstrado que as técnicas de sensoriamento remoto têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo de regularização fundiária, ainda que necessite de investimentos em recursos tecnológicos para disponibilização de imagens de alta resolução e implantação de um parque tecnológico (hardware e software) compatível com a atividade e também investimentos em capacitação e contratação de corpo técnico especializado para utilização das tecnologias requisitadas. Mesmo com essas dificuldades informadas pela Unidade, destacam-se os esforços envidados pelo Incra na busca de metodologia e procedimentos para serem aplicados no uso do Sensoriamento Remoto para auxílio da análise de uso e ocupação de parcelas que pleiteiam a regularização fundiária e para atender a legislação no que for cabível.

A partir das imagens apresentadas e da videoconferência realizada com a Unidade responsável, observou-se que o Incra conclui pela existência ou não de ocupação e exploração da área após a fotointerpretação da imagem que encobre o perímetro da parcela. As legendas das imagens apresentadas indicam que são identificadas duas situações, área com vegetação primária ou com indícios de antropização/ocupação, conclusões obtidas por meio da radiação solar com o dossel da vegetação e com o solo, que se traduzem em espectros visíveis ao homem, conforme esclarecido pela própria Unidade.

Figura 1: Imagens utilizadas, pelo Incra, para exame sobre a ocupação no processo de regularização fundiária



Fonte: Imagens Landsat utilizadas pelo Incra na análise de sensoriamento remoto.

Assim, as imagens são suficientes para verificar se existe sobreposição, por exemplo, com unidades de conservação, terras ocupadas por comunidades quilombolas ou indígenas, ou se há desmatamento. No entanto, por si só, da forma como foram apresentadas, são insuficientes para verificar se existe ocupação, prática de cultura efetiva ou indício de parcelamento. Não apenas deve haver antropização, mas, como a legislação prevê, é requisito a prática de cultura efetiva, ocupação e exploração direta. O fato de existir antropização não indica necessariamente que foi iniciado um cultivo naquela área, embora a existência de vegetação primária permita concluir que não há exploração e prática de cultura efetiva, a existência de solo exposto não permite concluir o contrário.

Sobre o assunto, o Incra informou que “a análise visual que é feita sobre as imagens do satélite LANDSAT tem a capacidade de detectar indícios de ocupação (se houver supressão da vegetação densa - floresta Amazônica) e indícios de fracionamento. A análise de cultura efetiva fica prejudicada, uma vez que o INCRA ainda não desenvolveu metodologia para detecção, por Sensoriamento Remoto, de exploração agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo, conforme definido na Lei nº 11.952/2009 e Lei 13.465/2017. Esta constatação depende de declaração expressa do ocupante ou vistoria in loco.”(grifo nosso) Ou seja, o próprio Incra reconhece a limitação da ferramenta para análise de cultura efetiva.

Em adição, verificou-se que, no banco de dados de irregularidades identificadas pela análise cartográfica, não constam registros referentes à ausência de cultura efetiva,

corroborando que essa comprovação não é objeto de análise por meio do sensoriamento remoto.

Ressalta-se, ainda, que não foi demonstrada, pelo Incra, a verificação de existência de benfeitorias, a exemplo de cercas, casa, curral, barracão, galpão, armazéns, requisito relevante para comprovar a ocupação e exploração da área pelo requerente e para conferir ainda mais segurança às decisões tomadas.

Em relação às análises de indícios de parcelamento, não ficaram claros os critérios utilizados pelo Incra para identificá-los. Em todos os nove processos analisados que constam indícios de parcelamento, não há documentos com as análises que fundamentam as decisões. Ressalta-se que a imagem Landsat referente a essas áreas mostra que as parcelas são adjacentes e que alguns requerentes possuem o mesmo sobrenome, porém, não há detalhamento sobre os critérios utilizados pelo Incra para identificar indícios de parcelamento nessas imagens.

Em que pesem as fragilidades constatadas, destaca-se a importância da ferramenta de sensoriamento remoto para contribuir com a eficiência na gestão do processo de regularização fundiária. A técnica utilizada pelo INCRA permite que sejam identificadas parcelas com presença total de vegetação, ou seja, sem ocupação ou exploração, ou que recaiam sobre áreas não passíveis de regularização, a exemplo daquelas estabelecidas no Artigo 4º da Lei 11.952. Isso possibilita que a regularização dessas áreas seja indeferida com base na análise obtida por meio do sensoriamento remoto, reduzindo o número de ocupações que necessitariam de vistoria in loco ou de uma análise mais aprofundada.

É fundamental a eficácia da técnica de sensoriamento remoto para verificação do atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 5º da Lei nº 11.952/2009, quais sejam, ocupação, exploração e cultura efetiva, considerando que a dispensa da vistoria in loco deve ocorrer apenas caso o atendimento a esses requisitos seja verificado. Nesse sentido, o §2º do Art. 20 da IN Incra 100/2019, estabelece que a dispensa de vistoria prévia deve ser justificada nos autos do processo administrativo de regularização por meio de documento que ateste a concretização dos propósitos da regularização fundiária pelo Incra.

Ademais, registra-se que não foi possível realizar um exame representativo para verificar a correspondência entre os resultados e conclusões de análise realizadas por meio do sensoriamento remoto e por meio da vistoria in loco, em áreas idênticas, pois o Incra informou que não realizou vistorias in loco no ano de 2019.

Apesar disso, em um dos processos analisados pela auditoria, havia registro de vistoria in loco, e foi constatada divergência entre a conclusão da análise de sensoriamento remoto e da vistoria *in loco*. O formulário de análise de sobreposição feito com base no banco de dados cartográficos em 2017, informa que não há indícios de irregularidade, mas na vistoria in loco, realizada em 2018 na mesma parcela, foi constatada a ausência de ocupação, exploração e cultura praticada pelo requerente. Em outro caso, a vistoria in loco realizada em 2014 concluiu pela ausência de ocupação e exploração do imóvel pelo requerente e a prática de cultura efetiva por pessoa diferente do requerente, enquanto no formulário de análise de sobreposição realizada em 2018 com informações do banco de dados cartográficos, consta que o imóvel não apresenta indícios de irregularidade. Para a auditoria, esses dois casos, ainda que pontuais, demonstram que

as duas frentes de atuação (vistoria in loco e sensoriamento remoto) são complementares, considerando as informações que são disponibilizadas com o sensoriamento remoto. Independentemente do lapso temporal, as hipóteses levantadas pela Unidade auditada só poderiam ser confirmadas ou descartadas mediante vistoria presencial tempestiva do imóvel. Há que se considerar também que apenas o sensoriamento remoto é capaz de resgatar a condição do imóvel no marco definido em lei (anterior a 22 de julho de 2008).

Por fim, quanto à rastreabilidade e “auditabilidade” da análise cartográfica pelo Incra, a Unidade auditada demonstra que é possível resgatar as imagens utilizadas no banco de dados do próprio Incra, bem como a conclusão obtida quanto à análise de indícios de irregularidade a partir da resposta “sim” ou “não” registrada no formulário de análise de sobreposição.

No entanto, a necessidade de resgatar as imagens no banco de dados cartográfico e reinterpretá-las, caso seja necessário, limita a análise de auditores e de gestores que não possuem conhecimento em Geociências para reaplicar o referido procedimento, tornando o processo menos transparente, inclusive perante o Administrado que detém o direito de recorrer da decisão tomada mediante conhecimento dos pressupostos e fundamentos que embasaram tal decisão.

Controles na emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação - CRO

A Certidão de Reconhecimento de Ocupação consiste em documento emitido pelo Incra, prévio à titulação de domínio do imóvel rural, que tem a finalidade de atestar, de modo preliminar, a ocupação de área pública rural pelo solicitante, atendidas as condições previstas no Decreto n. 9.309/2018, e nas demais normas que regulamentam sua emissão.

De acordo com o §2, inciso IV, do art. 12 do Decreto nº 9.309/2018, “A Certidão de Reconhecimento de Ocupação é documento hábil a comprovar a ocupação da área pública pelo requerente junto às instituições oficiais de crédito”, ou seja, é um documento que permite ao ocupante de imóvel em processo de regularização fundiária, o acesso a linhas de crédito voltadas ao produtor rural, com o fim de agilizar sua inserção na economia produtiva.

2. Ausência de registro do resultado da análise de conformidade quanto aos requisitos para emissão da CRO.

A partir da análise do fluxo de emissão do CRO, foi verificado que, para expedição da Certidão por meio do Sigef Titulação, primeiramente é necessária a validação, por analista, dos documentos iniciais obrigatórios apresentados com o requerimento de regularização fundiária. Em etapa seguinte, é realizada uma análise automática de sobreposição, bem como consulta à lista de trabalho escravo, a fim de verificar o preenchimento dos requisitos necessários, notadamente aqueles previstos no Art. 4º da Portaria Serfal nº 205, de 29/03/2018:

“Art. 4º Para a expedição da CRO deverão ser observados os seguintes requisitos, cumulativamente:

I - a formalização do processo administrativo de regularização fundiária, que deverá estar em nome do ocupante, nos termos da Lei nº 11.952, de 2009;

II - a ocupação georreferenciada e aprovada por fiscalização no Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF;

III - existência de indícios de ocupação ou exploração anterior a 22 de julho de 2008 a serem atestados pela Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto;

IV- ausência de indícios de fracionamento fraudulento da unidade econômica de exploração da ocupação a serem atestados pela Subsecretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal - SERFAL verificada por meio de técnicas de sensoriamento remoto.

V - ausência de embargos ambientais ou infração ambiental no imóvel objeto do requerimento de regularização fundiária, conforme banco de dados disponibilizado pelo Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; e

VI - que o ocupante não conste no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo do Ministério do Trabalho e Emprego.”

No entanto, não é possível afirmar que esses requisitos foram devidamente checados, em razão da ausência de registro, nas 66 CRO emitidas que foram objeto de exame pela equipe de auditoria, do resultado dessa análise e de documentos/imagens de suporte à análise prévia à expedição da CRO.

Nota-se que esses mesmos requisitos são comumente checados, posteriormente à emissão da CRO, em uma segunda etapa, denominada pelos gestores de “análise de sobreposição” que, embora não seja obrigatória para emissão da CRO, e, em regra, é realizada *a posteriori* da sua expedição, fornece o resultado/atesto de cada um dos itens, por meio de check list, e a conclusão sobre as pendências, porventura, identificadas. No entanto, em todos os 66 processos analisados, a expedição da CRO ocorreu antes do resultado e do parecer desta etapa, mesmo aqueles que apontaram algum tipo de pendência.

Algumas dessas pendências, que carecem de uma análise individualizada por parte do servidor do Incra, inclusive, podem ser impeditivas para regularização do imóvel, resultando na decisão pelo indeferimento do pedido de regularização e, por consequência, no fim da validade da CRO. Como exemplo dessas pendências, citam-se:

- Imóvel que se situa em faixa de fronteira;
- Sobreposição com imóvel conhecido do Incra;
- Sobreposição a acervo titulado do Incra;
- Imóvel que abrange terrenos da Marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do Artigo 20 da Constituição Federal (Interesse da SPU);
- Imóvel que possui benfeitorias ou acessões federais (Interesse da SPU);
- Imóvel que sobrepõe área já titulada;
- Imóvel sem ART ou sem CAR;
- Requerimento com pendência de documentos;

Ainda que, no entendimento da área responsável, essas pendências não se constituam impeditivas para expedição da CRO, a análise individualizada dessas pendências pela área técnica responsável antes da expedição do documento, sem prejuízo ao fluxo do processo, reduz o risco de beneficiar aqueles que não fazem jus ao referido documento, ou seja, aqueles que teriam a CRO invalidada em decorrência do indeferimento da regularização.

Em um dos casos analisados, por exemplo, houve parecer “não favorável” na etapa de análise de sobreposição, em razão da sobreposição com imóvel já titulado, o qual se encontra em etapa de publicação do indeferimento do pedido regularização, porém sua CRO foi expedida previamente a esta análise e se encontrava ativa.

Assim, considerando que há vinculação entre a titulação de um imóvel rural e a validade da CRO que é expedida em um processo único de regularização fundiária após aptidão em relação aos requisitos checados na etapa “análise de sobreposição”, a exemplo da verificação de “indícios de ocupação ou exploração”, bem como de “indícios de fracionamento fraudulento”, não é justificável que exista uma análise prévia e segregada para CRO, utilizando-se de menor rigor nesta etapa.

Ademais, ainda que pontuais (dois dos 66 processos analisados), a existência de processos com CRO expedida durante a etapa documental, sem validação pelo servidor do Incra, demonstra fragilidade no controle de expedição desses documentos.

Diante do exposto, fazem-se necessários ajustes em relação ao fluxo de expedição da CRO para que seja assegurado o atendimento aos requisitos estabelecidos na legislação, vedando a expedição desse documento para imóveis que apresentam pendência e/ou não são passíveis de regularização fundiária.

Essas alterações são necessárias considerando que, mesmo que a expedição da CRO não resulte em mudança na titularidade do imóvel, existe a possibilidade de requerentes que não deveriam fazer jus a posterior título de domínio terem acesso às vantagens que só poderiam ser gozadas por legítimos detentores de propriedades rurais, como o acesso a créditos rurais.

Planejamento do Incra para Regularização de Imóveis Rurais

Um dos Projetos prioritários da atual gestão do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é o Programa de Regularização fundiária, que tem como objetivo “aumentar o número de títulos de domínio emitidos, provisórios ou definitivos, em glebas públicas federais, em Projetos de Assentamentos, bem como em glebas públicas estaduais (por meio de convênios), visando a retomada de regularização fundiária no país” conforme item 4.2 do Portfólio de Projetos Estratégicos Corporativos – PECs do Mapa para o período de 2019 a 2022.

Esse mesmo documento estabelece, como principal resultado, a emissão de 600 mil documentos definitivos e provisórios em assentamentos rurais, glebas públicas federais e, por meio de convênios com estados, glebas públicas estaduais; e define, como Unidades Administrativas Responsáveis pelo Projeto, a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários – SEAF e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

3. Baixo desempenho do Incra na emissão de títulos rurais em 2019 frente ao contingente de imóveis que aguardam regularização fundiária.

De acordo com o painel “Sigef Resultados”, em 2019, foi contabilizada a emissão de apenas dezoito títulos rurais, o que representa um baixo desempenho do Incra frente ao contingente de imóveis que aguardam instrução/análise/tramitação do processo de regularização fundiária (175.199 parcelas de acordo com levantamento do próprio Incra).

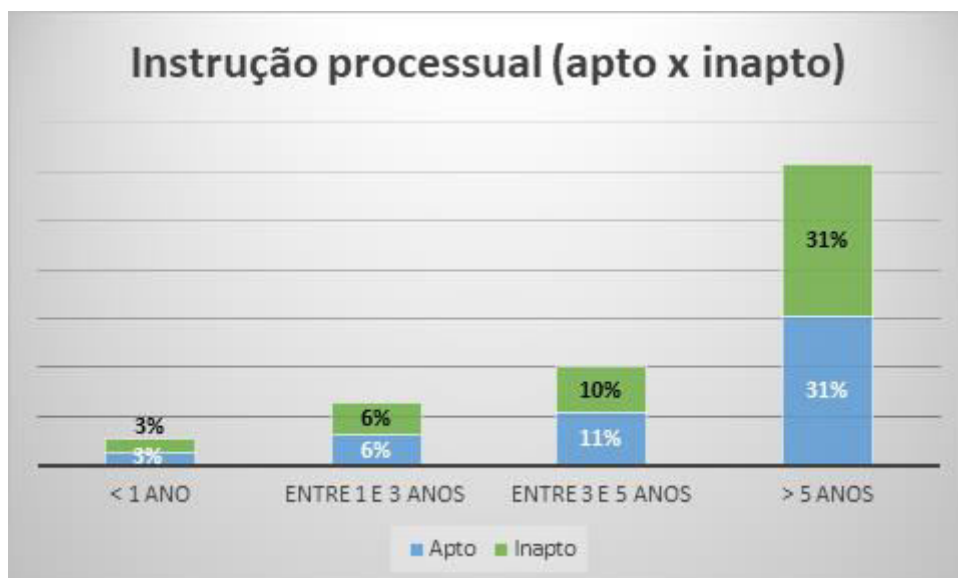
O Incra justificou que esse desempenho foi impactado pela mudança de atribuição da execução da política de regularização fundiária que foi absorvida pela Autarquia após extinção da Serfal em janeiro de 2019. De acordo com o Gestor, desde então busca-se realizar ações na sede, bem como junto às Superintendências Regionais da Autarquia, com o fim de viabilizar a operacionalização das atividades relacionadas à instrução dos processos de regularização fundiária. Foram citadas as seguintes situações enfrentadas que, em função do volume e complexidade, impactaram no desempenho do Incra:

- recepção e ajustes nos sistemas de tramitação de processos de regularização (Sisterleg e Sigef Titulação);
- recepção e ambientação de servidores da extinta Serfal na sede e nas regionais do INCRA na Amazônia (treinamento desses servidores acerca dos procedimentos de instrução de processos de regularização);
- apropriação e ajustes nos normativos (Portaria Incra nº 1.242/2019; MP nº 910/2019; Decreto 10.165/2019 e IN nº 100/2019);
- recepção de acervo de processos na sede e nas regionais da Amazônia (processos físicos e SEI/SEAD – mais de 116 mil processos de regularização fundiária formalizados pela Serfal nos quase dez anos de atuação); e
- adequação do regimento interno (redefinição de competências da Diretoria de Governança Fundiária).

Quanto ao passivo de imóveis pendentes de regularização, consta contabilizado no painel “Sigef Resultados” um total de 69.442 imóveis cadastrados e com perímetro georreferenciado, cujo processo de titulação ainda não foi iniciado, ou seja, não consta requerimento para regularização fundiária, sendo que a maior parte desses imóveis (84%) foi georreferenciado pelo Programa Terra Legal.

