

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: INSTIT. NAC. DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA

Exercício: 2013

Processo: 54000.000148/2014-87

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201407969

UCI Executora: SFC/DRDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de
Desenvolvimento Agrário

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407969, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA referente ao exercício de 2013.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 13/05/2014 a 21/05/2014 e de 02/06/2014 a 20/06/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o estabelecido na Ata de Reunião firmada entre a CGU (DRDAG/DR/SFC) e o TCU (SecexAmb), em relação à prestação de contas ordinária customizada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra Sede, que trata os §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com situação considerada relevante pela CGU – quanto à situação dos imóveis da Autarquia, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Para atendimento ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013.

A partir dos exames nas informações presentes no Relatório de Gestão 2013, constatou-se que os dados relacionados à Identificação e Atributos do Incra, constantes no Relatório de Gestão da Entidade não foram apresentados em conformidade às normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013, posto que apresentam inconsistências quanto ao titular da Diretoria de Gestão Estratégica no exercício de 2013 e aos períodos de gestão relativos ao Auditor-Chefe e ao Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento. Ademais, os dados apresentam, de forma incompleta, informação requisitada no item 1 para o Incra Sede exigidas na Parte C do Anexo II à DN/TCU Nº 127/2013, qual seja: descrição sucinta da competência e da atribuição da Coordenação-Geral de Cartografia (DFG).

Os dados de titulares, dos períodos de gestão e de identificação da competência e da atribuição da DFG, após consulta no Regimento Interno do Incra, no Diário Oficial da União e no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), assim se constituem:

Coordenação	Competências Regimentais
Coordenação-Geral de Cartografia (DFG)	Art. 72. À Coordenação-Geral de Cartografia (DFG) compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos relativos às atividades cartográficas de natureza fundiária da Autarquia, especialmente: ações de georreferenciamento e geoprocessamento e propor a



	celebração de convênios, contratos, ajustes e termos de cooperação técnica com outras entidades visando à execução de serviços correlatos.
--	--

Cargo	Período de Gestão (Relatório de Gestão)	Período de Gestão (corrigido)
Auditor-Chefe	De 24/12/2009 aos dias atuais	De 7/12/2009 aos dias atuais (D.O.U. de 7/12/09 – p. 38)
Diretor da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	De 15/06/2011 aos dias atuais	De 14/6/2011 aos dias atuais (D.O.U. de 14/06/11 – p. 3)

Cargo	CPF Titular – exercício 2013 (Relatório de Gestão)	Período de Gestão (Relatório de Gestão)	CPF Titular – exercício 2013 (Corrigido)	Período de Gestão (corrigido)
Diretor da Diretoria de Gestão Estratégica	***.834.056-**	De 30/05/2013 aos dias atuais	***.483.360-**	16/8/2012 a 26/5/2014

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

Em verificação às peças que compõem o processo de contas, foram constatadas inconsistências quanto ao rol de responsáveis, como ausência de responsável, erros formais de preenchimento dos formulários e ausência de informações nos campos ‘Nome’, ‘endereço’ e ‘telefone’.

Além disso, o rol não apresentou os dados dos agentes, titulares e substitutos, relacionados às naturezas de responsabilidade de dirigente máximo e de membros de diretoria, conforme estabelecido nos incisos I ao III do art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1/9/2010.

Em razão disso, foi solicitado à UJ, por meio da Nota de Auditoria nº 201407969/001, de 12/6/2014, que providenciasse as devidas correções. Por meio do Ofício/AUD/Nº 157, de 2/7/2014, foi encaminhado o rol de responsáveis retificado, o qual foi anexado ao processo de contas às fls. 42 a 53. No entanto, permaneceu a ausência dos dados do substituto da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, conforme tabela abaixo:

Cód. Siape	Responsabilidade	Tipo	Período de Gestão		Instrumentos de designação	Instrumento de Dispensa
			De	Até		
0723894	Inc. II e III, art. 10, IN TCU 63/2010	Substituto	1/1/13	15/10/2013	Portarias de 9/10/2012 – DOU, 10/10/2012, Seção 2, Pág. 56.	Portaria Incra nº 610 de 15/10/2013 – DOU, 1/11/2013, Seção 2, Pág. 61.