Notou-se, neste mesmo levantamento, que a maioria (62%) desses imóveis foram georreferenciados há mais de cinco anos e que cerca de metade se encontra apto à instrução processual, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Figura 2 – Imóveis georreferenciados nos últimos 5 anos aptos e inaptos à instrução processual



Fonte: Áreas georreferenciadas sem processo de titulação cadastradas no Sigef. Data da última atualização 06/06/2020.

Segundo o Gestor, essa classificação de “apto à instrução processual” é fornecida apenas àquelas parcelas que se localizam em glebas da União que atendem aos requisitos definidos em lei, quais sejam:

- registro no Cartório de Registro de Imóveis em nome da União ou do INCRA;
- georreferenciamento e certificação do perímetro;
- consulta quanto ao interesse público e social conforme previsto no art. 13 do Decreto nº 9.309, de 15 de março 2018; e
- assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional - CDN, na porção que incidir em faixa de fronteira.

Acrescenta-se que “as informações de parcelas aptas servem como balizador técnico para fins de planejamento de ações de regularização fundiária”, segundo o Gestor, e que as medidas a serem adotadas pelo Incra para regularização destes imóveis georreferenciados, pelo poder público e pelo privado, aptos à instrução processual, dependem da elaboração de um plano de ação com definição de responsáveis, prazos, recursos, procedimentos, etc.

Nesse sentido, há previsão de realizar, em agosto de 2020, uma ação externa piloto para a coleta de requerimento desses imóveis que foram georreferenciados e se encontram aptos à instrução processual, bem como solucionar pendências documentais de processos em tramitação. Este piloto será realizado em glebas do Estado de Rondônia e Pará, selecionadas com base em estudo prévio conforme “Plano de ação para Regularização Fundiária dos Imóveis Georreferenciados e Localizados em Glebas Aptas na Amazônia Legal – DF/DFR/2020”.

Neste mesmo documento consta que “O planejamento para a realização desse projeto piloto será realizado com o auxílio de consultoria, por meio de parceria com a GIZ. Além da consultoria contribuir no planejamento pretende-se ainda que um dos produtos seja a confecção de roteiros de ação para as diversas situações que poderão ser encontradas visando padronizar a atuação dos servidores.”

Esse procedimento de busca ativa dos ocupantes de imóveis para instrução do processo de regularização fundiária se justifica tanto em razão do lapso temporal desde o georreferenciamento desses imóveis quanto pelas razões citadas pelo Gestor, quais sejam:

- ocupantes que não preenchem os requisitos à regularização;
- ocupantes que possuem alguma documentação de posse ou ocupação, e por isso acreditam que não se inserem no público da regularização fundiária;
- ocupantes que não veem vantagens em se regularizar;
- ocupantes em condições econômicas e sociais precárias, que dificultam a possibilidade de deslocamento às unidades do INCRA ou acesso à internet.

Importante esclarecer que, em seu planejamento, o Incra classificou os imóveis em cinco níveis, considerando o estágio na instrução processual e a iminente possibilidade de conclusão de análise e emissão do título, quais sejam:

P1 - Processos que já estavam em etapa bem avançada de instrução processual, ou seja, da manifestação regional para a frente (4.073 imóveis);

P2 - Processos com requerimento e na etapa inicial de instrução (22.540 imóveis);

P3 – Imóveis inseridos em glebas que ainda precisam cumprir os requisitos para serem consideradas aptas à regularização fundiária (48.645 imóveis);

P4 - Imóveis localizados em glebas aptas, mas que estão sem o requerimento do ocupante para a regularização fundiária (36.146);

P5 - Parcelas que ainda não estão georreferenciadas (63.795 imóveis).

As figuras a seguir demonstram os quantitativos para cada nível de prioridade:

Figura 3: Parcelas classificadas como P1, P2 e P4



Fonte: Pág. 6 do PLANO DE AÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS GEORREFERENCIADOS E LOCALIZADOS EM GLEBAS APTAS NA AMAZÔNIA LEGAL – DF/DFR/2020.

Figura 4: Parcelas classificadas como P3 e P5



Fonte: Pág. 7 do PLANO DE AÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS IMÓVEIS GEORREFERENCIADOS E LOCALIZADOS EM GLEBAS APTAS NA AMAZÔNIA LEGAL – DF/DFR/2020.

Nota-se, portanto, que existe um passivo significativo de parcelas que aguardam tramitação do processo de regularização fundiária, fazendo-se necessária a construção de um plano de ação para nortear as ações do Incra na coleta e análise dos documentos com o fim de atingir os objetivos institucionais.

Supervisão Ocupacional

A supervisão ocupacional é um processo executado pelo Incra para validar, em campo, os pressupostos iniciais da Política Nacional de Reforma Agrária - PNRA, tanto para a manutenção do beneficiário dentro do Programa quanto para sua titulação e posterior consolidação do assentamento. Sua execução se dá por meio de fiscalizações *in loco*, em que é preenchido um laudo de fiscalização eletrônico, dentro do Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional - SNSO, onde é verificado se há manutenção dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, previstos na Lei nº 8.629/1993 e no Decreto nº 9.311/2018.

Para tanto, a supervisão ocupacional demanda estrutura institucional e planejamento padronizado para que seja possível a consolidação dos resultados, mas também deve contemplar as especificidades regionais de cada superintendência para sua execução. Dessa forma, buscou-se avaliar:

- 1) se o planejamento da supervisão ocupacional contém diretrizes claras e objetivas, contendo as informações a serem prestadas, além de métricas e metas estabelecidas.
- 2) se há acompanhamento da execução da SO, possibilitando alertas e ajustes ao longo do exercício;

- 3) se as informações obtidas pelas superintendências regionais são suficientes para elaboração do diagnóstico da situação ocupacional dos assentamentos, de forma a retroalimentar a política; e
- 4) se os desdobramentos administrativos necessários após a supervisão ocupacional ocorreram, principalmente com a constatação de irregularidades.

Para os testes, foram selecionadas 15 superintendências, cuja relação consta no anexo II do Relatório, em que foi avaliado o planejamento das ações de supervisão ocupacional, a atuação dos Núcleos Regionais de Supervisão Ocupacional e a execução da SO, por meio de análise dos laudos de vistoria e seus eventuais desdobramentos.

Cabe ressaltar que o SNSO foi implementado em setembro de 2019 e as fiscalizações do exercício de 2019 se estenderam até o mês de dezembro. Até o encerramento do exercício, foram efetuadas 10.855 fiscalizações fora do SNSO e 19.224 dentro do SNSO.

Os laudos de vistoria do SNSO foram selecionados por amostragem probabilística (anexo II), com margem de erro de 10% e confiabilidade de 90% dentro do universo de vistorias realizadas em cada SR. As principais constatações dos exames são as seguintes:

4. Manutenção dos Planos Nacional e Regionais de Supervisão Ocupacional (2018-2020) sem adaptações à nova realidade do SNSO.

Na fase de planejamento, para o ano de 2019 até o mês de setembro, foi identificado que o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional – PNSO dá início ao processo que culmina na emissão do laudo de vistoria e seus eventuais desdobramentos administrativos. Ele é o documento central que direciona os planejamentos regionais, onde deveriam estar consideradas as peculiaridades regionais para o planejamento das fiscalizações.

O Plano Nacional em vigência para o ano de 2019 é o mesmo avaliado no Item 5, do Relatório de Auditoria Anual do Contas – exercício de 2018 (Relatório nº 201900467), uma vez que o documento tem vigência de três anos (2018-2020), dispondo de Diretrizes e Metas para a persecução da Supervisão Ocupacional, sem atualizações desde o último exame.

Em linhas gerais, verificou-se que os planejamentos regionais são um espelhamento do PNSO, sem adicionar fatores específicos à atividade, contendo as mesmas diretrizes e metas gerais, sem regionalizá-las. Ao serem demandadas, 36% das regionais apresentaram planilhas de planejamento, execução e monitoramento das atividades de supervisão ocupacional, porém de forma heterogênea, servindo apenas à regional que as elaborou, sem capacidade de consolidação ou monitoramento contínuo pela Sede. Das 14 SRs fiscalizadas nesse quesito, 64% não apresentaram planejamento das amostras e Homem/Hora por fiscalização regionalizada, limitando-se, na maioria das vezes, à previsão de diárias e passagens.

Apesar das informações coletadas junto às Superintendências Regionais, verificou-se que houve planejamento do órgão central para o segundo semestre de 2019, após a implantação do SNSO, para apuração e tratamento dos indícios de irregularidades identificados pelos Acórdão nº 775/2016/TCU-Plenário e estabelecimento de metas numéricas de fiscalizações. Todavia, não foi possível verificar, em todas

superintendências regionais, os critérios utilizados para definição de amostra para as parcelas fora do rol definido pelo Acórdão do TCU.

Deve-se ressaltar, todavia, que, para o período 2020-2022, o planejamento da supervisão ocupacional está descrito no "Plano de Apuração dos indícios de irregularidade dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária" e que o Incra começou a sistematizar, ainda em 2019, em ferramenta denominada "Diagnóstico DD", o módulo de planejamento para as ações do período, com base em informações sobre os assentamentos – como dados de criação, demarcação topográfica, condições para titulação e infraestrutura (demanda habitação) dos assentamentos, além das ações realizadas pelas SRs para o atendimento do Acórdão 1.976 - Plenário.

Assim, conclui-se que, com a ressalva da transição dos modelos de fiscalização, não houve direcionamento do órgão central no sentido de padronizar as peças de planejamento das Superintendências Regionais, nem metodologia clara para definição da amostra a ser fiscalizada, limitando-se ao estabelecimento de metas numéricas para cada superintendência regional.

No entanto, as ações empreendidas durante o exercício demonstram efetiva busca de estruturação das atividades de supervisão ocupacional, principalmente no que tange à implementação do módulo de planejamento dentro do Sistema Diagnóstico DD, que permitirá a uniformização dos critérios e documentos de planejamento, bem como seu monitoramento.

De acordo com o gestor, o sistema já se encontra em produção e, ainda no exercício de 2019, as superintendências regionais começaram a detalhar as principais ações a serem executadas nos exercícios seguintes (2020-2022). Todavia, até o fechamento deste relatório, nem todas SRs conseguiram finalizar seu planejamento.

5. Baixa formalização e atuação dos Núcleos Regionais.

Os Núcleos Regionais de Supervisão Ocupacional foram estruturas criadas no âmbito de providências tomadas pelo Incra por ocasião do Acórdão nº 1976/2017-TCU-Plenário, por meio da Portaria nº 565 de abril de 2018, com meta de implementar uma nova metodologia para a supervisão ocupacional e atualizar a gestão dos projetos de assentamento do PNRA. Segundo o PNSO, cabe aos Núcleos Regionais:

- a) elaborar os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional;
- b) contemplar nos PRSOs a apuração e saneamentos de "indícios de irregularidades" apontados pelo TCU nos autos do processo TC 000.517/2016-0;
- c) realizar a gestão das ações do Incra objetivando a otimização dos recursos e a qualificação da gestão dos assentamentos, por meio de ações territoriais;
- d) encaminhar as irregularidades eventualmente confirmadas para o devido saneamento no âmbito das Superintendências Regionais;
- e) realizar monitoramento e avaliação contínua da execução dos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional e consolidação de informações;

f) enviar ao Núcleo Nacional relatório de gestão semestral contendo informações consolidadas relativas aos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional; e

g) promover reuniões necessárias para avaliação e planejamento do Núcleo regional, com vista à execução dos Planos Regionais de Supervisão Ocupacional.

Verificou-se que os Núcleos Regionais definidos no PNSO tiveram atuação restrita a algumas Superintendências Regionais, sendo a supervisão ocupacional operacionalizada principalmente pelas Divisões de Desenvolvimento e Consolidação, já existentes na estrutura das Superintendências Regionais. Dessa forma, a diretriz de fazer reuniões periódicas para avaliação e planejamento do PRSO, bem como a avaliação e planejamento dos Núcleos e a emissão de relatórios semestrais também não foram efetivadas, não sendo apresentados documentos comprobatórios de atuação dos núcleos por nenhuma regional.

O que se verificou foi o baixo engajamento das Superintendências Regionais em ações de planejamento e estruturação de atividades. Conforme já foi constatado, 36% das regionais não apresentaram planejamento regionalizado prévio para as ações de SO que, combinada com a baixa atuação dos Núcleos Regionais trazem prejuízos ao efetivo monitoramento da execução dos Planos Regionais. Os prejuízos são reduzidos pela implantação do Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional, que permite o monitoramento da execução das atividades de SO, à medida que os laudos são carregados, sendo possível reportar, pelo menos, o número de parcelas vistoriadas.

Tendo conhecimento dos fatos ainda durante o exercício de 2019, a gestão avaliou a atuação dos núcleos regionais de supervisão ocupacional, optando por extingui-los, com a edição da Instrução Normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019, pelo entendimento que as Divisões de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento já possuem as atribuições de realizar estas ações, conforme previsão no Regimento Interno, bem como considerando as novas funcionalidades dos Sistemas Diagnóstico DD e SNSO e as dificuldades operacionais inerentes à redução significativa da força de trabalho no Incra.

6. Melhora significativa no monitoramento da atividade de supervisão ocupacional pelo órgão central.

Apesar da baixa formalização e atuação dos Núcleos Regionais, a implementação do SNSO trouxe avanços para a execução e monitoramento das ações de Supervisão Ocupacional, uma vez que o acesso às informações é automaticamente compartilhado entre superintendências regionais e órgão central.

No que se refere à execução das vistorias, procede a informação de que o SNSO fornece ferramentas para o acompanhamento do número de vistorias já realizadas, comprovado pelo relatório de monitoramento da execução física da supervisão ocupacional. Adicionalmente, o sistema Diagnóstico DD dispõe de módulo de planejamento e atribuição de metas de execução, mas ainda não foi utilizado efetivamente para os trabalhos do exercício 2019.

Em análise às ferramentas disponíveis dentro do sistema, não foram identificadas funções para geração de relatórios gerenciais. Não é possível estratificar as informações

colhidas pelos laudos, por tipo de irregularidade ou características de ocupação das parcelas ou seus beneficiários. Ao segregar os laudos inseridos no sistema, é possível aplicar alguns filtros, mas o resultado é a lista de laudos e não dados consolidados.

Com as informações coletadas durante os trabalhos de campo e uma ferramenta de extração e tratamento de dados, é possível fazer o diagnóstico para retroalimentação da política, mas que não ficou demonstrado durante os trabalhos de auditoria.

Dessa forma, conclui-se que os dados sobre a execução disponíveis no SNSO são importantes para o acompanhamento dos trabalhos pelo órgão central, ainda que ausentes informações de planejamento, indicadores e metas, que se encontram em outro sistema, que deverá ser integrado. Também se faz necessária a melhora na capacidade de extração dos dados inseridos no sistema, agregando informações disponibilizadas pelos laudos de vistoria. Finalmente, apesar de falhas pontuais, verificou-se que o órgão central tem cumprido rotinas de monitoramento da execução, conforme relatórios fornecidos.

7. Deficiências no preenchimento dos laudos de vistoria.

Para que as informações sejam completas e confiáveis, o correto preenchimento dos dados coletados em campo são de importância fundamental. Em análise às amostras dos laudos de vistoria, verificou-se que pelo menos 27% dos laudos apresentam algum tipo de falha de preenchimento.

Os problemas mais recorrentes são: não tipificação da irregularidade para beneficiários e ocupantes e não preenchimento da produção da parcela (área plantada ou plantel), quando o resultado da fiscalização é regular.

A falha ocorre pela ausência de supervisão dos laudos de vistoria e também pela não implementação de controles preventivos em sistema, definindo os formatos de dados aceitos para o preenchimento dos campos (numérico, percentual, textual); listas fechadas de opções para a tipificação; bem como travas que impedem a conclusão do laudo de vistoria sem o preenchimento de informações sensíveis aos resultados da fiscalização.

Laudos sem coesão ou com lacunas de informação impossibilitam o correto diagnóstico do uso da parcela e prejudicam a instrução dos processos de titulação, regularização ou retomada da parcela. Dessa forma, um pequeno deslize por imperícia ou negligência resulta em retrabalho para a fiscalização, além de reduzir a eficiência do PNRA.

Foi apresentado, pelo gestor, o documento “Retrato Supervisão Ocupacional – Informações Preliminares”, de lavra da UFSM no âmbito do Termo de Execução Descentralizado firmado entre Incra a Universidade para implantação do Sigr, em que foi feita uma análise dos laudos inseridos no SNSO, onde já é possível identificar alguns problemas de preenchimento dos laudos de supervisão ocupacional. O próximo estudo detalhará os principais problemas em cada SR e até mesmo de cada técnico, visando identificar focos de capacitação e qualificação para preenchimento dos laudos.

Adicionalmente, a DD está constituindo um grupo nacional, composto de servidores de todas as SRs, com vistas a qualificar a ação de supervisão ocupacional e elaboração dos

laudos; e está finalizando a elaboração do Manual do SNSO, com programa de capacitação junto aos servidores de referência de cada SR.

8. Baixo índice de apuração de irregularidades detectadas.

Para este exame, buscou-se verificar se há procedimentos e rotinas formalizadas para regularização ou desligamento de assentados do PNRA, em caso de detecção de irregularidades, conforme comando imposto pela IN nº 97/2018 (vigente durante o exercício 2019), arts. 69 e 70.

Para as irregularidades constatadas durante os trabalhos de Supervisão Ocupacional, cabe destacar a limitação de escopo de aproximadamente 40% da amostra, em razão da não disponibilização de informações em tempo hábil pelas SRs. Dos outros 60% dos casos, verificou-se que 40% das irregularidades não tiveram processos administrativos abertos para regularização ou retomada da parcela; e os outros 60% da amostra válida teve pelo menos o processo administrativo instaurado, cujos andamentos ainda se encontram em aberto.

A morosidade ocorre principalmente pela ausência de integração entre as áreas de fiscalização e de gestão de assentamentos e, segundo informações do gestor, em razão do baixo efetivo disponível. Não foi verificada estrutura e/ou sistema de encaminhamento às áreas responsáveis para a impulsão processual de regularização e/ou retomada administrativa da parcela.

A demora para a abertura de processos administrativos de regularização da ocupação ou retomada dos lotes prejudica os objetivos da política, uma vez que, no caso da regularização, mantém um ocupante na parcela sem acesso às políticas públicas necessárias para seu desenvolvimento; ao passo que, no caso de ocupante irregular acaba por ocupar precariamente uma parcela que poderia estar em posse de um beneficiário regular da PNRA.

Contabilização de Bens Imóveis

9. O Incra adotou providências para regularização do registro contábil e patrimonial do estoque de imóveis relacionados com a regularização fundiária, em que pese ainda não tenha concluído integralmente os trabalhos previstos.

Em decorrência do Acórdão n.º 1.331/2019 do TCU, foi avaliado se o Incra adotou medidas para regularizar o estoque de imóveis relacionados com a regularização fundiária pendentes de registro contábil e patrimonial, com base em evidências do cumprimento destas medidas por meio de consulta aos registros nos sistemas oficiais (SIAFI e SPIUnet).

Verificou-se que houve plano de ação elaborado pelo Incra para a regularização contábil e patrimonial dos imóveis federais certificados que não foram cadastrados

tempestivamente ou de forma individualizada nos sistemas oficiais, porém, em relação especificamente aos períodos de conclusão integral dos trabalhos, não houve o cumprimento dos prazos conforme previsto no cronograma de atividades do Grupo de Trabalho constituído para tal fim pela Portaria Incra n.º 1.946, de 09 de setembro de 2019. Estas atividades foram divididas em três fases.

A 1ª Fase dos trabalhos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Incra n.º 1.946/2019, relativa aos levantamentos dos kits de imóveis a serem registrados nos sistemas oficiais foi concluída, a saber: 1.740 imóveis identificados no lançamento contábil global de 2017 a serem cadastrados e 155 imóveis remanescentes que não tinham sido lançados contabilmente que foram cadastrados de forma prioritária no SIAFI e no SPIUnet.

Nesse momento, para fins de validação, a equipe de auditoria realizou, por amostragem, testes de conformidade contábil e patrimonial nos registros destes 155 imóveis prioritários, e verificou-se que os registros estavam em conformidade tanto com o SIAFI quanto com o SPIUnet (III – Anexos referentes ao item 9 - Anexo – Procedimentos de Conformidade Contábil e Patrimonial do Item 9).

Já a 2ª Fase, de registro dos 1.740 imóveis individualmente no SPIUnet, não chegou a ser concluída, pois, segundo o Incra, o andamento dos trabalhos foi prejudicado por questões de falta de recursos suficientes para o deslocamento dos servidores integrantes do Grupo de Trabalho e por dificuldades ocasionadas pela disseminação da pandemia do Covid-19 no Brasil.

Dessa forma, para dar continuidade aos trabalhos, foi publicada a Portaria Incra n.º 346, de 27 de fevereiro de 2020. Porém, porém, com a disseminação da pandemia do Covid-19 as atividades foram suspensas até ser estimado um novo cronograma para prorrogar a citada Portaria.

Diante disso, o Instituto publicou a Portaria Incra n.º 999, de 22 de maio de 2020, com o objetivo de prorrogar a Portaria Incra n.º 346/2020, apresentar novo cronograma e novos prazos para conclusão dos trabalhos projetados para o Grupo de Trabalho da Portaria n.º 346/2020, com a implementação do trabalho remoto para os servidores designados e previsão de entrega do relatório final até 13 de novembro de 2020.

Assim, o estoque de imóveis a serem regularizados pelo Incra é apresentado de forma resumida na Figura 1 a seguir:

Figura 5: Percentuais dos imóveis sob responsabilidade do Incra lançados de modo global no SIAFI para registro individualizado no SPIUnet.



Fonte: Incra.

Por último, a 3ª Fase da Portaria n.º 1.946/2019, referente ao registro contábil dos imóveis remanescentes pelo valor global, não precisou ser executada pelo fato de que estes imóveis já foram registrados individualmente nos kits dos 155 imóveis registrados prioritariamente.

Isto posto, identificou-se que o Incra adotou providências no sentido de regularizar o estoque de imóveis federais certificados pendentes de registro contábil e patrimonial, não obstante eventos (insuficiência de recursos e disseminação da pandemia do Coronavírus) tenham prejudicado o andamento normal dos trabalhos.

Por outro lado, ressalta-se que o não atendimento ao cronograma previsto no plano de ação decorrente da Portaria Incra n.º 999/2020 que tem como objetivo prorrogar os prazos da Portaria Incra n.º 346/2020 resultará em riscos de divulgação de valores distorcidos no que tange à mensuração e evidenciação do Ativo Imobilizado do Incra em suas Demonstrações Contábeis, no SIAFI e no SPIUnet, e, consequentemente, da União no BGU (III – Anexos referentes ao item 9 – Anexo – Detalhamento do item 9).

10. Inexistência de rotina formalizada para registro contábil e patrimonial dos imóveis federais certificados sob responsabilidade do Incra, bem como para revisão das áreas dos imóveis já certificados.

Avaliou-se a adoção pelo Incra de procedimentos e/ou rotinas de registro de incorporação de imóveis destinados à regularização fundiária e revisão dos perímetros dos imóveis federais já certificados na área da Amazônia Legal, ações previamente recomendadas ao Incra pelo Tribunal de Contas da União - TCU, por meio do Acórdão TCU n.º 1.331/2019.

A Amazônia Legal é uma área de 5.217.423 km², que corresponde a 61% do território brasileiro. Além de abrigar todo o bioma Amazônia brasileiro, ainda contém 20% do bioma Cerrado e parte do Pantanal mato-grossense. Ela engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão. Apesar de sua grande extensão territorial, a região tem

apenas 21.056.532 habitantes, ou seja, 12,4% da população nacional e a menor densidade demográfica do país (cerca de 4 habitantes por km²). Nos nove estados residem 55,9% da população indígena brasileira, cerca de 250 mil pessoas, segundo a Fundação Nacional da Saúde - FUNASA (IV – Anexos referentes ao item 10 – Anexo – Detalhamento do item 10 – Anexo – Referências do item 10 - Letra c).

Por sua vez, a Certificação do Imóvel Rural foi criada pela Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001. O processo é feito exclusivamente pelo Incra. Este documento é exigido para toda alteração de área ou de seu(s) titular(es) em Cartório (de acordo com os prazos estabelecidos no Decreto n.º 5.570, de 31 de outubro de 2005). Corresponde à elaboração de uma planta georreferenciada deste imóvel (IV – Anexos referentes ao item 10 – Anexo – Detalhamento do item 10 – Anexo – Referências do item 10 - Letra a).

Assim, constatou-se que não há rotina formalizada no âmbito do Incra para registro da incorporação dos imóveis federais certificados e para revisão dos perímetros dos imóveis federais já certificados os quais contêm parcela significativa de áreas destinadas a outras atividades não afeitas às responsabilidades do Instituto.

O Incra não adota fluxo de procedimentos e/ou rotinas formalizadas com o objetivo de realizar o registro patrimonial e contábil de incorporação dos imóveis do tipo glebas federais certificadas destinados à regularização fundiária.

Ocorre que, questionado acerca da existência de rotina formalizada, o Incra informou que desde a mudança ocorrida na estrutura organizacional do Instituto, não se adotou fluxo de procedimentos nem rotina para o registro contábil e patrimonial de incorporação de imóveis.

Nessa linha, atualmente, enquanto esse fluxo não for estabelecido oficialmente, o registro é realizado, na prática, a partir do momento em que ocorre a identificação da arrecadação de gleba devoluta ou a inclusão do georreferenciamento de alguma gleba que não era georreferenciada anteriormente.

Nesse contexto, desde a publicação do Acórdão TCU n.º 1.331/2019, foram cadastrados, contábil e patrimonialmente, 155 imóveis, equivalente a uma área estimada líquida de 989.161, 87 hectares, perfazendo um total aproximado de R\$ 4 bilhões.

E ainda, também não foi possível obter evidências de que houve a revisão dos perímetros das glebas federais já certificadas e destinadas a outras atividades não afeitas às responsabilidades do Incra, visto que o Instituto não forneceu informações a respeito das relações de imóveis destinados à criação de territórios indígenas, unidades de conservação, faixas de domínio sob gestão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT e áreas inalienáveis pertencentes à Secretaria de Patrimônio da União – SPU.

Dessa forma, a não adoção de rotina formalizada para o registro sistemático do registro patrimonial e contábil de incorporação das glebas federais certificadas terá como consequência direta o risco de ocorrência de registros intempestivos ou ausência de registros das glebas federais certificadas sob responsabilidade do Incra, ocasionando subavaliação do Ativo Imobilizado do Instituto em suas Demonstrações Contábeis e da União no Balanço Geral da União (BGU).

Do mesmo modo, a inexistência de fluxo de procedimentos para a revisão das glebas federais já certificadas causará risco de sobreposição da área de imóveis da União e, consequentemente, distorção na valoração e contabilização desses ativos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e no Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União – SPIUnet.

Portanto, a formalização de rotina e fluxo de procedimentos pelo Incra para os casos descritos anteriormente viabilizará a ocorrência de registros tempestivos, adequados e suficientes dos imóveis do tipo glebas federais certificadas nos sistemas governamentais oficiais (SIAFI e SPIUnet) e oferecerá melhoria da transparência das informações fornecidas pelo Instituto, com a divulgação de valores contábeis confiáveis e fidedignos dos imóveis do Incra, e por consequência, da União (IV – Anexos referentes ao item 10 – Anexo – Detalhamento do item 10).

Logo, até o fechamento das análises, em 30 de junho de 2020, verificou-se que os controles implementados pelo Incra para a efetivação dos registros contábeis e patrimoniais dos bens imóveis certificados na área da Amazônia Legal foram parcialmente suficientes quanto à oportunidade, suficiência e evidência destes registros.

RECOMENDAÇÕES

Regularização Fundiária

Achado 1. As técnicas de sensoriamento remoto atualmente aplicadas no processo de regularização fundiária rural não garantem, por si só, os requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva), mas têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo.

Recomendação 1: Evidenciar e armazenar, em meio seguro e rastreável, as imagens e laudos com os elementos e critérios utilizados para fundamentar as decisões tomadas pelo Incra em relação aos indícios de irregularidades relacionados à ocupação, exploração e cultura efetiva no âmbito do processo de regularização fundiária rural, de forma que facilite o acesso a esses documentos de suporte por gestores, auditores e, eventualmente, pelos administrados.

Recomendação 2: Complementar as análises de sensoriamento remoto com vistorias/fiscalizações presenciais enquanto as soluções tecnológicas disponíveis ao Incra não asseguram de forma única e eficaz o atendimento aos requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva) no âmbito do processo de regularização fundiária rural, com exceção dos imóveis cujo perímetro é coberto por vegetação primária, onde há razoável segurança sobre a “não ocupação” e nos demais casos em que o sensoriamento é suficiente para pleno atendimento de todas as condicionantes legais.

Achado 2. Ausência de registro de resultado da análise de conformidade quanto aos requisitos para emissão da CRO.

Recomendação 3: Implementar, no Sigef Titulação, relatório específico que ateste a conformidade dos requisitos para emissão da CRO, de forma que esteja registrada a conclusão sobre cada item analisado, o local de armazenamento da documentação de suporte (ex.: imagens e laudos), bem como o parecer do técnico responsável pela análise sobre as pendências identificadas que podem resultar no indeferimento do processo de regularização fundiária.

Achado 3: Baixo desempenho do Incra na emissão de títulos rurais em 2019, frente ao contingente de imóveis que aguardam regularização fundiária.

Recomendação 4: Elaborar um plano de ação especificamente voltado para a instrução e análise processual de imóveis que aguardam regularização fundiária, especialmente aqueles que já tiveram o perímetro da parcela georreferenciado, pelo poder público ou privado, utilizando-se do roteiro que será construído com base na ação piloto para padronizar a atuação dos servidores.

Supervisão Ocupacional

Achado 7: Deficiências no preenchimento dos laudos de vistoria.

Recomendação 5: Implementar, nos manuais e treinamentos sobre o SNSO, instruções para o correto preenchimento dos laudos de vistoria, principalmente para informações consideradas sensíveis para os desdobramentos administrativos, como tipificação da irregularidade, ateste de exploração efetiva da terra (registro de produção, áreas de pastagem e plantel).

Recomendação 6: Na próxima rodada de atualização do SNSO, avaliar a implementação de controles preventivos e “críticas” do sistema, com vistas a não permitir a conclusão do laudo de vistoria sem o preenchimento de campos sensíveis.

Recomendação 7: Apresentar estudo para identificação dos problemas de preenchimento mais relevantes ocorridos nos laudos de vistoria dentro do SNSO, bem como as providências adotadas para superação das fragilidades apontadas.

Achado 8: Baixo índice de apuração de irregularidades detectadas.

Recomendação 8: Elaborar Plano de Ação para a apuração das irregularidades detectadas durante as vistorias cadastradas no SNSO, mas que ainda não tiveram processo administrativo aberto para regularização do assentado/ocupante ou desintrusão do lote.

Recomendação 9: Implementar rotina de encaminhamento dos laudos irregulares ao setor responsável pela abertura de processo de regularização e/ou retomada das parcelas ocupadas indevidamente.

Contabilização de bens imóveis

Achado 10: Inexistência de rotina formalizada para registro contábil e patrimonial dos imóveis federais certificados sob responsabilidade do Incra, bem como para revisão das áreas dos imóveis já certificados.

Recomendação 10: Adotar rotina formalizada, detalhando o fluxo de procedimentos necessários, para o registro patrimonial e contábil de forma tempestiva da incorporação dos bens imóveis federais certificados na área da Amazônia Legal, assim como para revisar os perímetros das glebas federais que já foram certificadas que contêm áreas destinadas à criação de territórios indígenas, unidades de conservação federal, faixas de domínio sob gestão do DNIT e áreas inalienáveis pertencentes à SPU.

CONCLUSÃO

O resultado do trabalho demonstrou que as técnicas de sensoriamento remoto aplicadas pelo Incra no âmbito do processo de regularização fundiária rural não garantem, por si só, os requisitos de ocupação da área e prática de cultura efetiva previstos em Lei. As principais evidências são as imagens utilizadas como suporte nesta análise, nas quais há indicação de áreas com vegetação primária ou com “indícios” de antropização, sem identificar a existência de outros elementos que forneçam maior segurança na tomada de decisão para afastar a hipótese de que, na área analisada, houve apenas desmatamento. Tudo isso não diminui a importância da tecnologia utilizada que tem capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo, porém, em função das limitações atuais, deve ser utilizada em auxílio às análises requeridas.

Neste mesmo tema, também foi analisada a expedição da CRO, documento obtido por requerente da regularização e serve como comprovação de ocupação da área pública junto às instituições oficiais de crédito. Sobre isso, foi constatado que não há registro do resultado da análise de conformidade em relação aos requisitos que devem ser checados antes da expedição da certidão. Assim, cabe maior rigor na checagem dos requisitos para que somente os legítimos detentores de propriedades rurais tenham acesso aos benefícios da CRO.

Em adição, considerando que se trata de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício 2019, observou-se, por meio de painel eletrônico do Incra, que houve um baixo desempenho da Autarquia, em 2019, na emissão de títulos rurais frente ao contingente de imóveis que aguardam regularização fundiária. Esse baixo desempenho foi justificado pelo volume e complexidade de situações enfrentadas pelo Incra ao longo do ano, muito em função da absorção das atribuições da extinta Serfal. Nesse sentido, considerando o passivo existente e por ser um projeto prioritário da atual gestão, foi recomendada a construção de um plano de ação voltado para instrução e análise processual desses imóveis que aguardam regularização.

Quanto ao processo de supervisão ocupacional, ficou constatado que, durante o exercício de 2019, foram estabelecidas metas numéricas no planejamento das atividades de supervisão ocupacional, para apuração dos indícios de irregularidades apontados pelo Acórdão nº 775/2016 – TCU Plenário e ações ordinárias, sem apresentar critérios para elaboração da amostra. Verificou-se também que as diretrizes e metas de implementação da estrutura que dá suporte à atividade, como treinamentos e disponibilização de tablets, foram cumpridas em sua maioria.

Com a implementação do SNSO, tornou-se desnecessário o encaminhamento de relatórios de monitoramento das regionais à Sede. Assim, procede a informação de que o SNSO fornece ferramentas para o acompanhamento do número de vistorias já realizadas, ainda que esse acompanhamento se limite ao número de vistorias, comprovado pelo relatório de monitoramento da execução física fornecido pelo Incra. Com o advento da IN 99/2019, editada em 30 de dezembro de 2019, extinguiu-se a necessidade de implementação dos núcleos de supervisão ocupacional das linhas de reporte vigentes para o exercício.

Sobre a relevância e confiabilidade das informações inseridas em sistema, para retroalimentação da política, verificou-se falhas de preenchimento em pelo menos 29% da amostra, consistindo, principalmente, em não tipificação da irregularidade para beneficiários e ocupantes e não preenchimento da produção da parcela (área plantada ou plantel). Corrigidas essas falhas, com as informações coletadas durante os trabalhos de campo e dispondo de ferramenta de extração e tratamento de dados, é possível fazer o diagnóstico para retroalimentação da política, em cada regional e no Órgão Central.

Quanto aos desdobramentos administrativos após a detecção das irregularidades, a despeito da dificuldade de acesso às informações, verificou-se que 31% da amostra auditável não teve processos administrativos abertos para regularização ou retomada da parcela, após a identificação da irregularidade. A morosidade ocorre principalmente pela ausência de integração entre as áreas de fiscalização e de gestão de assentamentos e baixo efetivo, aumentando a ineficiência do PNRA, uma vez que novos beneficiários poderiam ser contemplados com parcela irregularmente ocupada.