Em que pesem tais situações encontradas, verificou-se que foram apresentadas, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2013, as informações constantes da parte C do Anexo II da Decisão Normativa TCU nº 127, de 15/5/2013. Foram apresentadas, ainda, as peças aplicáveis à Unidade constantes do Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 132, de 2/10/2013.

Dessa forma, conclui-se que o Incra-Sede elaborou todas as peças a ele atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência. As peças apresentadas contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013.

Releva destacar que houve 2 (duas) versões do relatório de gestão do Incra-Sede inseridas no Portal do TCU. A substituição da última versão é datada de 30/05/2014.

O regramento e os efeitos da substituição de versão de relatório de gestão estão previstos nos incisos V e VI do artigo 3º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, sendo que tal substituição impacta os prazos previstos no Anexo I da DN/TCU nº 132/2013, conforme indicado a seguir:

“Art. 3º.

(...)

V. a substituição de versão de relatório de gestão cujo prazo fixado pela DN TCU nº 127/2013 tenha expirado somente poderá ocorrer mediante prévia autorização da unidade técnica do Tribunal à qual a unidade jurisdicionada esteja vinculada.
VI. na ocorrência de substituição de relatório conforme o inciso V, os prazos previstos no Anexo I desta decisão normativa para o envio das peças complementares de que trata o caput do art. 2º ficam acrescidos, para todos os atores, do período concedido pela unidade técnica do Tribunal à unidade jurisdicionada.” (grifamos)

2.3 Avaliação do Planejamento

Para avaliação do Planejamento Estratégico do Incra, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A Autarquia elaborou planejamento estratégico para alcance de seus objetivos institucionais? ii) O Planejamento Estratégico do Incra apresenta a definição dos objetivos, ações e metas a alcançar; os prazos de curto, médio e longo prazos para os resultados previstos? iii) Qual estágio de implantação do planejamento estratégico no âmbito do Incra?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da UJ requeridas no item 2.1 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA SEDE -, da DN/TCU nº 127/2013, em confronto e em

exame às informações apresentadas no Plano Estratégico do Incra, solicitado pela equipe.

As análises realizadas evidenciaram que a autarquia elaborou plano estratégico para alcance de seus objetivos institucionais.

De acordo com o Relatório de Gestão, o Incra deu início ao processo de discussão para construção do plano da autarquia para o biênio 2013/2014 tendo como base a missão, visão e os objetivos estratégicos estabelecidos em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O processo de planejamento foi iniciado, em 2013, a partir de diálogos com o Presidente da Autarquia, realização de videoconferências com as Superintendências Regionais (SR), reuniões de trabalho com os Superintendentes Regionais para apresentar a metodologia do processo, reuniões com as entidades representativas dos servidores, e, por fim, a reunião no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) para apresentação das Diretrizes Estratégicas do Incra para o biênio.

A metodologia de planejamento adotou duas abordagens: uma para elaboração de plano de ação das diretorias da Sede e outra para elaboração de plano de ação das Superintendências. Cada plano de ação contemplou os projetos e atividades do Incra. Ademais, para a implantação do planejamento estratégico na estrutura administrativa da Autarquia foram realizadas oficinas com as diretorias da Sede e com as SRs.

O Plano Estratégico do Incra apresenta as diretrizes, ações e metas para 2013 e 2014 a alcançar para as áreas de Desenvolvimento dos Assentamentos, para a Obtenção de Terras e a Implantação de Novos Projetos de Assentamento, para a Governança Fundiária e para a Gestão.

Nesse sentido, cumpre destacar algumas ações do Incra Sede alinhadas à missão do MDA:

Ações do Incra Sede (Plano 2013/2014)	Missão do MDA
Criação de PA em áreas onerosas indenizadas em 2011/2012	Promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva e a ampliação de renda da agricultura familiar, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país.
Criação de PA em áreas onerosas indenizadas antes de 2011	
Implantação do Sistema de Gestão Fundiária	
Monitorar os convênios de regularização fundiária em vigência	
Arrecadação sumária de terras devolutas da União	

Cumpre informar que o Plano foi apreciado/autorizado pelo Conselho Diretor, por meio da Resolução nº 12, de 19/6/2013.

Com relação ao estágio de implantação, verificou-se que em 2013 foi dado início a um processo de revisão do Plano Estratégico, que foi materializado na Portaria nº 645, de 12 de novembro de 2013. No que concerne às Superintendências, de acordo com o Relatório de Gestão, as Unidades Regionais estão executando os respectivos Planos de



Ação denominados Agenda de Gestão 2013-2014. Ressalta-se que o Incra Sede realiza monitoramento da execução das ações e alcance das metas da SR por meio do Sistema de Informações Rurais (SIR), o qual é alimentado mensalmente com planilhas de monitoramento.

2.4 Avaliação do Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iii) Há uma estratégia nacional para a prospecção de terras públicas e privadas para utilização no Programa Nacional de Reforma Agrária? (iv) O Incra Sede estabeleceu cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas? (v) O referido cronograma vem sendo cumprido de acordo com o planejado? (vi) O Incra Sede vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na Internet, à relação de beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em cumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário? (vii) O Incra Sede detém conhecimento, em âmbito nacional, do número de pessoas inscritas no PNRA e não atendidas (passivo)? (viii) Os controles internos administrativos relacionados à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no Incra Sede, são suficientes? (ix) A Audin realizou, no exercício em exame, trabalhos sobre o macroprocesso obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento? (x) Quais foram os resultados trabalhos realizados sobre o macroprocesso obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento? (xi) Havia no PAINT do exercício em análise a previsão de realização de trabalhos sobre o macroprocesso obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211B – Incra Sede

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da ação 211B em decorrência na necessidade de atendimento ao estabelecido pelo Tribunal de Contas.

Trata-se da Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, que tem por finalidade o pagamento de valores referentes à obtenção de imóveis rurais, por desapropriação ou aquisição direta, e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à reforma agrária, de acordo com os respectivos decretos de desapropriação por interesse social ou homologação dos acordos de compra e venda direta.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o qual tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas



cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG. Para pagamento do valor da terra nua, realizado por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), os recursos referentes a esses títulos são pagos diretamente pelo Incra Sede. Já em relação à indenização de benfeitorias, os recursos financeiros são descentralizados pelo Incra Sede para pagamento diretamente pelas Superintendências Regionais.

Os quadros abaixo sintetizam as execuções física e financeira da Ação 211B, por Plano Orçamentário – PO.

373083 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Sede			
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Criação de Assentamento da Reforma Agrária	Meta Física - hectares		
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)
211B - PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	50.000	360.585	721,17
211B – PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	310.250	56.718	18,28

Fonte: Relatório de Gestão 2013

373083 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Sede				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 211B	Meta Financeira			
	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
211B - PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	105.500.000,00	94.728.061,93	72.441.673,69	68,67
211B – PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	547.400.000,00	420.134.302,03	107.799.617,57	19,70



Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2013, o Incra Sede informou que, em relação à Ação 211B PO 01, a execução das metas físicas em patamar bem superior à previsão deve-se à imprevisibilidade das decisões judiciais, as quais variam caso a caso, devido às características e situações peculiares de cada processo e instância judicial.

Contudo, considerando que, mesmo com a inscrição de R\$ 22.286.388,24 em restos a pagar (Fonte: Siafi 2013), a execução física excedeu seis vezes a previsão, e que a quantidade executada no exercício de 2012 foi de 406.130,73 hectares (Ação 20TG – PPA 2008-2011), verifica-se que a meta física de 50.000 hectares para o exercício de 2013 foi subestimada.