Por fim, no que tange à contabilização de bens imóveis relacionados com a regularização fundiária, com destaque para os imóveis localizados na Amazônia Legal, foi evidenciado que o Incra adotou providências para regularização do registro contábil e patrimonial do estoque desses imóveis, em que pese ainda não tenha concluído integralmente o trabalho. Destacam-se, assim, as ações adotadas buscando atender o Acórdão TCU n.º 1.331/2019 – Plenário.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado 1 - As técnicas de sensoriamento remoto atualmente aplicadas no processo de regularização fundiária rural não garantem, por si só, os requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva), mas têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo.

Trecho do Achado de Auditoria	Trecho da Manifestação da Unidade	Análise da Manifestação da Unidade
No processo de regularização fundiária, mais precisamente na etapa denominada “análise de sobreposição” realizada pelo Incra, que inclui a verificação de indícios de parcelamento, ocupação da área e prática de cultura efetiva, consta, como suporte às análises do Incra, apenas formulário com as respostas, no modelo check list ("sim" ou "não"), para cada um dos itens analisados, porém sem os documentos de suporte (ex.: imagens, laudo) da referida análise realizada com base nas informações do banco de dados cartográficos. Ou seja, não foi possível verificar os elementos/critérios/evidências que fundamentaram as decisões tomadas pelo Incra em todos os 23 processos analisados pela equipe de auditoria.	<i>1.1 Nesta primeira afirmação dos Auditores da CGU, não fica claro se estão se referindo ao formulário com o resultado de análise de sobreposição das parcelas em regularização com outros temas da base cartográfica ou se estão se referindo à análise de indícios de irregularidade. O texto inicial leva a crer que é análise das parcelas sobre imagens de satélite para verificação de indícios de ocupação e parcelamento irregular, porém depois misturam com “formulário modelo chek-list”. Confuso, pois, são coisas diferentes, embora partes integrantes do processo de regularização fundiária.”.</i> <i>1.2.1 Análise de sobreposição:</i>	Nos formulários de análise de sobreposição do Incra, elaborados no modelo <i>check list</i> com respostas "sim" ou "não", constam vários temas, conforme mencionado pelo Incra. Entre os temas do formulário consta a análise de indícios de irregularidades, que inclui a verificação de indícios de parcelamento, ocupação da área e prática de cultura efetiva, a que se refere a CGU, conforme registrado no achado. No entanto, considerando a observação realizada pelo Incra, de que a afirmação da CGU não foi clara, o texto será ajustado para facilitar o entendimento e não deixar dúvidas sobre o apontamento realizado pela CGU.

	<i>1.2.1.1 É feita uma análise espacial para averiguar a sobreposição entre os polígonos das parcelas de regularização fundiária e polígono de outros temas, tais como: (...) m) indícios de irregularidade</i> <i>1.2.1.2 O resultado é apresentado em forma de formulário no SIGEF Titulação que auxiliará o Analista à tomada de decisão. O resultado apresentado na forma de “sim ou não” é suficiente para o Analista pois há sobreposições que são requisitos para a regularização, outras são condicionantes e outras que são impeditivas.</i> <i>(...)</i> <i>1.2.2 Análise de parcelas sobre imagens de satélite para verificação de indícios de ação antrópica e parcelamento irregular:</i> <i>1.2.2.1 Para análise de indícios de ação antrópica na parcela, atualmente, utiliza-se imagens do satélite LANDSAT disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e outros, por serem serviços gratuitos e</i>	Novo texto sugerido: <u>O resultado da análise de indícios de irregularidade realizada pelo Incra, que inclui a verificação de indícios de parcelamento, ocupação da área e prática de cultura efetiva, realizada com base nas informações do banco de dados cartográficos, é registrado nos formulários de análise de sobreposição, constantes nos processos de regularização fundiária.</u> <u>Ocorre que nos formulários constam apenas as respostas, no modelo "sim" ou "não", com o resultado das análises realizadas, no entanto sem o os documentos de suporte (ex.: imagens, laudo). Ou seja, não foi possível verificar os elementos/critérios/evidências que fundamentaram as decisões tomadas pelo Incra em todos os 23 processos analisados pela equipe de auditoria.</u> [O trecho da manifestação que trata da verificação de indícios de ação antrópica é considerado no próximo tópico analisado]
--	--	---

	<i>imageamento que reporta à época em que deve ser feita a análise (ano de 2008).</i> <i>1.2.2.2 No período de vigência da MP 910/2020 a data foi alterada para o ano de 2014 e utilizadas imagens para a referida data.</i> <i>1.2.2.3 Com os polígonos das parcelas sobre as imagens de satélite é feita fotointerpretação a partir de respostas espectrais de indícios de ocupação.</i> <i>1.2.2.4 Até o presente momento, a análise é feita de forma individualizada para cada parcela verificando a ocorrência ou não de ação antrópica na área de estudo.</i> <i>1.2.2.5 Em momento oportuno, pretendemos automatizar alguns processos desta análise. Essa automatização depende de equipe dedicada, pesquisa, programação (TI) e desenvolvimento de metodologia.</i>	Quanto à manifestação referente à análise de indícios de fracionamento irregular, o Incra selecionou algumas imagens para demonstrar, de forma esclarecedora, que por meio da fotointerpretação é possível verificar inconsistência entre os limites de parcelas adjacentes verificando a ocorrência, ou ausência, de segmentação com algum limite artificial, natural, obras de engenharia, acidentes geográficos ou cultivo agrícola. Entretanto, deve ser considerado que nem todas as parcelas eventualmente fracionadas vão apresentar as inconsistências constantes nas imagens utilizadas pelo Incra, tampouco vão apresentar nomes e sobrenomes idênticos. Além do mais, para concluir que “não foi possível verificar os elementos/critérios/evidências que fundamentaram as decisões tomadas pelo Incra em todos os 23 processos analisados pela equipe de auditoria”, a equipe de auditoria se baseou nos documentos contidos
--	--	---

	<i>1.2.2.6 Já análise de indícios de fracionamento irregular consiste em duas etapas: a) consulta à tabela de atributos das parcelas adjacentes, à que está sendo analisada, para verificação de nomes e sobrenomes idênticos, b) fotointerpretação, na qual é averiguado inconsistência entre os limites de parcelas adjacentes verificando a ocorrência, ou ausência, de segmentação com algum limite artificial, natural, obras de engenharia, acidentes geográficos ou cultivo agrícola.</i> <i>1.2.2.7 A fotointerpretação é feita com auxílio do Sistema de Informação Geográfica (SIG) Quantum GIS, utilizando diferentes sensores em diferentes épocas.</i> <i>1.2.2.8 Além da resultante de consulta à tabela de atributos é possível por fotointerpretação encontrar indícios de fracionamento irregular.</i> <i>1.2.2.9 A título de exemplo são apresentados, a seguir, uma análise em Quantum Gis de indício de fracionamento irregular.</i>	no Sigef Titulação, no processo SEI e também nos documentos de suporte da referida análise (imagens e laudos) solicitados à Unidade auditada. A ausência desses documentos, inclusive em processos com indício de fracionamento, e a apresentação de imagens que tratam, exclusivamente, da existência de vegetação primária ou indícios de antropização/ocupação, apoiam a conclusão da auditoria. Ou seja, a equipe de auditoria não entrou no mérito da análise realizada pela área cartográfica do Incra para obter a referida conclusão. Portanto, verifica-se que o sensoriamento remoto contribui de forma efetiva e deve ser utilizado para a análise de indícios de fracionamento, identificando possíveis áreas irregulares. No entanto, nem todas as áreas irregulares podem ser identificadas a partir exclusivamente da fotointerpretação, o que não inviabiliza a utilização da ferramenta. Ademais, houve equívoco na descrição sumária do Achado de Auditoria ao afirmar que a decisão é tomada sem embasamento técnico. Na verdade, constatou-se que os
--	--	---

	<i>[figuras 01 a 05]</i> <i>(...)</i> <i>1.3 Auditores questionam que o “formulário em formato check-list (sim ou não) não é acompanhado de embasamento técnico ou de documentos de suporte (imagem, laudo)”. Ora, esta afirmação está equivocada. Para isso, servem os Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Não haveria razão de existir se não fosse para a realização de análise espacial de uma pequena, média ou grande massa de dados e apresentar formulários que auxiliem a tomada de decisão. O “laudo” resultante da análise está na consulta espacial que o SIG realiza. Ao Analista finalístico, importa a resposta “Sim ou Não” para que haja a tomada de decisão. Suscitar que para cada consulta espacial deveria haver um “laudo” ou uma “imagem” para embasar a decisão é negar o avanço tecnológico e voltarmos para as fichas analógicas individuais para cada elemento a ser analisado. Afirmar que “não é possível verificar os elementos/critérios/evidências que fundamentam as decisões tomadas” é demonstrar desconhecimento em</i>	formulários não são acompanhados das evidências e elementos que suportem as decisões tomadas pelo Incra, conforme consta no primeiro parágrafo do achado. Assim, <u>a descrição sumária do achado de auditoria será ajustada e o trecho “não há embasamento técnico” será retirado.</u> Destaca-se a pertinência e relevância dos apontamentos realizados pelo Incra quanto ao uso dos <i>Sistemas de Informação Geográfica (SIG)</i> e à necessidade da utilização dos avanços tecnológicos. As ferramentas e os avanços tecnológicos são fundamentais para aumento da eficiência da administração pública, a qual deve ser pautada pela busca constante da modernização e utilização de tecnologias. No entanto, no âmbito da administração pública, os atos administrativos devem ser motivados de forma clara, com indicação dos pressupostos de fato e dos fundamentos técnicos e jurídicos que determinarem a decisão, em concordância com o princípio da transparência.
--	---	---

	<i>Geociências. A afirmação deveria estar acompanhada de uma contraprova dos Auditores com a utilização de um SIG que a CGU utilize e, assim, verificar, ou não, a veracidade do resultado apresentado nesse ou naquele formulário. Deveriam os Auditores terem apresentado uma análise em um SIG da CGU ou laudo pericial que afire que não há possibilidade de verificação dos resultados.</i> <i>1.4 Trata-se de análise espacial em banco de dados cartográfico, para contrapor o resultado há que se ter conhecimento da área e manuseio em Sistemas computacionais. Sem conhecimento em Geociências, sem manuseio de um SIG ou sem a contratação de uma empresa especializada ou perito habilitado na área, não se pode afirmar que os resultados não podem avaliados ou que não inspiram confiança.</i> <i>1.5 A Coordenação de Cartografia do INCRA está à disposição dos Auditores da CGU para uma visita presencial para que possa ser demonstrada a análise e consulta espacial, com ou sem a participação de um perito da</i>	Apesar de ter ressaltado a importância e necessidade da utilização dos Sistemas de Informação Geográfica de forma apropriada, o Incra não apresentou motivos que supostamente inviabilizam a instrução processual com documentos que suportem as decisões tomadas. A instrução dos processos com esses documentos é importante para o Incra pois confere segurança às decisões do Instituto. Afirmar que não é possível verificar os elementos/critérios/evidências que fundamentam as decisões tomadas não é demonstrar desconhecimento em Geociências, tendo em vista que a CGU não afirmou que a Geociência é incapaz de produzir as elementos/critérios/evidências, mas sim que as evidências produzidas pelo sensoriamento remoto não foram demonstradas no âmbito do processo administrativo de regularização fundiária. Cabe enfatizar que, a atuação da CGU é baseada nas evidências que são coletadas e
--	--	---

	<i>CGU, para que reste esclarecido que a tecnologia é uma aliada do Analista.</i>	produzidas no âmbito da execução da auditoria, incluindo, por exemplo, a manifestação e os documentos apresentados pela Unidade examinada. Assim, a partir de uma amostra selecionada, foram solicitados os elementos que comprovem a prática de cultura efetiva, ocupação e exploração das áreas e, com base no que foi apresentado, houve emissão de opinião da CGU.
Além disso, nas imagens Landsat encaminhadas posteriormente pelo Incra, verificou-se que a técnica de sensoriamento utilizada não permite afirmar com segurança se as parcelas em processo de regularização têm ocupação e exploração direta, prática de cultura efetiva e se não possuem indícios de parcelamento.	<i>2.1 As imagens LANDSAT são utilizadas para averiguação de ação antrópica no âmbito da parcela que está em regularização para o período anterior a 2008, conforme determina a legislação.</i> <i>2.2 Em nenhum momento foi afirmado que essas mesmas imagens são utilizadas para a averiguação de indícios de fracionamento irregular. Mais uma vez, chamo a atenção para a necessidade de conhecimento em Geociências, pois é sabido que os SIG's permitem a interoperabilidade de dados gráficos (parcelas) com dados raster de diferentes sensores, diferentes resoluções</i>	A CGU solicitou ao Incra os documentos (imagens, parecer, laudo, análises, nota técnica) que embasaram as decisões tomadas pelo Incra quanto à análise de sobreposição e de indícios de irregularidade (fracionamento, ocupação, prática de cultura efetiva) realizadas por meio da utilização da técnica de sensoriamento remoto. Em resposta, o Incra encaminhou as imagens que embasaram o achado de auditoria elaborado pela CGU. De acordo com as imagens verifica-se que o Incra identifica duas situações, quais sejam, vegetação primária ou área com indícios de antropização/ocupação.

	<i>espaciais e espectrais e diferentes épocas. Portanto, a análise sobre dados raster não está adstrita a imagens LANDSAT.</i> <i>2.3 Dados raster de diferentes fontes, como demonstrado nas Figuras 01 a 05, permitem fotointerpretação com diferentes Ground Sampling Distance e que atende perfeitamente aos objetivos pretendidos.</i>	No achado de auditoria não foi afirmado que não é possível identificar essas duas situações. Para as áreas de vegetação primária é possível concluir com segurança que não existe antropização ou ocupação, no entanto, a CGU entende que, a partir exclusivamente das imagens encaminhadas, não é possível afirmar com segurança que áreas com indício de antropização possuem ocupação e exploração. Na definição, o próprio Incra afirma que as áreas possuem indícios de antropização/ocupação. Ressalta-se que a lei 11.952/2009 estabelece que para regularização da ocupação, o ocupante e seu cônjuge ou companheiro deverão praticar cultura efetiva e comprovar o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica. Ou seja, apenas a ocorrência de antropização não assegura o atendimento aos requisitos estabelecidos na Lei. A título de exemplo, é possível que ocorra a supressão da vegetação primária de uma área sem que necessariamente seja iniciada uma
--	---	--

		exploração de cultura efetiva. É importante considerar, ainda, a realidade da Amazônia, sendo comum o desmatamento apenas para exploração da madeira, o que pode representar uma falsa indicação de que a área está sendo explorada. Quanto à observação do Incra que <i>“Em nenhum momento foi afirmado que essas mesmas imagens são utilizadas para a averiguação de indícios de fracionamento irregular”</i>, destaco o trecho a seguir transcrito do Ofício 37535/2020/DF/SEDE/INCRA-INCRA: <i>“Ressalto que a análise visual que é feita sobre as imagens do satélite LANDSAT tem a capacidade de detectar indícios de ocupação (se houver supressão da vegetação densa - floresta Amazônica) e indícios de fracionamento.”</i> (grifo nosso). No entanto, levando em considerando a manifestação após a apresentação do achado de auditoria, o texto será ajustado para que conste apenas ocupação, exploração direta e
--	--	--

		prática de cultura efetiva, sem menção a indícios de parcelamento. Sugestão de ajuste no texto (troca-se “verificou-se” por “não ficou demonstrado”): <u>Além disso, por meio das imagens Landsat encaminhadas posteriormente pelo Incra, não ficou demonstrado que as técnicas de sensoriamento utilizadas permitem afirmar com segurança se as parcelas em processo de regularização têm ocupação, exploração direta e prática de cultura efetiva.</u> Por fim, registra-se a importância do conhecimento dos termos técnicos apresentados na manifestação. No entanto, o Incra não vinculou a aplicação desses conhecimentos nas imagens encaminhadas, em decorrência da solicitação da CGU, de forma que fique comprovado com segurança que as parcelas possuem ocupação, exploração direta e prática de cultura efetiva.
--	--	--

A partir das imagens e da apresentação da ferramenta de sensoriamento remoto por videoconferência realizada pelo Instituto, observou-se que o técnico da área cartográfica do Incra conclui pela existência ou não de ocupação e exploração da área tendo como referência, basicamente, a coloração da imagem que encobre o perímetro da parcela. Na legenda das imagens apresentadas, a cor verde representa vegetação primária e a cor rosa representa área com indícios de antropização/ocupação conforme demonstrado nas imagens abaixo: ...	<i>3.1 Primeiramente, esclarecer que a apresentação a qual os Auditores se referem foi feita por mim por videoconferência e, sem o desmerecimento que foi dado pelos Auditores, na aludida apresentação procurou-se uma forma didática de apresentação da metodologia, evitando os termos técnicos e tentando facilitar a compreensão de uma área complexa que é o Sensoriamento Remoto.</i> <i>3.2 A alegação de que “... que o técnico da área cartográfica do Incra conclui pela existência ou não de ocupação e exploração da área tendo como referência, basicamente, a coloração da imagem que encobre o perímetro da parcela” está equivocada.</i> <i>3.3 A radiação eletromagnética ao incidir na superfície terrestre fica sujeita a dois processos físicos: a) espalhamento, b)</i>	Inicialmente, importante esclarecer que, de nenhuma forma, esta equipe de auditoria desmereceu a apresentação ou o trabalho realizado pelo servidor do Incra, que se predispôs a esclarecer de forma cordial e didática a utilização da ferramenta de sensoriamento remoto. Essa é uma opinião que extrapola e diverge totalmente do comportamento profissional e respeitoso entre a equipe de auditoria e os gestores envolvidos no referido trabalho. Os aspectos apresentados pelo Incra são esclarecedores e essenciais para o entendimento das características e particularidades que envolve a análise realizada por meio do sensoriamento remoto. Inclusive, a manifestação da Unidade expõe que o termo “coloração” é impróprio para contextualização da análise realizada no