Quanto à Ação 211B PO 02, consta no Relatório de Gestão que a baixa execução deveu-se às novas regras estabelecidas para obtenção de terras por meio das Portarias MDA nº 5, 6 e 7, de 31/01/2013.

Durante o exercício de 2013, verificou-se que, de fato, o estabelecimento dessas novas regras demandou a revisão de processos que já haviam sido iniciados, o que contribuiu para a baixa execução das metas.

Quanto ao objeto do gasto, com base nas informações contidas no Siafi em relação aos valores empenhados, verificou-se que houve coerência com a finalidade da Ação sob exame.

Estratégia de Prospecção de Terras Públicas e Privadas

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que a unidade jurisdicionada informou a estratégia nacional adotada na prospecção de terras públicas e privadas para utilização no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

De acordo com a estratégia adotada, a prospecção de terras tem como etapa inicial a realização de diagnósticos regionais anuais a partir de dados e informações oriundos de diversas fontes como pesquisas e dados do IBGE e dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Cumprir registrar que foi solicitada documentação comprobatória da realização desses diagnósticos nos exercícios de 2011, 2012 e 2013. No entanto, até o fim dos trabalhos de campo da equipe de auditoria não houve manifestação do Incra Sede.

Não obstante, foi encaminhado a esta Unidade de Controle Interno uma Análise Diagnóstico do Plano de Obtenção de Terras 2012-2014 do Incra. O documento traz informações como o histórico da obtenção de terras do período de 1995 a 2011, aspectos da população rural nacional e dados orçamentários.

Além disso, traz informações, por Superintendência Regional, acerca da especialização das ações de obtenção de terras, com análise da disponibilidade de área para desapropriação/compra, do custo da terra por família, da demanda por assentamentos,

da presença de populações tradicionais e da suficiência do processo atual de obtenção na região.

Assim, verifica-se que o Incra Sede elaborou diagnóstico, com abrangência de 2012 a 2014, de forma a subsidiar a estratégia nacional e regional de prospecção de terras a serem utilizadas no PNRA.

Cronograma para Registro de Imóveis Desapropriados – Incra Sede

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que a unidade jurisdicionada elaborou cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas. Não foi avaliada a execução do cronograma estabelecido pela Autarquia, tendo em vista início previsto para 05/05/2014, data que extrapola o escopo dos trabalhos de auditoria do exercício de 2013.

Demanda Reprimida PNRA- Incra Sede

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2013, verificou-se que o Incra Sede toma conhecimento da demanda reprimida (passivo) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em âmbito nacional, por meio dos dados cadastrados pelas Superintendências Regionais no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

No entanto, não foi possível a avaliação quanto à atualização de tais dados e de que forma é realizada, uma vez que as informações disponibilizadas pela Unidade, relativas à obtenção dos dados e informações do passivo do PNRA, não foram suficientes em relação à consistência da sistemática utilizada.

O conhecimento da demanda reprimida é de extrema importância, pois é com base nele que as Superintendências e a Sede planejam suas ações e solicitam recursos para executá-las.

Não obstante, cumpre informar que o Incra Sede está executando um projeto estratégico, denominado Inclusão do público do PNRA no Cadastro Único (CADÚnico) do Governo Federal, com o intuito de estabelecer mecanismos de controle e ação para acesso das famílias acampadas e assentadas às políticas públicas do Governo Federal, Estadual e Municipal, com a integração com esse cadastro, que é o instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Nesse contexto, ficou estabelecido que cabe ao Incra promover a inserção do público do PNRA no CADÚnico.

Registre-se que, entre outros itens, o referido projeto tem como escopo a depuração e atualização das informações de acampados e beneficiários da Reforma Agrária inseridos no SIPRA. Para isso foi prevista a atividade de elaboração de orientação em relação às estratégias de inserção das famílias do CADÚnico.

Nesse sentido, foi elaborada a Nota Técnica/DT/DTI-Nº 001/2014, que tem como um dos objetivos orientar as Superintendências Regionais para a inclusão ou atualização no Cadastro Único das famílias acampadas, que recebem cestas de alimentos e das famílias assentadas, por meio de diversas estratégias de busca ativa, que se define como o esforço dos órgãos governamentais das três esferas para identificar e encaminhar para inclusão no CADÚnico das famílias de baixa renda ainda não cadastradas ou com cadastro desatualizado.

Assim, a Nota orienta e apoia a efetivação de parcerias com a gestão municipal do Cadastro Único e prevê a busca ativa, entre outras situações, nos mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR).

Como se observa, trata-se de atividades que podem contribuir para uma maior eficiência na atualização dos dados da demanda reprimida (passivo) do PNRA, o que impacta a tomada de decisões da Autarquia.

Publicidade da Relação de Beneficiários - PNRA-Incra Sede

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise dos resultados das avaliações realizadas no âmbito das Superintendências Regionais, por compilação das informações consignadas nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, por amostragem aleatória, mediante o levantamento dos dados, registrados no SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), de todos os beneficiários contemplados no Programa Nacional de Reforma Agrária a partir de 2008, além da verificação, junto ao Incra/Sede, do atendimento ao item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário, no que se refere a publicação da Relação de Beneficiários com a ordem de classificação conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993.

Como resultado dos trabalhos de auditoria, verificou-se que o Incra Sede publicou os dados dos beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária contemplados a partir de 2008, porém sem a respectiva ordem de classificação, em descompasso com o que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

Visando sanar a pendência, a Autarquia tem por objetivo, para setembro de 2014, finalizar o desenvolvimento do Módulo de Candidato do SIPRA, o que incluirá a ordem de classificação dos beneficiários, de acordo com a sistemática estabelecida na Portaria MDA nº 06/2013, que se encontra em fase de testes.

Portanto, ainda que o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário não tenha sido atendido integralmente, considera-se que a Unidade vem adotando medidas adequadas para atendimento.

No que concerne aos controles internos administrativos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito do Incra Sede, verificou-se que a definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis pelo processo está formalizada nas atribuições da Coordenação-Geral de Implantação (DTI) e da Divisão de Controle e Seleção de Famílias (DTI-1) previstas no Regimento Interno da Autarquia (arts. 83 e 84).



No que diz respeito a procedimentos de controle relacionados ao referido processo, vêm sendo adotadas providências com o intuito de aperfeiçoar e tornar mais eficiente a obtenção e a atualização dos dados da demanda reprimida (passivo) do Programa.

Quanto ao componente “Informação e Comunicação”, a Autarquia informou que estão sendo implementados indicadores de eficácia e eficiência para a utilização no processo de obtenção e gestão da informação sobre o passivo do PNRA.

Principais Resultados dos Trabalhos da Auditoria Interna

No item 3.2.6 do Relatório de Gestão 2013, foi indicado, como trabalho realizado pela Auditoria Interna do Incra sobre o macroprocesso obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento, auditoria especial desenvolvida em atendimento a demanda do Ministério Público Federal - Procuradoria da República em Sinop/MT.

Conforme consta no relatório oriundo da auditoria especial, o objetivo foi a apuração de denúncias relativas às ações desenvolvidas pela Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso nos Projetos de Assentamento Conjunto Peixoto de Azevedo e Barra Norte, localizados no município de Novo Mundo/MT, englobando a seleção de assentados, a concessão dos lotes e a verificação de cumprimento das exigências de moradia e exploração da área.

Os principais resultados indicam inobservância da legislação e dos normativos internos do Incra, resultando em processos administrativos mal instruídos, sem sequência lógica, páginas sem numeração, documentos assinados em branco por candidatos e assentados, e laudos de vistoria inconsistentes ou incompletos.

Não consta no referido relatório análise da Unidade de Auditoria Interna quanto ao processo de obtenção das áreas que deram origem aos assentamentos, apesar da informação constante no item 3.2.6 do Relatório de Gestão 2013.