	<i>absorção. A razão entre o fluxo espalhado e o fluxo incidente é chamada de albedo.</i> <i>3.4 O albedo varia com o tipo de alvo sobre o qual incide a radiação eletromagnética e através dessa variação é que são identificados os diferentes alvos na superfície terrestre.</i> <i>3.5 O Sensoriamento Remoto está todo baseado na radiação eletromagnética. Assim, o que os Auditores chamam de “coloração”, dizemos que se trata de radiação visível, que é um conjunto de radiações compreendidas entre 390 e 700 nm. As radiações nesta faixa de comprimento de onda, ao incidirem no sistema visual humano, são capazes de provocar uma sensação de cor no cérebro. O fato do ser humano enxergar cores está ligado aos estímulos do cérebro, que utiliza este recurso para diferenciar uma frequência da outra. Por esta razão, pode-se dizer que na natureza não existem cores, apenas objetos que refletem ondas de frequências diferentes que provocam no cérebro humano a sensação de cores.</i>	sensoriamento remoto, dessa forma será realizado ajuste no texto. A aplicação de conhecimentos na área de geociências e a demonstração das variáveis envolvidas na fotointerpretação não alteram o que foi constatado pela auditoria, que as imagens analisadas diferenciam apenas áreas com vegetação primária e áreas com indícios de antropização. Ademais, as faixas espectrais utilizadas na fotointerpretação não têm como resposta ou aplicação, conforme quadro 02, a identificação de agricultura ou pecuária (cultura efetiva). Em que pese o trecho constante na manifestação “Na vegetação a interação da energia solar depende da homogeneidade (culturas agrícolas),” sugerir que é possível identificar presença de cultura agrícola a partir da homogeneidade da interação da energia solar na vegetação, destaca-se novamente trecho da manifestação do Incra realizada durante a execução da auditoria:
--	---	--

	3.6 A seguir é apresentado uma figura esquemática do espectro eletromagnético que ilustra a ordenação da radiação em função do comprimento de onda e da frequência: 3.7 Além da radiação do visível, o olho humano ainda consegue receber estímulos de uma parte de faixa da radiação infravermelha. 3.8 Como na análise de indícios de ação antrópica nas parcelas em regularização estamos interessados em verificar a presença ou ausência de vegetação, exposição ou não de solo e, para isso é necessário que conheçamos o básico da interação da radiação solar com o dossel da vegetação e com o solo. 3.9 Na vegetação a interação da energia solar depende da homogeneidade (culturas agrícolas) ou heterogeneidade (mata nativa, densa) com o dossel vegetativo, fatores morfológicos (densidade, distribuição horizontal e vertical, ângulo de inserção	A análise de cultura efetiva fica prejudicada, uma vez que o INCRA ainda não desenvolveu metodologia para detecção, por Sensoriamento Remoto, de exploração agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo, conforme definido na Lei nº 11.952/2009 e Lei 13.465/2017. Esta constatação depende de declaração expressa do ocupante ou vistoria in loco.” (grifo nosso) Na manifestação o Incra afirma que “na análise de indícios de ação antrópica nas parcelas em regularização estamos interessados em verificar a presença ou ausência de vegetação, exposição ou não de solo”, ratifica o que foi constatado pela auditoria, tendo em vista que indicam apenas se existe ação antrópica ou não. Além disso, de acordo com o Art. 5º da Lei nº 11.952/2009, o que interessa é verificar a prática de cultura efetiva e o exercício de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica. Novo texto com ajustes:
--	--	--

	<i>foliar), fatores fisiológicos (idade da planta, déficit hídrico, tipo e espessura das folhas, nutrientes), porcentagem de cobertura do solo (dossel completo ou incompleto), nutrientes na planta, conteúdo de água na folha, dentre outras.</i> <i>3.10 No solo a interação da energia solar depende da presença, ou não, de óxidos de ferro, umidade, matéria orgânica, granulometria, mineralogia, material de origem, capacidade de troca catiônica, condições de drenagem interna, temperatura, localização, dentre outros.</i> <i>3.11 De acordo com esses fatores, parâmetros ou pela combinação deles, diferentes resultados no espectro são observados e precisam ser levados em consideração pelo Analista na fotointerpretação.</i> <i>3.12 Portanto, de forma alguma uma análise em Sensoriamento Remoto está baseada em “coloração” da imagem.</i>	A partir das imagens utilizadas pelo Incra, observou-se que o Incra conclui pela existência ou não de ocupação e exploração da área após a fotointerpretação da imagem que encobre o perímetro da parcela. As legendas das imagens apresentadas indicam que são identificadas: vegetação primária e indícios de antropização/ocupação, conclusões obtidas por meio da radiação solar com o dossel da vegetação e com o solo, que se traduzem em espectro visíveis ao homem.
--	---	--

	<i>3.13 A fotointerpretação consiste em extrair informações de alvos da superfície terrestre, com base nas suas respostas espectrais, quando observadas na imagem. Além disso na interpretação visual são utilizados alguns dos elementos fotointerpretativos como textura, forma, tamanho, tonalidade e outros.</i>	
Ocorre que a “antropização/ocupação” ou indicação de solo exposto não permite concluir com segurança que existem benfeitorias, a exemplo de cercas, casa, curral, barracão, galpão, armazéns, para comprovar a ocupação e exploração da área pelo requerente. Também não é possível visualizar a existência de alguma cultura, pasto, ou criação de animais, para comprovação da prática de cultura efetiva.	<i>4.1 Em nenhum momento foi disto aos Auditores que utilizávamos imagens LANDSAT5 para averiguar benfeitorias, cercas, casa, curral, barracão, galpão, armazéns e criação de animais. Portanto, a conclusão dos Auditores ficou adstrita à apresentação que foi feita para averiguação de indícios de ação antrópica na área para o período anterior a 2008.</i> <i>4.2 Se a análise ficar restrita a uma parcela, a resolução espacial de uma imagem LANDSAT 5, não permitiria tal conclusão. Porém, o universo de avaliação em imagem orbital vai muito além dos limites impostos por uma parcela de regularização e muito além da análise rasa de uma porção específica da superfície de estudo. Portanto, algumas das conclusões dos Auditores, supramencionadas,</i>	Em que pese afirmar que “a conclusão dos Auditores ficou adstrita à apresentação que foi feita para averiguação de indícios de ação antrópica na área para o período anterior a 2008”, o Incra não apresentou outros instrumentos ou imagens utilizadas para verificar a existência de benfeitorias (cercas, casa, curral, barracão, galpão, armazéns, etc) citadas no Achado. Portanto, não foram apresentadas evidências de que o Incra realize esse procedimento no âmbito do processo de regularização. Considerando os apontamentos realizados pelo Incra, o texto será ajustado para que seja evitada a interpretação de que imagens LANDSAT5 são utilizadas para averiguar benfeitorias, cercas, casa, curral, barracão, galpão, armazéns e criação de animais.

	<i>seriam rebatidas outras haveria concordância.</i> <i>4.3 Não se pode colocar na mesma esteira de conclusão, por exemplo, averiguação de existência de cerca com a averiguação de existência de pastagem.</i>	Sugestão de ajuste no texto: <u>Ressalta-se, ainda, que não foi demonstrada, pelo Incra, a verificação de existência de benfeitorias a exemplo de cercas, casa, curral, barracão, galpão, armazéns, requisito relevante para comprovar a ocupação e exploração da área pelo requerente e para conferir ainda mais segurança às decisões tomadas.</u>
Assim, as imagens são suficientes para verificar se existe sobreposição ou desmatamento. No entanto, são insuficientes para verificar se existe ocupação, prática de cultura efetiva ou indício de parcelamento. O fato de existir desmatamento não indica necessariamente que foi iniciado um cultivo naquela área. Portanto, a existência de vegetação primária permite concluir que não há exploração e prática de cultura efetiva, no entanto a existência de solo exposto não permite concluir o contrário.	<i>5.1 Cabe esclarecer que a metodologia ora utilizada foi herdada do extinto Programa Terra Legal, portanto, o que foi afirmado pelo INCRA é a expressão da verdade dos fatos. Se o Programa Terra Legal achava suficiente a análise sobre imagens LANDSAT, as críticas devem ser direcionadas àquele extinto Programa e não ao INCRA.</i> <i>5.2 Respondendo pelo INCRA, posso afirmar que estamos envidando esforços para que procedimentos e nova metodologia sejam aplicados no uso do Sensoriamento Remoto para auxílio da análise de uso e ocupação de</i>	O foco da auditoria foi avaliar a utilização do sensoriamento remoto no âmbito do processo de regularização fundiária, independentemente de sua origem (Programa Terra Legal ou Incra). A manifestação do Incra vai ao encontro das conclusões do achado de auditoria, com destaque para o trecho da manifestação que diz “...o Sensoriamento Remoto é uma ferramenta de auxílio e não em uma solução, em si”, ou seja, a ferramenta de sensoriamento remoto não garante, por si só, os requisitos previstos em Lei (ocupação,

Sobre o assunto, o Incra informou que “a análise visual que é feita sobre as imagens do satélite LANDSAT tem a capacidade de detectar indícios de ocupação (se houver supressão da vegetação densa - floresta Amazônica) e indícios de fracionamento. A análise de cultura efetiva fica prejudicada, uma vez que o INCRA ainda não desenvolveu metodologia para detecção, por Sensoriamento Remoto, de exploração agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo, conforme definido na Lei nº 11.952/2009 e Lei 13.465/2017. Esta constatação depende de declaração expressa do ocupante ou vistoria in loco.” (grifo nosso) Ou seja, o próprio Incra reconhece a limitação da ferramenta para análise de cultura efetiva.	<i>parcelas que pleiteiam a regularização fundiária e atender a legislação no que for cabível. Sempre na esteira de que o Sensoriamento Remoto é uma ferramenta de auxílio e não em uma solução, em si.</i> <i>5.3 Averiguação de limites artificiais, benfeitorias e exploração, esta última, nas diversas modalidades, podem ser até ser averiguadas com auxílio de Sensoriamento Remoto desde que sejam utilizadas imagens de satélite com resolução espacial, espectral e radiométrica compatíveis com os alvos que se deseja verificar.</i> <i>5.4 Portanto, necessário se faz que sejam adquiridas imagens de melhor resolução para as datas definidas na legislação. Conjuntamente é necessária uma equipe técnica dedicada a fim de desenvolver procedimentos, manusear softwares específicos, desenvolver pesquisa de campo e de escritório e definir metodologias.</i> <i>5.5 A partir do no de 2008 os núcleos de geoprocessamento que funcionavam nos</i>	exploração e cultura efetiva), mas tem capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo de regularização fundiária. Em síntese o Incra relata os desafios, compreensíveis e recorrentes no âmbito da administração pública, a serem solucionados para aumentar a precisão e aperfeiçoar a utilização da ferramenta de sensoriamento remoto no processo de regularização fundiária. A manifestação revela a necessidade de investimentos em recursos tecnológicos para disponibilização de imagens de alta resolução e implantação de um parque tecnológico (hardware e software) compatível com a atividade. Investimentos que também devem ser direcionados à capacitação e contratação de corpo técnico especializado para utilização das tecnologias requisitadas, em decorrência da escassez de mão-de-obra especializada no Incra. Mesmo com as dificuldades informadas, destacam-se os esforços envidados pelo Incra
--	---	---

	<i>Serviços de Cartografia das Superintendências Regionais do INCRA foram descontinuados. Nestes núcleos haviam Servidores que se dedicavam ao uso de técnicas de Sensoriamento Remoto, como por exemplo para composição de mapas de uso e ocupação de imóveis vistoriados para o Programa de Reforma Agrária. De lá para cá, não houve demanda de ações do INCRA em Sensoriamento Remoto, à exceção do Serviço de Meio Ambiente. Com isso, houve um desmantelamento dos nichos de estudo, uso e pesquisa desta área de conhecimento nas Superintendências Regionais e na Coordenação-Geral de Cartografia do INCRA/SEDE.</i> <i>5.6 As tentativas de incluir o Sensoriamento Remoto como ferramenta de tomada de decisão na regularização fundiária foi iniciativa do extinto Programa Terra Legal, mesmo que de forma não muito efetiva pois a legislação não é muito explícita ou detalhada de qual é o grau ou o nível de utilização desta técnica nos processos de regularização. Há menção no art. 10A do Decreto nº 9.309/2019, mesmo assim, não se sabe a eficácia do referido artigo pois com a queda</i>	na busca de metodologia e procedimentos para serem aplicados no uso do Sensoriamento Remoto para auxílio da análise de uso e ocupação de parcelas que pleiteiam a regularização fundiária e atender a legislação no que for cabível. Considerando os aspectos apresentados pelo Incra, verifica-se que o sensoriamento remoto é um instrumento essencial no processo de regularização fundiária, no entanto, sem os referidos investimentos em tecnologia, deve ser utilizado como uma ferramenta auxiliar. Mais uma vez, ressalta-se que a avaliação realizada pela auditoria não “ataca” o corpo técnico do Incra. Tal interpretação é um equívoco da Unidade auditada. Na verdade, a constatação sustenta que as técnicas de sensoriamento remoto, demonstradas no trabalho, não asseguram, por meio de evidências suficientes, a comprovação do exercício regular de ocupação, exploração direta da área e da prática de cultura efetiva requerida na legislação. Dessa forma, não há “críticas” quanto ao uso da ferramenta no processo de regularização, mas quanto a ela
--	--	--

	<i>da MP 910 a época de pesquisa retornou ao ano de 2008 e o aludido Decreto reporta-se ao ano de 2014. O § 4º, art. 20 do mesmo Decreto, descreve o Sensoriamento Remoto como uma das formas de comprovação, mas não determina que é a única forma. Da mesma maneira o extinto Programa Terra Legal, pelo que se vê, preocupou-se em arvorar-se pelo uso da técnica, mas não se preocupou, na mesma medida, em desenvolver tecnologia interna que pudesse responder aos mesmos anseios, haja vista, que a metodologia herdada é tão criticada pelos Auditores.</i> <i>5.7 Voltando ao INCRA, acredito ser perfeitamente entendível que não se cria, da noite para o dia, uma equipe multidisciplinar de estudo, pesquisa e desenvolvimento de metodologias de uma ação que não era mais promovida no órgão, não se dispõe de imagens de alta resolução sem a devida licitação e contratação do produto e, da mesma forma, não se monta um parque tecnológico (hardware e software) compatível com a atividade sem o devido processo licitatório. Para asseverar ainda mais, verifica-se total debandada do corpo técnico</i>	ser o único meio para tal comprovação, tendo em vista a condição atual somada às limitações informadas pela gestão.
--	---	--

	<i>especializado nas Superintendências Regionais da Amazônia Legal com um grande volume de remoções desses profissionais para as regiões nordeste, sul e sudeste, nos últimos anos. Portanto, mesmo se tivéssemos o parque tecnológico e as imagens de alta resolução, no momento, não teríamos corpo técnico especializado nos Serviços de Cartografia das Superintendências Regionais da Amazônia Legal para executar.</i> <i>5.8 Nossos esforços ao longo do ano de 2020 tem sido em identificar os especialistas em Sensoriamento Remoto que temos no INCRA, verificar sua lotação atual e criar grupos ou centros de processamentos de imagens de satélite para a Amazônia Legal. A partir desses grupos é que será possível, no futuro, capacitar novos Servidores na Amazônia Legal. Da mesma forma, estudos preliminares e elaboração de termos de referência para licitação de parque tecnológico e aquisição de imagens de alta resolução que contemple a data de análise que é o ano de 2008.</i> <i>5.9 Se não há ainda o cenário ideal, não é o corpo técnico do INCRA que tem que ser</i>	
--	--	--