Foi realizada auditoria regular nos dados inseridos pela Superintendência Regional de Santa Catarina no Módulo de Monitoramento do Sistema de Informações Rurais – SIR, em relação a 5 (cinco) Ações, incluindo vistoria e avaliação para obtenção de imóveis. Foram identificadas diferenças entre os dados de vistorias informados no Módulo de Monitoramento e aqueles verificados nos respectivos processos. A Auditoria Interna emitiu recomendação para que fossem realizadas as retificações pertinentes no Sistema.

2.5 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iii) Existe sistemática institucionalizada para realização de levantamento do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento? (iv) Quais as



rotinas e os instrumentos utilizados pelo Incra-Sede para gerenciamento dos dados fornecidos pelas Superintendências Regionais sobre os déficits de infraestrutura? (v) A estratégia para enfrentamento do déficit de infraestrutura adotada pelo Incra-Sede está formalizada e foi devidamente divulgada para as Superintendências Regionais? (vi) São realizados procedimentos de monitoramento quanto às atividades empreendidas pelas Superintendências Regionais para alcance dos objetivos definidos na estratégia? (vii) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI? (viii) Como o Incra vem conduzindo o saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação pelas Superintendências Regionais, a fim de inserir as informações no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI, e viabilizar a cobrança dos créditos concedidos? e (ix) O fluxo de procedimentos adotados, pelo Incra-Sede, para comprovar a aderência aos dispositivos da Portaria 352/2013 das solicitações autorizadas de restabelecimento dos recursos de Crédito Instalação, permite um controle adequado da conformidade dos requerimentos? x) A Audin realizou, no exercício em exame, trabalhos sobre o macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento? xi) Quais foram os resultados trabalhos realizados sobre o macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento? xii) Havia no PAINT do exercício em análise a previsão de realização de trabalhos sobre o macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A – Incra Sede

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da ação 211A em decorrência da necessidade de atendimento ao estabelecido pelo Tribunal de Contas.

Trata-se da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, que tem por finalidade a priorização a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o qual tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A Ação se divide em dez Planos Orçamentários, além de plano orçamentário específico para recebimento de recursos de emendas parlamentares.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada.

373083 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária			
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)



PO 01- Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária <i>Projeto/Unidade: Crédito Supervisionado (famílias)</i>	17.778	42.283	238
PO 02 - Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária <i>Produto/Unidade: Assentamento beneficiado/monitorado (und)</i>	692	139	20
PO 03 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol <i>Produto/Unidade: Projeto de Fomento à Agroindústria e à Comercialização (famílias)</i>	33.191	2.716	8
PO 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento <i>Produto/Unidade: Documento expedido (famílias)</i>	40.000	38.867	97
PO 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária <i>Produto/Unidade: Licença protocolada (und)</i>	173	241	139
PO 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária <i>Produto/Unidade: Família assentada (und)</i>	33.000	30.359	92
PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais <i>Produto/Unidade: Vistoria realizada (ha)</i>	860.613	588.881	68
PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento <i>Produto/Unidade: Obra Iniciada (famílias)</i>	46.770	85.205	182
PO 09 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento <i>Produto/Unidade: Serviço de Topografia Realizado (famílias)</i>	17.135	11.478	67
PO 0A - Supervisão Ocupacional de Projetos de	47.587	51.882	109



Assentamentos <i>Produto/Unidade: Lote ou Parcela</i> <i>Vistoriada/Supervisionada (und)</i>			
--	--	--	--

Conforme consta nos itens 3.2 e 3.3 do Relatório de Gestão 2013, os Planos Orçamentários dessa Ação estão inseridos em dois Macroprocessos Finalísticos – “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento” e “Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos”. Adicionalmente, conforme demonstrado, verifica-se que os referidos PO’s possuem produtos diversos entre si. Tais situações prejudicam avaliação consistente dos resultados da execução física da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, haja vista que o produto definido trata de *famílias atendidas*.

A execução financeira da Ação, individualizada por Plano Orçamentário, segue relacionada abaixo:

373083 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Financeira			
	Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada /Fixação (%)
PO 01- Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	8.000.000,00	7.243.685,00	6.236.020,00	78
PO 02 - Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	8.494.000,00	5.979.034,89	1.343.203,11	16
PO 03 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	15.499.998,00	13.706.441,00	4.535.695,00	29
PO 04 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	3.000.000,00	2.435.736,00	1.844.723,00	61
PO 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária	3.683.747,00	2.054.297,70	1.496.951,01	41
PO 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	7.824.703,00	3.101.503,83	2.846.283,97	36
PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	11.902.596,00	7.962.948,42	7.274.257,96	61



PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	245.275.840,00	241.507.486,00	31.790.384,00	13
PO 09 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	7.000.000,00	6.905.030,00	2.815.598,00	40
PO 0A - Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos	4.000.000,00	3.923.276,00	3.818.721,00	95
Total	314.680.884,00	294.819.439,00	64.001.837,00	20

Verifica-se que a execução financeira da Ação atingiu somente 20% (vinte por cento) da meta prevista para o exercício. Cabe destacar que cerca de 94% (noventa e quatro por cento) dos recursos previstos para a Ação foram empenhados. Entretanto, restou inscrito em restos a pagar não processados o total de R\$ 230.817.602,00 (duzentos e trinta milhões, oitocentos e dezessete mil, seiscentos e dois reais). Tal execução evidencia que somente 21,7% das despesas empenhadas foram liquidadas no exercício de 2013.

Quanto aos Planos Orçamentários que não obtiveram êxito no atingimento das metas, o quadro abaixo resume os fatores informados pela Autarquia no Relatório de Gestão como responsáveis pelo impacto nos resultados:

Plano Orçamentário	Fatores que impactaram a Gestão
PO 02 Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	Contingenciamento de recursos dado pelo Decreto nº 8.062/2013. Direcionamento dos esforços e recursos para o planejamento, estruturação e ações iniciais do Programa Assentamentos Verdes, incluindo a realização de oficinas com os públicos interno e externo no âmbito da Amazônia.
PO 03 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	Disparidade entre os recursos orçamentários disponibilizados e os recursos financeiros recebidos da SPOA/MDA, comprometendo o fluxo de pagamento das obras e serviços já contratados. Início de muitos processos de licitação e convênios no segundo semestre do exercício de 2013, não havendo tempo hábil para sua conclusão. Objeto principal deste PO vinculado com a construção, recuperação e implantação de agroindústrias em assentamentos, o que na maioria das vezes extrapola o ano civil
PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Mudanças introduzidas no fluxo e procedimentos de obtenção de terras, instituídos pelas Portarias MDA nº 05, 06 e 07/2013 (qualificação do processo), resultaram em ajustes e adaptação dos trabalhos e das rotinas, exigindo um período de capacitação e apropriação das novas regras.
PO 09 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Quadro reduzido de servidores habilitados para execução direta dos trabalhos. Pequeno aporte de recursos orçamentários e baixa capacidade operacional para fiscalização da execução de contratos, no caso de execução indireta.



Cumpra registrar que se verificou inconsistência entre os resultados de execução física e financeira para 3 (três) dos 10 (dez) planos orçamentários da Ação, conforme apresentado a seguir, tendo sido solicitados esclarecimentos ao Incra:

373083 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária		
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária		
Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Execução física (%)	Execução financeira (%)
PO 01- Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária <i>Projeto/Unidade: Crédito Supervisionado (famílias)</i>	238	78
PO 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária <i>Produto/Unidade: Licença protocolada (und)</i>	139	41
PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento <i>Produto/Unidade: Obra Iniciada (famílias)</i>	182	13

A respeito do PO 01 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária, a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento informou que no exercício de 2013 foi emitida a Portaria/Incra/P/Nº 352, que determinou o recolhimento dos recursos de Crédito Instalação depositados para os assentados e estabeleceu condicionantes para a sua devolução, o que requereu visitas em campo pelas Superintendências Regionais, a fim de colher informações a respeito do cumprimento dessas condições. A isto se soma o fato de que a contabilização da meta se dá por crédito supervisionado, de modo que uma família que tenha recebido mais de uma modalidade de Crédito Instalação pode ser contabilizada mais de uma vez em uma supervisão que abarque duas ou mais modalidades recebidas.