	<i>atacado, mas talvez a extrapolação de normativos, uma vez que a legislação diz que o Sensoriamento Remoto pode ser uma das ferramentas e os normativos internos dizem que deve ser a solução.</i>	
Em complemento, na planilha encaminhada pela área de cartografia que compõe o banco de dados de irregularidades utilizado no processo de regularização, com as irregularidades identificadas a partir de 2018, constam indício de fracionamento e ausência de ocupação. No entanto, não consta nenhum registro referente a ausência de cultura efetiva, indicando a possibilidade de que essa comprovação não seja realizada por meio de sensoriamento remoto.	<i>6.1 Exatamente, em nenhum momento a Coordenação de Cartografia disse ou afirmou que registrava comprovação ou ausência de cultura efetiva. Creio que já bastante debatido e explicitado nos trechos anteriores.</i>	O referido trecho do texto que cita a ausência de irregularidades relacionadas à comprovação de cultura efetiva apenas corrobora o fato constatado, qual seja: o uso do sensoriamento não evidencia a presença/ausência de cultura efetiva. Como já houve manifestação anterior da Unidade afirmando isso, entende-se que não haverá divergência e o texto do Achado pode ser direto quanto a esse assunto.
Em relação às análises de indícios de parcelamento, não ficaram claros os critérios utilizados pelo Incra para identificá-los. Em todos os nove processos analisados que constam com indícios de parcelamento, não há documentos com as análises fundamentando as decisões. Ressalta-se que a imagem Landsat referente a essas áreas mostra que as parcelas são adjacentes e que	<i>7.1 Os critérios para averiguação de indícios de fracionamento irregular já foram explicitados em item anterior com apresentação até mesmo de imagens ilustrativas. Para a prática efetiva da eficácia ou não desses critérios acredito que valeria a pena acompanhar uma análise de forma presencial nas dependências do INCRA e no ambiente de SIG que utilizamos. Uma análise</i>	Conforme registrado na manifestação, a averiguação de indícios de fracionamento irregular foi abordada em item anterior. No entanto, cabe reforçar que, independente dos critérios utilizados pelo Incra, o trecho do achado de auditoria, em síntese, aponta que, na documentação apresentada pela Unidade auditada, não contém, de forma clara e explícita, a fundamentação utilizada para

alguns requerentes possuem o mesmo sobrenome, porém, não há detalhamento sobre os critérios utilizados pelo Incra para identificar indícios de parcelamento nessas imagens.	<i>conjunta e com uma visão diferente de atores externos seria salutar para a evolução dos nossos procedimentos.</i>	definir que tal imóvel possui indícios de parcelamento irregular.
Apesar disso, em um dos processos analisados pela auditoria, havia registro de vistoria in loco, e foi constatada divergência entre a conclusão da análise de sensoriamento remoto e da vistoria in loco. O formulário de análise de sobreposição feito com base no banco de dados cartográficos, informa que não há indícios de irregularidade, mas na vistoria in loco, realizada em 2018 na mesma parcela, foi constatada a ausência de ocupação, exploração e cultura praticada pelo requerente. Em outro caso, a vistoria in loco realizada em 2014 concluiu pela ausência de ocupação e exploração do imóvel pelo requerente e a prática de cultura efetiva por pessoa diferente do requerente, enquanto no formulário de análise de sobreposição com informações do banco de dados cartográficos, consta que o imóvel não apresenta indícios de irregularidade. Portanto, ainda que pontuais, esses casos indicam que a análise de sensoriamento não fornece precisão	<i>8.1 Em diversos trechos deste documento ressaltei que o Sensoriamento Remoto é uma ferramenta de auxílio na tomada de decisão e jamais uma solução, por si só. Assim, mais uma vez, afirmo que o Sensoriamento Remoto é parte e não a solução. Porém, acredito que a análise dos Auditores neste ponto específico foi muito simplista, senão, vejamos: a) a camada de indícios de irregularidade não registrou ausência de ocupação, b) vistoria in loco no ano de 2014 constatou ausência de ocupação, c) vistoria in loco em 2018 verificou eu o ocupante era pessoa diferente do requerente.</i> <i>a) se o período estipulado para análise de indícios de ocupação por Sensoriamento Remoto não é o mesmo da vistoria, pode sim haver divergência, pois a ocupação de parcelas em regularização fundiária é dinâmica. Portanto, no meu entendimento faltou o batimento de dados entre a</i>	Inicialmente, importa esclarecer que o trecho do Achado trata de dois casos, a saber: 1º caso) a análise de sensoriamento remoto realizada em 2017 atestou que há ocupação, divergindo da vistoria in loco realizada em 2018 que constatou a ausência de ocupação, exploração e cultura praticada pelo requerente; 2º caso) vistoria in loco realizada em 2014 constatou a prática de cultura efetiva por pessoa diferente do requerente, enquanto a análise de sensoriamento remoto realizada em 2018 concluiu que não há indícios de irregularidade. Para a auditoria, os dois casos, ainda que pontuais, demonstram que as duas frentes de atuação (vistoria in loco e sensoriamento remoto) são complementares.

suficiente para assegurar a conformidade em relação aos requisitos mencionados.	<i>temporalidade da ação remota e da ação in loco. Não concluo, pela falibilidade da análise remota, mas talvez morosidade na regularização fundiária que pode ter culminado na desistência do ocupante e sua saída da área.</i> <i>b) mais uma vez clamo pelo entendimento de que a ocupação de uma parcela em regularização é dinâmica, portanto, mais uma vez faltou a comparação entre a data que a parcela foi submetida no Sistema constando “ocupante A” e a data em que foi feita a vistoria em que foi constado “ocupante B”. O sistema não está errado. Foi o “ocupante A” que requereu a certificação da parcela para regularização, mas por algum motivo saiu da parcela e, em 2018, foi encontrado o “ocupante B”. O “ocupante B”, necessariamente precisa ser cadastrado como requerente da certificação ou registrado para a certificação xxxxxxxx, porque, evidentemente, o título não sairá em nome de “A” e entregue a “B”. A equipe de vistoria tem que corrigir os dados no Sistema.</i>	Independentemente do lapso temporal, as hipóteses levantadas pela Unidade auditada só poderiam ser confirmadas ou descartadas mediante vistoria presencial tempestiva do imóvel. Há que se considerar também que apenas o sensoriamento remoto é capaz de resgatar a condição do imóvel no marco definido em lei (anterior a 22 de julho de 2008). Do mesmo modo que não se pode concluir pela falibilidade da análise remota, também não se pode concluir que o ocupante abandonou a área e desistiu da regularização. Essa falta de segurança representa um risco que deve ser considerado pelos gestores. Nesse sentido, o achado de auditoria faz uma ressalva em decorrência da divergência constatada, e não afirma que o sensoriamento remoto foi ineficaz. Ademais, a morosidade do processo de regularização fundiária e a dinamicidade da ocupação de uma parcela em regularização, representam circunstâncias que podem comprometer a eficácia do processo, por isso a utilização de ferramentas de sensoriamento
--	--	---

		remoto e/ou outras tecnologias podem auxiliar a atuação do Incra. Quanto ao item b da manifestação, em que pese se tratar de divergência regularizável, tal condição poderia não ter sido identificada caso a vistoria in loco não fosse realizada.
Por fim, cabe salientar que não há rastreabilidade e “auditabilidade” do procedimento executado, em razão da ausência de registro das análises/interpretações realizadas pelo técnico da cartografia, no processo de regularização, no momento em que foram realizadas para amparar a decisão quanto à existência ou não de irregularidades, ou seja, perde-se confiança na informação apresentada em razão de sua indisponibilidade, ainda que tenha baixa probabilidade de ocorrência de uma nova	<i>9.1 Discordo da conclusão dos Auditores. Trata-se de análises em banco de dados cartográfico utilizando um Sistema de Informação Geográfica. O desconhecimento na área de Geociências não pode levar à conclusão de que não há rastreabilidade e “auditabilidade” nos procedimentos executados só porque não foi apresentado um laudo ou um relatório individualizado para cada parcela e para cada consulta espacial realizada. As informações estão todas armazenados na base de dados do INCRA. Para confrontar nossos resultados basta solicitar o compartilhamento da base de dados e repetir as operações em SIG para</i>	Este apontamento será reconsiderado pela auditoria, considerando que, em todos processos de regularização que constam o formulário de análise de sobreposição, é possível identificar qual foi a conclusão do técnico de cartografia com base na resposta sim ou não e que é possível resgatar a imagem utilizada com base no banco de dados cartográficos. Assim, caso seja solicitado, é possível ver a imagem utilizada e saber se o técnico em

análise/interpretação divergente da realizada à época.	<i>comprovar, ou não, os resultados encontrados. Evidentemente, as operações em um banco de dados podem ser rastreáveis e comprovadas, caso contrário não teríamos tecnologia sendo utilizada nos mais diversos segmentos.</i>	cartografia registrou sim ou não para indícios de irregularidade. Portanto, existe a necessidade de resgatar as imagens no banco de dados cartográfico e reinterpretá-las caso seja necessário, tendo em vista que elas não acompanham o formulário de análise de sobreposição, que é o documento que reflete de forma binária a conclusão do técnico de cartografia. De fato, isso limita a análise de auditores e de gestores que não detém conhecimento em Geociências para reaplicar o referido procedimento, tornando o processo menos transparente, inclusive, perante o Administrado que detém o direito de recorrer da decisão tomada mediante conhecimento dos pressupostos e fundamentos que embasaram tal decisão.
---	---	--

2. Ausência de registro do resultado da análise de conformidade quanto aos requisitos para emissão da CRO.

Manifestação da Unidade Examinada

*“Trata-se de relatório preliminar de auditoria da Controladoria Geral da União – CGU, que trás entre outros, o Achado 2. **Ausência de registro de resultado da análise de conformidade quanto aos requisitos para emissão da CRO.***

Em vista do referido achado o relatório preliminar apontou como recomendação 3: “Estabelecer como obrigatória, previamente à expedição da CRO no processo de regularização fundiária, a conclusão da área técnica responsável quanto aos itens verificados na etapa denominada “análise de sobreposição”, manifestando sobre eventual pendência, em parecer e com suporte documental quanto aos requisitos previstos na legislação, e evidenciando as imagens e laudos utilizados para fundamentar as análises realizadas antes da expedição do documento.”

Nesta linha, cabe esclarecer que os requisitos para emissão da Certidão de Reconhecimento de Ocupação - CRO estão previstos no Decreto nº 9.309 de 2018 e mais detalhadamente na Portaria SEAD nº 205 de 2018. Dos referidos normativos tem-se que os requisitos para a emissão da referida certidão estão previstos no art. 4º da Portaria SEAD nº 205 de 2018, vejamos:

(...)

Neste sentido, cabe esclarecer que os requisitos para a emissão da CRO não são os mesmos previstos para a expedição de um Título de Domínio ou de uma Concessão de Direito Real de Uso. Ora, os requisitos não são os mesmos exatamente por que a CRO é um documento precário, que não tem a capacidade jurídica de transferir ou garantir o direito à propriedade ao ocupante de terra pública.

Assim, entende-se que os requisitos a serem aferidos devem ser exclusivamente aqueles previstos no Decreto nº 9.309 de 2018 e na Portaria SEAD nº 205 de 2018, não se justificando, sob pena de ilegalidade, a exigência da verificação dos mesmos requisitos necessários à emissão de um TD ou CDRU.

Deve-se ainda registrar que a análise de sobreposição utilizada para aferição de requisitos para emissão de CRO não é um procedimento menos rígido do que a sobreposição realizada durante a instrução processual. Todas as análises de sobreposição realizadas no Sigeftitulação tem como base os mesmos bancos de dados. Utilizam-se, portanto da mesma informação espacial. A intervenção de um analista na análise realizada na etapa de sobreposição durante a instrução processual deve-se ao fato da obrigatoriedade quanto a verificação do Cadastro Ambiental Rural –

CAR, que ainda não foi automatizada e que por enquanto é indispensável para a emissão de um TD ou CDRU e ainda para eventual esclarecimento no caso de identificação de sobreposição que tenha sido apontada pelo cruzamento automático realizado pelo sistema.

Nesta linha de raciocínio, nota-se que na verdade a validação da CRO é que utiliza procedimento mais rígido, uma vez que é automática e não oportuniza, no procedimento em vigor, a intervenção de um analista para justificar algum impedimento à emissão da certidão.

Uma vez esclarecidos os requisitos a serem verificados, deve-se reconhecer que conforme identificado pela auditoria da CGU, a emissão da CRO pelo sistema SigefTitulação carece de ajustes, de maneira a ficar mais claro a devida aferição dos requisitos normativos para a emissão da certidão.

A habilitação para emissão de uma CRO é obrigatoriamente precedida de uma análise automática de sobreposição juntamente com a verificação da existência de registro na lista de trabalho escravo e ainda da verificação documental apresentada pelo requerente. Assim, visando maior clareza quanto a verificação destes requisitos é possível implementar no SigefTitulação um relatório específico para a CRO, onde estejam registrados de forma inequívoca que os requisitos legais necessários foram devidamente aferidos, com indicação de data e hora da verificação e ainda com histórico dos relatórios de validação.

Assim, acredita-se que com os ajustes propostos para a emissão de CRO no SigefTitulação seria possível alinhar o procedimento para emissão da certidão com a recomendação da CGU apontada no relatório preliminar.”

Análise do controle interno:

Concorda-se com a Unidade na afirmação de que “os requisitos para a emissão da CRO não são os mesmos previstos para a expedição de um Título de Domínio ou de uma Concessão de Direito Real de Uso”. No entanto, foi constatado pela auditoria que a análise automatizada para checagem dos requisitos, que se utiliza da mesma informação espacial utilizada na análise de sobreposição, pode identificar pendências que impedem a regularização do imóvel e que resultam, por consequência, no cancelamento da CRO, ou seja, não é coerente a emissão de CRO com algum impeditivo para regularização do imóvel, antes de análise e conclusão, pelo servidor do Incra, sobre essas pendências identificadas em sistema, tendo em vista que a própria morosidade do processo pode vir a favorecer indevidamente esses requerentes.

Portanto, não se defende que os mesmos requisitos checados na titulação também sejam checados para expedição da CRO, mas caso seja identificada pendência impeditiva de regularização durante análise dos requisitos da CRO, que isso seja antecipadamente analisado pelo servidor do Incra antes da expedição do documento.

Nesse sentido, é possível alinhar a recomendação da CGU à proposta do Gestor de implementação de relatório específico para a CRO, no qual deve constar registro sobre os requisitos legais necessários devidamente aferidos, acrescentando a importância de constar referência do local de armazenamento da documentação de suporte utilizada na análise e, no caso de identificação de impeditivo para regularização, do parecer do técnico responsável.

Achado 4 - Manutenção dos Planos Nacional e Regionais de Supervisão Ocupacional (2018-2020) sem adaptações à nova realidade do SNSO:

Manifestação da Unidade Examinada

“Consta no NUP 54000.022754/2020-00, que trata de resposta da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento (DD) à Solicitação de Auditoria nº 815175/001, o Relatório DDC (5872754), datado de 20/03/2020, com os anexos descritos no Despacho DDC (5941068).

No item II deste Relatório consta a "Avaliação da Execução da Supervisão Ocupacional 2019", com a descrição das ações realizadas no exercício, com destaque para as partes abaixo:

O Plano Nacional de Supervisão Ocupacional, assim como os Planos Regionais de Supervisão Ocupacional, elaborados, respectivamente, pelo Incra/Sede e pelas SRs no ano de 2018, visando atender recomendações constantes no Acórdão 1976/2017-TCU-Plenário, foram os documentos que nortearam a ação no primeiro semestre de 2019.

A partir de julho/2019 foi iniciada a construção do SNSO, que foi desenvolvido através do TED INCRA/UFMS, com os seguintes objetivos: a) uniformização e qualificação dos procedimentos de supervisão ocupacional pelas SRs; b) coleta a campo com uso de tablets/celulares (aplicação mobile); c) geração de laudos a partir do sistema (aplicação web – snsoweb.net.br); d) agilização dos trâmites administrativos, tanto para a constatação da regularidade da ocupação das parcelas, como para os encaminhamentos visando a regularização ou retomada das parcelas irregularmente ocupadas; e) controle gerencial da ação de supervisão ocupacional dos projetos de assentamento pelo Incra/Sede e pelas SRs.

O SNSO foi implantado em setembro/2019 pelo Incra, a partir da realização de Oficinas Regionais, promovidas pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD), com a participação de servidores de todas as SRs, visando a capacitação sobre o uso do SNSO e a implantação do sistema nos equipamentos (tablets) de cada SR. Foram realizadas oficinas, entre os dias 05 e 13/09/2019, nas regiões Sul/Sudeste (sede São

Paulo/SP), na região Centro-Oeste (sede Goiânia/GO), na região Nordeste (sedes Recife/PE e Fortaleza/CE) e na região Norte (sedes Manaus/AM e Belém/PA). Após as Oficinas Regionais, a maioria das SRs promoveram eventos locais, visando capacitação dos servidores para o uso do sistema.

Na mesma linha de atuação, em setembro/2019, foi desencadeado um processo de planejamento de ação para o último quadrimestre do ano (set a dez), visando estabelecer metas de supervisão ocupacional, de tratamento dos indícios de irregularidade do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e de titulação. A proposta de ação foi desenvolver ações integradas entre as diversas atividades de campo (supervisão ocupacional, tratamento dos indícios do TCU, titulação, aplicação dos créditos de instalação, atendimento de demandas judiciais, entre outras), visando otimizar os recursos orçamentários e proporcionar um resultado mais efetivo para a implementação das políticas públicas do Incra para os projetos de assentamento do PNRA. Neste sentido, cada SR estabeleceu as metas de trabalho, assim como solicitou os recursos orçamentários necessários para a realização das atividades. As metas de supervisão ocupacional e de tratamento dos indícios constam na tabela abaixo.

Conforme citação acima, apesar de não serem formalizados novos Planos Nacional e Regionais de Supervisão Ocupacional, o Incra procurou estabelecer uma nova estratégia de planejamento da execução da supervisão ocupacional a partir do 2º semestre de 2019, em especial após a implantação do SNSO.

No período de 2020-2022, o planejamento da supervisão ocupacional está descrito no "Plano de Apuração dos indícios de irregularidade dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária" (6046152), constante no NUP 54000.190750/2019-10, encaminhado ao TCU pelo Incra em atendimento à determinação do item 9.7 do Acórdão 3.155/2019 - Plenário. No Plano de Apuração consta a descrição da estratégia de ação, a metodologia de trabalho, as metas e o cronograma de execução para o período.

No Plano de Apuração, no item 8, há a descrição das metas a serem atingidas. A meta 3 é "Realizar em todas as SRs o planejamento anual das ações de supervisão ocupacional". Para o cumprimento desta meta, a DD criou o módulo "Planejamento" no sistema "Diagnóstico DD", onde as Superintendências Regionais estão realizando o detalhamento das principais ações que serão realizadas em 2020. O referido sistema foi implementado pela DD em 2019, visando estabelecer um diagnóstico efetivo dos projetos de assentamento federais, em especial dos dados de criação, demarcação topográfica, condições para titulação e infraestrutura (demanda habitação) dos assentamentos, além das ações realizadas pelas SRs para o atendimento do Acórdão 1.976 - Plenário.

Para a ação de supervisão ocupacional, estão previstas no módulo do sistema as seguintes sub ações: a) vistorias de campo; b) saneamento dos indícios TCU; c) ocupantes regularizados. O planejamento consiste na identificação dos projetos de assentamento a serem contemplados com a ação, a meta de trabalho, a definição dos recursos necessários e a descrição da equipe de trabalho para a execução da ação."

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação do gestor, os Planos Nacional e Regionais de supervisão ocupacional foram utilizados apenas durante o primeiro semestre de 2019. Com o advento do SNSO, buscou-se uma nova estratégia de planejamento da execução da Supervisão Ocupacional para o segundo semestre de 2019.

Afirma que, ainda no exercício de 2019, começou a ser implementado o módulo de planejamento dentro do sistema “Diagnóstico DD”, que utiliza informações dos assentamentos para priorização das atividades de fiscalização, utilizando dados de criação, demarcação topográfica, condições para titulação e infraestrutura (demanda habitação) dos assentamentos, além das ações realizadas pelas SRs para o atendimento do Acórdão 1.976 - Plenário.

Essa nova dinâmica de planejamento foi prevista para ser implementada no triênio 2020-2022, por meio do "Plano de Apuração dos indícios de irregularidade dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária", com estabelecimento de metas para todas as superintendências regionais.

Todavia, deve-se ressaltar que, ao serem demandadas, apenas 50% das regionais apresentaram documentos de planejamento, execução e monitoramento de supervisão ocupacional para as ações realizadas no segundo semestre do exercício. No entanto, assiste razão ao gestor ao consignar que foram estabelecidas metas pelo órgão central para o tratamento dos indícios de irregularidade do Acórdão 775/2016-TCU-Plenário e de titulação e que estas ações foram monitoradas. Todavia, não foi possível verificar em todas as superintendências regionais os critérios utilizados para definição de amostra para as parcelas fora do rol definido pelo Acórdão do TCU.

Assim, diante da manifestação do gestor, reformula-se a constatação no sentido de apontar os avanços alcançados pela gestão para o planejamento das ações de supervisão ocupacional futuras, sem deixar de indicar as falhas que persistiram durante o exercício de 2019, com as ressalvas do período de transição por que passam as atividades de supervisão ocupacional.

Achado 5 - Baixa formalização e atuação dos Núcleos Regionais

Manifestação da Unidade Auditada

“Na Instrução Normativa 99/2019 (6420731), de 30/12/2019, que “Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)”, não está mais prevista

a "Comissão de Supervisão e Regularização Ocupacional" das Superintendências Regionais, com a designação de servidores, via ordem de serviço, com o objetivo de organizar e executar as atividades e procedimentos para supervisão e regularização ocupacional de parcelas em assentamentos, que constava na Instrução Normativa 97/2018, que foi revogada pela atual normativa. Esta Comissão prevista na Instrução Normativa anterior, formalizava os Núcleos Regionais de Supervisão Ocupacional previstos no Plano Nacional de Supervisão Ocupacional 2018.

Esta decisão ocorreu, principalmente, pelo entendimento que as Divisões de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento já possuem as atribuições de realizar estas ações, conforme previsão no Regimento Interno, além das dificuldades operacionais inerentes à redução significativa da força de trabalho no Incra. Esta instância intermediária (Núcleo ou Comissão Regional) não mostrou relevância e não trouxe ganhos operacionais para o tratamento das questões referentes à supervisão ocupacional e regularização de lotes em assentamentos, não havendo necessidade de ser mantida."

Análise do Controle Interno

Assiste razão ao gestor ao apontar que a Instrução Normativa 99/2019, de 30 de dezembro de 2019, avaliou a necessidade de manutenção dos núcleos regionais de supervisão ocupacional, optando por extingui-los pelo entendimento que as Divisões de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento já possuem as atribuições de realizar estas ações, conforme previsão no Regimento Interno, além das dificuldades operacionais inerentes à redução significativa da força de trabalho no Incra.

Dessa forma, mantém-se a constatação, em razão dos fatos terem ocorrido ainda durante a vigência da Instrução Normativa 97/2018, mas fazendo a ressalva de que houve avaliação e decisão da gestão ainda durante o exercício para sua extinção, pelas razões já apontadas.

Achado 6 - Melhora significativa no monitoramento da atividade de supervisão ocupacional pelo órgão central:

Manifestação da Unidade Auditada

"Sobre o Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional (SNSO), destacamos abaixo alguns pontos presentes no Relatório DDC (5872754), referido no item 5 acima dessa Nota Informativa:

Ressalta-se a fase inicial de implementação do SNSO e a dificuldade de algumas SRs na implementação do sistema na rotina da ação de supervisão ocupacional, com geração de laudos fora do sistema, fatores que acabam por influenciar nos números apresentados acima. Entende-

se que com a consolidação do SNSO como ferramenta de trabalho em 2020, todas as ações de supervisão ocupacional realizadas pelas SRs passarão a ser realizadas através do sistema, o que possibilitará a uniformização, a qualificação e o controle efetivo das ações realizadas.

...

Considerando que se trata de uma ferramenta recente, o SNSO está passando por um processo de avaliação e aprimoramento, com versão atualizada a ser implementada em 2020. Apesar disso, pode-se afirmar que o sistema qualificou o processo de supervisão ocupacional do Incra e o controle da ação, com resultados satisfatórios no seu primeiro ano de atividade.

Estamos realizando o aprimoramento do SNSO, estando previstos dois momentos de implementação: 1º) até Agosto/2020; 2º) até Fevereiro/2021.

No primeiro momento estão previstas as seguintes melhorias e funcionalidades: no SNSO Mobile - alterações nos formulários de coleta; incorporar Declaração (titulação e regularização); preenchimento automático dos dados dos projetos de assentamento e dos beneficiários; aprimoramento da segurança (declaração de responsabilidade e confidencialidade); manual para preenchimento dos formulários; no SNSO Web - atualização periódica da base de dados SIPRA; implantação da ferramenta de relatórios gerenciais (dinâmicos); transferir dados do Radis para o SNSO para monitoramento; estabelecimento de novos perfis (Parceiro ACT, Parceiro TED, outros); na Gestão do sistema - ampliação de usuários (ACTs, TEDs, outros); criação de plataforma de capacitação EAD, com definição de servidores de referência nas SRs.

Um dos grandes desafios é o estabelecimento do monitoramento das ações de supervisão ocupacional pelas Superintendências. Para tanto, é fundamental a definição das metas, a construção de indicadores e a realização de acompanhamento periódico dos resultados. Entendemos que a implementação do módulo "Planejamento" do sistema "Diagnóstico DD" e o aprimoramento dos relatórios gerenciais do SNSO, permitirão um avanço significativo no monitoramento da ação de supervisão ocupacional pelo Incra/Sede."

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor corrobora a constatação de que se faz necessária a melhora na capacidade de extração dos dados inseridos em sistema, agregando informações disponibilizadas pelos laudos de vistoria e ainda acrescenta novas metas de aprimoramento do sistema, com cronograma de implementação. Dessa forma, mantém-se os fatos consignados no achado.

Achado 7 - Deficiências no preenchimento dos laudos de vistoria

Manifestação da Unidade Auditada

“O processo de implantação do SNSO partiu de uma ação intensiva de capacitação envolvendo todas as SRs, através das Oficinas Regionais realizadas em setembro/2019, o que foi importante e serviu para a primeira fase do sistema. Conforme descrito no item 7 acima, dentre as ações que estão sendo implementadas, está a elaboração do Manual do SNSO, com orientações detalhadas para preenchimento dos campos dos formulários do SNSO Web, aliado a um processo de capacitação.

Uma outra ação que está sendo desenvolvida que poderá trazer um efeito positivo no aprimoramento do preenchimento dos formulários, é uma avaliação dos dados inseridos no SNSO nas vistorias de campo, o que está sendo realizado pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). O resultado deste estudo será utilizado para identificação dos problemas de preenchimento mais relevantes, além de possibilitar a avaliação destes problemas por SR. Este diagnóstico será utilizado, também, na definição das estratégias de capacitação e monitoramento do sistema pelo Incra/Sede.

Considerando os resultados da presente Auditoria de Contas 2019, podemos avaliar a implementação de outras melhorias no SNSO (controles preventivos do sistema), conforme descrito no Anexo "Apresentação de Fatos Auditoria Anual de Contas - Supervisão Ocupacional" - Anexo I (6444782).”

Por meio do Despacho DDA (SEI 7225199) o gestor apresentou informações adicionais:

“- A DD está constituindo um grupo nacional, composto por servidores de todas as Superintendências Regionais (SRs), visando principalmente a qualificação da ação de supervisão ocupacional e elaboração dos laudos do SNSO - vide Ofício Circular DD 1461/2020 - servidores referência SNSO (7225060).

- Está previsto para este mês de outubro a finalização do Manual do SNSO, que será objeto de divulgação nas SRs e objeto de capacitação junto aos servidores de referência de cada SR.

- A Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que desenvolveu o SNSO, através de Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Incra, realizou estudo com informações preliminares sobre os laudos inseridos no SNSO até julho/2020, onde é possível identificar alguns problemas de preenchimento dos laudos - vide Documento Retrato Supervisão Ocupacional - UFSM (7225102).

- O próximo estudo detalhará os principais problemas dos laudos, em cada SR e até mesmo entre os técnicos, visando identificar focos de capacitação e qualificação do preenchimento dos laudos.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor corrobora os fatos narrados no achado e apresenta providências que vão além das recomendações consignadas no relatório. Dessa forma, acata-se a manifestações do gestor, no sentido substituir uma recomendação à UA, para facilitar o monitoramento das providências já apresentadas, mantendo-se as demais.

Complementarmente, em análise ao Despacho DDA (SEI 7225199), foram consignadas em relatório as providências já apresentadas pelo gestor, mas que não alteram o teor da constatação.

Achado 8 - Baixo índice de apuração de irregularidades detectadas

Manifestação da Unidade Auditada

“Duas questões se mostram relevantes (ou mais relevantes) na avaliação do baixo índice de apuração de irregularidades detectadas na ação de supervisão ocupacional: a) deficiência no planejamento e monitoramento da ação de supervisão ocupacional como um todo (desde a vistoria de campo até a regularização ou retomada das parcelas); b) reduzido número servidores atuando na Divisão de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento das SRs.

Com relação ao número de servidores, não raro são as mesmas pessoas que atuam no campo e, posteriormente, são responsáveis pelas outras fases do processo administrativo. Esta situação tem se agravado nos últimos anos, tendo em vista o grande número de aposentadorias dos servidores do Incra. Desta forma, não há como desconsiderar as dificuldades operacionais da autarquia na condução das atividades inerentes ao acompanhamento dos projetos de assentamento em todos os estados.”

Por meio do Despacho DDA (SEI 7225199) o gestor apresentou informações adicionais:

“- Visando estabelecer uma rotina de planejamento e monitoramento das principais ações da DD, incluindo a questão da irregularidade dos assentamentos, foi desenvolvido o módulo Planejamento do sistema Diagnóstico DD, que foi implementado em 2020.

- Como exemplo do planejamento que está sendo realizado pelas SRs apresentamos os relatórios extraídos do sistema Diagnóstico DD para a SR(01)PA: Relatório Sintético 2020 Diagnóstico DD - SR(01)PA (7225147), Relatório Analítico 2020 Diagnóstico DD - SR(01)PA (7225161), Relatório Matriz de Metas 2020 Diagnóstico DD - SR(01)PA (7225180).

- O próximo passo será incorporar no sistema o monitoramento das metas realizadas pelas SRs.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor corrobora os fatos narrados no achado, adicionando-se dentre as causas da falha o baixo efetivo de servidores, mantendo-se o ponto em sua integralidade.

II – ANEXOS REFERENTES AOS ITENS 4 A 8

Plano Amostral

CGU-R	SR	nº fiscalizações	Amostr
PA	1	140	
PE	3	586	35
GO	4	279	55
SC	10	327	57
RS	11	989	64
AC	14	1390	65
AM	15	821	63
RO	17	775	63
AL	22	519	61
PI	24	985	64
RR	25	98	41
TO	26	304	56
PA	27	1533	35
DF	28	2125	66
PE	29	464	29
PA	30	1410	32

Margem de erro: 10%, Confiabilidade 90%

Observação: Os estados do Pará e Pernambuco possuem duas Superintendências Regionais, perfazendo o total de 15 SRs fiscalizadas.

III – ANEXOS REFERENTES AO ITEM 9

ANEXO – DETALHAMENTO DO ITEM 9

Questão de Auditoria:

Foram implementados controles suficientes para a efetivação dos registros contábeis dos bens imóveis certificados na área da Amazônia Legal?

Subquestão de Auditoria:

A Unidade elaborou um plano de ação e está seguindo o cronograma para regularização do estoque de imóveis certificados não registrados nos sistemas contábeis oficiais (SPIUnet e SIAFI)? (Recomendação "a" - Acórdão TCU n.º 1.331/2019 – Plenário)

O Acórdão TCU n.º 1.331/2019, publicado na Ata TCU n.º 20, de 12 de junho de 2019, apontou subavaliação do ativo do Incra e da União decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária, recomendando ao Instituto que adotasse medidas para registrar no SIAFI as parcelas de glebas públicas federais certificadas.

Ocorre que, em 31 de dezembro de 2017, foi realizado um lançamento contábil pelo Incra no SIAFI (Documento 110731000012017NS000736), no valor global de R\$ 145.506.073.937,26, referente a 857 glebas, que compreendem 320 municípios, em uma área de 58,7 milhões de hectares (ha), porém estes imóveis não se encontravam registrados patrimonialmente de forma individualizada no SIAFI/SPIUnet.

Por esta razão, publicou-se a Portaria Incra n.º 1.946, de 09 de setembro de 2019, a qual constituiu Grupo de Trabalho para montagem dos kits de informação, inserção no SEI e lançamento dos dados sobre imóveis rurais nos sistemas SIAFI/SPIUnet, bem como identificação dos imóveis lançados de modo global no SIAFI para procedimentos de baixa contábil no sistema, evitando assim a duplicidade de lançamentos.

Os trabalhos do referido Grupo de Trabalho foram divididos em três fases e produziu-se sete Anexos, citados no Relatório Metodológico decorrente da Portaria Incra n.º 1.946/2019, a saber:

- Anexo I - Glebas Certificadas Não Lançadas Contabilmente - Final;

- Anexo II - Glebas Certificadas do Lançamento Global Contábil de 2017 (reanalizadas) - Terra Legal;
- Anexo III - Planilhas de Preços Referenciais – PPR's;
- Anexo IV - Área Remanescente das Glebas Federais - Estimativa por Município (em ha);
- Anexo V - Relação de Imóveis Registrados no SPIUnet - Terra Legal - Original;
- Anexo VI - Relação de Imóveis Registrados no SPIUnet - Terra Legal - Identificados;
- Anexo VII - Planilhas por Superintendência Regional (SR) de Glebas Cadastradas Prioritariamente.

A 1ª Fase dos trabalhos foi de levantamento dos imóveis e documentos necessários aos registros no SPIUnet, atualizados com base nas Planilhas de Preços Referenciais – PPR's (Anexo III), inclusão e inserção dos kits montados no SEI até 11 de outubro de 2019.

Assim, de acordo com informações constantes no Relatório Metodológico, o Grupo de Trabalho providenciou o levantamento das glebas certificadas que estavam e as que não estavam listadas no rol das glebas contabilizadas no lançamento global no SIAFI, de modo que se quantificou o montante de 1.740 imóveis listados no lançamento contábil global único (Anexo II) e 389 que estavam fora dessa contabilização (Anexo I).

Dentre estas 389 glebas, após a análise do Anexo I e conciliações necessárias, foram identificados aproximados 199 lançamentos individualizados no SPIUnet feitos pelo antigo Terra Legal (Anexo VI), sendo-os separados para não incorrer em duplicidade de lançamento.

Também foram identificados e separados os imóveis que tiveram suas áreas totalmente destinadas a alguma finalidade (resultando em áreas zeradas), assim como os imóveis que foram detectados como doados para os seus respectivos Estados (Roraima - RR e Maranhão - MA) e os imóveis que foram detectados como não sendo adquiridos por arrecadação, se tratando de áreas com destinação a Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS ou Projeto de Assentamento Federal - PA, já cadastrados pelas Superintendências Regionais.

Deste feito, após tais análises e levantamentos no Anexo I, atualizou-se e obteve-se o montante final dos imóveis, a saber: a cadastrar prioritariamente 155 imóveis glebas (divididos em municípios), perfazendo um total de R\$ 4.204.428.229,46 a ser lançado contábil e patrimonialmente através do SPIUnet, sendo posto que são os valores atualizados pelas PPR's mais atuais disponíveis.

Desse modo, foram realizados os cadastros nas Unidades Gestoras - UG's das Superintendências Regionais - SR's respectivas e foi anexado no SEI as planilhas individualizadas por SR (Anexo VII) e seus respectivos comprovantes de lançamento contábil (Nota de Lançamento - NL) e cadastro patrimonial no SPIUnet das seguintes Unidades Federadas – UF's: Acre – AC; Amapá – AP; Amazonas – AM; Maranhão – MA; Mato Grosso – MT; Mato Grosso do Sul – MS; Pará – PA; Paraná – PR; Rondônia – RO; Santarém/PA; e Tocantins – TO.

Ademais, em decorrência das análises no Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF e QuantumGIS - QGIS, foram encontrados os casos de glebas que já foram doadas a governos municipais e estaduais e estão definidos como “DOADO”, portanto, não mais necessários de cadastramento no SPIUnet. Semelhantemente, identificou-se os casos de glebas que ao longo dos anos, desde o levantamento em 2017, tiveram suas certificações junto ao SIGEF canceladas e não mais carecem de registro patrimonial e contábil – estes ficaram definidos como “CANCELADA”. E ainda, verificando a própria tabela Anexo II se percebeu que existiam várias linhas com glebas/informações duplicadas e as mesmas foram definidas como “DUPLICIDADE” e, portanto, serão excluídas de cadastros no SPIUnet. Todos esses casos foram devidamente analisados e definidos claramente na planilha do Anexo aqui tratado para que fossem excluídos justificadamente de registros feitos no sistema patrimonial.

Continuando as constatações, percebeu-se que com a conciliação da planilha no Anexo IV haviam muitos casos de glebas com “0” (zero) área estimada líquida remanescente, ou seja, já possuem suas áreas 100% destinadas, o que provoca a desnecessidade de registro contábil e patrimonial no sistema.

Sendo assim, após todas essas considerações e detalhamentos, a respeito dos 86,33% do total de imóveis já analisados e definidos do Anexo II, tem-se que: 204 foram excluídos de necessidade de cadastro no SPIUnet (11,72% do total); e a cadastrar 1.298 imóveis glebas (divididos em municípios), perfazendo um total de R\$ 49.073.447.364,99 a ser lançado contábil e patrimonialmente através do SPIUnet, lembrando que são os valores atualizados pelas PPR's mais atuais disponíveis.

Já em relação à 2ª Fase dos trabalhos, relativa ao registro dos kits referentes aos imóveis no SPIUnet, individualmente, até 29 de novembro de 2019, sugeriu-se que, diante da impossibilidade de concluir toda a análise do Anexo II, por questões de falta de recursos suficientes para o deslocamento dos servidores integrantes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Incra n.º 1.946/2019, lotados nas Superintendências Regionais do Instituto, o que refletiu diretamente na quantidade de dias efetivamente trabalhados e também dificuldades ocasionadas pela disseminação da pandemia do Covid-19 no Brasil, as quais impactaram a continuidade normal dos trabalhos do Incra, e também a inviabilidade

da execução da 2ª Fase para esses casos, conforme se estimou na Portaria Incra n.º 1.946/2019, autorizou-se uma dilação de prazo para conclusão dos trabalhos de cadastramento no SPIUnet, se estendendo para o ano de 2020.

Dessa forma, para dar continuidade aos trabalhos, publicou-se a Portaria Incra n.º 346, de 27 de fevereiro de 2020.

Entretanto, tendo em vista o cenário de disseminação da pandemia do Covid-19 (Coronavírus) no Brasil, a Presidência do Incra entendeu como necessária a tomada de providências a fim de assegurar a preservação da saúde e a segurança dos agentes públicos desta Autarquia em todo o País.

Dentre as medidas preventivas houve a restrição das viagens nacionais a serviço, sendo que novas viagens só ocorreriam se consideradas estritamente necessárias e inadiáveis.

Logo, ficaram suspensos eventos, cursos, treinamentos e demais encontros com aglomerações de pessoas, para evitar situações de potencial exposição ao risco de transmissão. Nesta tela os trabalhos projetados para o Grupo de Trabalho decorrente da Portaria Incra n.º 346/2020 ficaram suspensos até suspensão das medidas preventivas.

Portanto, em atenção ao caráter preventivo estabelecido como recomendação do Ministério da Saúde, o Incra entendeu como possível a execução de trabalho remoto pelos seus servidores, bem como a prorrogação do prazo da referida Portaria por período determinado, sujeitos a reavaliação da situação pela autoridade superior competente.

Isto posto, encaminhou-se para apreciação superior minuta de Portaria Incra, de 18 de maio de 2020, contendo novo cronograma e novos prazos para conclusão dos trabalhos projetados para o Grupo de Trabalho da Portaria Incra n.º 346/2020, a serem executados de forma remota pelos servidores designados.

A referida minuta de Portaria, após aprovação e publicação, foi convertida na Portaria Incra n.º 999, de 22 de maio de 2020, a qual prevê que a 1ª Fase dos trabalhos será de conclusão da identificação das áreas estimadas líquidas remanescentes de 238 glebas, equivalente a 13,67% das áreas dos imóveis lançados de modo global no SIAFI e documentos necessários aos registros no SPIUnet, atualizados com base na Planilha de Preço Referencial – PPR até 17 de julho de 2020; e a 2ª Fase de registro dos kits referentes aos imóveis no SPIUnet, individualmente, até 30 de outubro de 2020; e previsão de apresentação do relatório de conclusão dos trabalhos até 13 de novembro de 2020.

Dessa maneira, das áreas dos imóveis lançados de modo global no SIAFI (1.740 ao todo), restariam ainda 13,67% (238) destes imóveis a serem identificados, 11,72% (204) que foram excluídos da necessidade de cadastro no SPIUnet, conforme explicado anteriormente, e 74,61% (1.298) aptos a serem cadastrados imediatamente de forma individualizada no SPIUnet.

Assim, estes percentuais podem ser visualizados de forma agrupada na Figura 2 em seguida:

Figura 2: Percentuais dos imóveis sob responsabilidade do Incra lançados de modo global no SIAFI para registro individualizado no SPIUnet.



Fonte: Incra.

Por fim, não foi necessário executar a 3ª Fase prevista na Portaria Incra n.º 1.946/2019, de registro contábil dos imóveis remanescentes, pelo valor global, diretamente no SIAFI, mediante anuência prévia e formal da Secretaria do Tesouro Nacional até 13 de dezembro de 2019, devido ao fato de que estes imóveis já foram registrados individualmente nos kits dos 155 imóveis cadastrados prioritariamente.

ANEXO – PROCEDIMENTOS DE CONFORMIDADE CONTÁBIL E PATRIMONIAL DO ITEM 9

Extraiu-se no Tesouro Gerencial (SIAFI) os valores dos registros relativos ao exercício de 2019 do Ativo Imobilizado do Incra, especificamente na Conta Contábil 12321.01.03 = Terrenos/Glebas, Campo Observação = Registro de Imóveis de Uso Especial no SPIUnet, Mês de Emissão (Novembro/2019) e Conta Corrente (cada registro corresponde a um imóvel).

Estes registros foram agrupados por Unidade da Federação - UF, a saber: Acre - AC, Amapá - AP, Amazonas - AM, Maranhão - MA, Mato Grosso - MT, Mato Grosso do Sul - MS, Pará - PA, Paraná - PR, Rondônia - RO e Tocantins - TO.

Assim, comparou-se o saldo contábil de cada UF no SIAFI com os valores totais dos kits de dados das UF's correspondentes nas planilhas do Anexo VII - Planilhas por Superintendência Regional (SR) de Glebas Cadastradas Prioritariamente, fornecidas pelo Incra.

Então, verificou-se que das doze planilhas encaminhadas pelo Incra - AC, AM, AP, MA, MS, MT, PA, PR, RO, RR, Santarém/PA e TO – no valor total apurado de R\$ 4.204.428.229,46, onze estão com os valores totais dos kits de imóveis em conformidade com os saldos do SIAFI. A exceção são os valores dos imóveis constantes na planilha de Roraima - RR¹, cujos registros contábeis-financeiros não foram encontrados.

Desta forma, estas informações são apresentadas de forma organizada e detalhada na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1: Soma dos valores dos imóveis do Anexo VII e comparação com os valores do SIAFI.

UF	VALOR PLANILHAS INCRA	VALOR SIAFI (NOVEMBRO/2019)	DIFERENÇA (SIAFI – PLANILHAS INCRA)	OBSERVAÇÕES
MT	R\$ 2.414.240.791,26	R\$ 2.416.925.021,90	R\$ 2.684.230,64	Diferença em razão da Conta Corrente 9163000665006, no valor de R\$ 2.684.230,67. Obs.: Existem duas Contas Correntes no valor citado.
RR ¹	R\$ 1.321.080.393,03	R\$ 0,00	-R\$ 1.321.080.393,03	UF não encontrada nos registros do SIAFI.
MA	R\$ 571.668.177,10	R\$ 571.668.177,08	-R\$ 0,02	Diferença irrisória.
TO	R\$ 499.081.271,13	R\$ 499.081.271,13	R\$ 0,00	Sem diferença.
RO	R\$ 396.183.717,09	R\$ 396.183.717,08	-R\$ 0,01	Diferença irrisória.

PA	R\$ 156.831.273,39	R\$ 159.240.374,76	R\$ 2.409.101,37	Diferença em razão da Conta Corrente 0555000315000 (Santarém/PA), no valor de R\$ 2.409.101,37
AM	R\$ 80.015.449,35	R\$ 80.015.449,35	R\$ 0,00	Sem diferença.
MS	R\$ 24.922.798,53	R\$ 24.922.798,53	R\$ 0,00	Sem diferença.
PR	R\$ 22.274.037,34	R\$ 22.274.037,34	R\$ 0,00	Sem diferença.
AC	R\$ 22.163.328,36	R\$ 22.163.328,35	-R\$ 0,01	Diferença irrisória.
AP	R\$ 14.638.284,54	R\$ 14.638.284,54	R\$ 0,00	Sem diferença.
Santarém/PA	R\$ 2.409.101,37	R\$ 2.409.101,37	R\$ 0,00	Sem diferença.
TOTAL	R\$ 5.525.508.622,49	R\$ 4.209.521.561,43	-R\$ 1.315.987.061,06	Diferença em razão do somatório das Observações acima.
TOTAL excluindo RR	R\$ 4.204.428.229,46	R\$ 4.209.521.561,43	R\$ 5.093.331,97	Diferença em razão do somatório das Observações acima excluindo RR.

Fonte: Incra e Tesouro Gerencial.

¹Imóveis que foram detectados como doados para o seu respectivo Estado (Roraima - RR), conforme registrado no Anexo – Detalhamento do item 9.

Em seguida foi realizado um teste individualizado, onde selecionou-se, por amostragem, o imóvel de maior valor em cada planilha do Anexo VII (12 ao todo), e, após isto, identificou-se que estes imóveis estavam registrados tanto no SIAFI quanto no SPIUnet, com exceção do imóvel relativo à planilha da UF de RR¹.

Quanto às baixas contábeis de registros de imóveis na Conta Contábil 12321.01.03 = Terrenos/Glebas, verificou-se no Campo Observação os seguintes padrões de registro no exercício de 2019:

- Baixa de Imóveis de Uso Especial no SPIUnet – Duplicidade;
- Baixa de Imóveis de Uso Especial no SPIUnet – Erro de Cadastramento;
- Baixa de Imóveis de Uso Especial no SPIUnet – Mudança de Jurisdição Município;
- Baixa de Imóveis de Uso Especial no SPIUnet – Unificação do Imóvel.

IV – ANEXOS REFERENTES AO ITEM 10

ANEXO – DETALHAMENTO DO ITEM 10

Questão de Auditoria:

Foram implementados controles suficientes para a efetivação dos registros contábeis dos bens imóveis certificados na área da Amazônia Legal?

Subquestão de Auditoria:

Foram estabelecidas rotinas para revisão dos perímetros das glebas federais já certificadas e destinadas a outras atividades não afeitas às responsabilidades do Incra, de forma a evitar sobreposição de áreas de imóveis da União e distorção na valoração e contabilização desses ativos no SIAFI? (Recomendação "b" - Acórdão TCU n.º 1.331/2019 – Plenário)

O Acórdão TCU n.º 1.331/2019, publicado na Ata TCU n.º 20, de 12 de junho de 2019, apontou subavaliação do ativo do Incra e da União decorrente da não contabilização de terras de regularização fundiária, recomendando ao Instituto que adotasse medidas visando à revisão dos perímetros das glebas federais do Incra já certificadas, uma vez que contêm parcela significativa de áreas destinadas à criação de territórios indígenas e unidades de conservação federal, assim como das faixas de domínio sob gestão do DNIT e das áreas inalienáveis pertencentes à SPU, de modo a reduzir o risco de sobreposição da área de imóveis da União e, consequentemente, a distorção na valoração e contabilização desses ativos no SIAFI.

Nessa linha, solicitou-se ao Incra encaminhar as relações destas áreas destinadas a outras atividades não afeitas às responsabilidades do Instituto, contudo, o Incra não disponibilizou estas informações e igualmente não justificou e/ou formalizou o não fornecimento, mesmo diante de reiteração da solicitação de auditoria via e-mail em 11 de maio de 2020.

Posteriormente, o Incra se manifestou no sentido de que não possui subsídios para complementação destas informações, formalizando a resposta no Despacho SEI INCRA 6276365, de 28 de maio de 2020, e também informou, no Despacho SEI INCRA 6488154, de 30 de junho de 2020, que estas áreas não são responsabilidade do Instituto e, portanto, este não pode responder pelas mesmas.

Quanto ao fluxo de procedimentos e rotinas para o registro contábil e patrimonial de incorporação de imóveis destinados à reforma agrária, o Incra informou que, por força da Medida Provisória n.º 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, foram transferidas as atribuições da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República para o Incra.

Assim, desde que ocorreu essa mudança na estrutura organizacional não se adotou fluxo de procedimentos nem rotina para o registro contábil e patrimonial de incorporação de imóveis.

Dessa maneira, foi constituído, através da Portaria n.º 1.946, de 09 de setembro de 2019, Grupo de Trabalho para montagem dos kits de informação, inserção no Sistema Eletrônico de Informações - SEI e lançamento dos dados sobre imóveis rurais nos sistemas SIAFI/SPIUnet, bem como identificação dos imóveis lançados de modo global no SIAFI para procedimentos de baixa contábil no sistema, evitando assim a duplicidade de lançamentos.

Nesse sentido, enquanto esse fluxo não for estabelecido o registro se dará a partir do momento que for identificada arrecadação de gleba devoluta ou quando ocorrer inclusão do georreferenciamento de alguma gleba que não era georreferenciada anteriormente.

Na avaliação do Instituto, tal registro se caracteriza como um trabalho perene visto que constantemente o banco de dados é atualizado seja por inclusão de áreas, seja por destaque de áreas que foram destinadas.

ANEXO – REFERÊNCIAS DO ITEM 10

- a) Certificação. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2020. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/programas-e-acoes-categoria/98-certificacao.html>>. Acesso em: 28 de maio de 2020;
- b) MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004;
- c) O que é a Amazônia Legal. Dicionário Ambiental. **((o))eco**, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 815175

Unidade(s) Auditada(s): Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Ministério Supervisor: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Município (UF): Brasília/DF

Exercício: 2019

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 01/01/2019 a 31/12/2019 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 examinar 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 (ou equivalentes). O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas.
3. Foram registrados os seguintes achados relevantes para os quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes que compõem o Rol de Responsáveis:
 - Achado n. 01: As técnicas de sensoriamento remoto atualmente aplicadas no processo de regularização fundiária rural não garantem, por si só, os requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva), mas têm capacidade para contribuir com a eficiência na gestão do processo; e
 - Achado n. 03: Baixo desempenho do Incra na emissão de títulos rurais em 2019 frente ao contingente de imóveis que aguardam regularização fundiária.
4. A aplicação das técnicas de sensoriamento remoto no processo de regularização fundiária é importante nos exames iniciais referentes à existência de antropização das áreas, na verificação de sobreposição com outros imóveis ou com áreas protegidas por lei, bem como na confirmação de outros requisitos previstos nas normas.
5. Todavia, a aplicação das técnicas não garante, por si só, os requisitos de ocupação da área e prática de cultura efetiva previstos em Lei. As principais evidências são as imagens utilizadas como suporte nesta análise, nas quais há indicação de áreas com vegetação primária ou com “indícios” de antropização, sem identificar a existência de outros elementos que forneçam maior segurança na tomada de decisão para afastar a hipótese de que, na área analisada, houve apenas desmatamento, sem ocupação efetiva.
6. Nesse sentido, foi recomendado ao Incra que complemente as análises de sensoriamento remoto com vistorias/fiscalizações presenciais enquanto as soluções tecnológicas disponíveis ao Instituto não asseguram de forma única e eficaz o atendimento aos requisitos previstos em Lei (ocupação, exploração e cultura efetiva) no âmbito do processo de regularização fundiária rural.
7. Quanto aos resultados alcançados no âmbito do processo de regularização fundiária, observou-se, por meio de painel eletrônico do Incra, que houve um baixo desempenho da Autarquia, em 2019, na

emissão de títulos rurais frente ao contingente de imóveis que aguardam regularização fundiária.

8. Esse baixo desempenho foi justificado pelo volume e pela complexidade de situações enfrentadas pelo Incra ao longo do ano, muito em função da absorção das atribuições da extinta Serfal. Nesse sentido, considerando o passivo existente e por ser um projeto prioritário da atual gestão, foi recomendada a construção de um plano de ação voltado para instrução e análise processual desses imóveis que aguardam regularização.

9. Também compôs o escopo da auditoria o processo de supervisão ocupacional, com enfoque na implantação, nas Superintendências Regionais, do novo Sistema Nacional de Supervisão Ocupacional.

10. Foi possível evidenciar que o sistema é importante para monitoramento das ações das SRs, na medida em que permite verificar a aderência das atividades de supervisão ocupacional ao planejamento inicial, além de permitir o acesso aos resultados das ações de supervisão, viabilizando, ao órgão central, medidas tempestivas de correção e coordenação das ações do processo.

11. Sobre a relevância e confiabilidade das informações inseridas em sistema, verificaram-se falhas de preenchimento em pelo menos 29% da amostra, consistindo, principalmente, em não tipificação da irregularidade para beneficiários e ocupantes e não preenchimento da produção da parcela (área plantada ou plantel).

12. Quanto aos desdobramentos administrativos após a detecção das irregularidades, a despeito da dificuldade de acesso às informações, verificou-se que 31% da amostra auditável não teve processos administrativos abertos para regularização ou retomada da parcela, após a identificação da irregularidade. A morosidade ocorre principalmente pela ausência de integração entre as áreas de fiscalização e de gestão de assentamentos. Diante do fato constatado, foi recomendado ao Incra elaborar Plano de Ação para a apuração das irregularidades detectadas durante as vistorias cadastradas no SNSO, mas que ainda não tiveram processo administrativo aberto para regularização do assentado/ocupante ou desintrusão do lote.

13. No que tange à contabilização de bens imóveis relacionados com a regularização fundiária, com destaque para os imóveis localizados na Amazônia Legal, foi evidenciado que o Incra adotou providências para regularização do registro contábil e patrimonial do estoque desses imóveis, em que pese ainda não tenha concluído integralmente o trabalho. Destacam-se, assim, as ações adotadas buscando atender o Acórdão TCU n.º 1.331/2019 – Plenário.

14. 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 22/10/2020, às 19:40, 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 1692925 e o código CRC 1BE24984