Especificamente quanto ao PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, o gestor informou, no Relatório de Gestão, que “em 2013 passou-se a trabalhar o Plano Orçamentário vinculando a meta de famílias atendidas pela Ação ao número de famílias com contratação de obras de infraestrutura, não sendo mais contabilizado para a meta apenas a finalização destas obras.” Esta forma de aferição da execução não se mostra adequada, haja vista que permite contabilização de meta realizada previamente à entrega de qualquer produto (obra iniciada), assim como não justifica, com suficiência, a superação da meta física em 82% (oitenta e dois por cento), especialmente considerando-se a execução financeira de somente 13% (treze por cento).

Não houve manifestação a respeito da superação da meta do PO 05 - Licenciamento Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária.

Quanto ao objeto do gasto, com base nas informações contidas no Siafi em relação aos valores empenhados, verificou-se que houve coerência com a finalidade da Ação sob exame.

Diagnóstico de Infraestrutura – INCRA Sede

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação da existência de realização de diagnóstico do déficit de infraestrutura; de controles para gerenciamento de dados eventualmente fornecidos pelas Superintendências Regionais sobre os déficits de infraestrutura; e na verificação da adoção de estratégia para enfrentamento do déficit de infraestrutura (planejamento).

A partir dos exames, conclui-se:

a) Quanto à realização de diagnóstico de infraestrutura:

A partir das informações recebidas, verificou-se que o Incra Sede não estabeleceu rotinas e procedimentos a serem observados pelas Superintendências Regionais para fins de levantamento das necessidades de infraestrutura nos Projetos de Assentamento - PAs. Ou seja, inexistente sistemática permanente para consolidação e acompanhamento, pelo Incra Sede, do déficit de infraestrutura por Superintendência Regional, ficando a cargo de cada SR a definição da oportunidade para realização do levantamento.

No Relatório de Gestão do exercício de 2013, a Unidade informou que não tem um mapeamento do déficit de infraestrutura atual para consolidação dos projetos de assentamento, ou sistemática para obtenção dos dados referentes às necessidades de infraestrutura dos PAs pelas Superintendências Regionais.

De fato, o Incra menciona dificuldade no cumprimento das metas físicas e orçamentárias estipuladas para a Autarquia, além do atraso nas execuções de obras e na liberação dos respectivos recursos.

Também informou serem essas questões derivadas das limitações impostas pela falta de capacidade operacional da Unidade à realização dos trabalhos referentes ao provimento de infraestrutura, em especial a insuficiência de engenheiros no quadro de pessoal do Incra e a precariedade da estrutura física e logística.

A Autarquia também mencionou em seu relatório a previsão de realização de um Censo da Reforma Agrária, que permitiria um mapeamento deste déficit de infraestrutura. No entanto, questionada pela equipe de auditoria, a Unidade informou que o censo ainda não foi realizado, e que, até o presente momento, não foi realizada qualquer reunião sobre o assunto.

Assim, verifica-se que não há no Incra um conhecimento sobre a demanda existente de infraestrutura, como também não há perspectiva de ação efetiva a ser adotada para solução da situação exposta, dadas as limitações apontadas pela Autarquia no Relatório de Gestão.



b) Quanto aos controles para gerenciamento dos dados fornecidos sistematicamente pelas Superintendências Regionais sobre os déficits de infraestrutura:

Não havendo sistemática estabelecida para realização de diagnóstico de infraestrutura, não foram estabelecidos instrumentos de controle para gerenciamento (tratamento, atualização e sistematização) dos dados fornecidos pelas Superintendências Regionais sobre os déficits de infraestrutura nos Projetos de Assentamento.

c) Quanto à estratégia para enfrentar o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento:

Para atender à demanda de infraestrutura existente, o Incra utiliza duas formas de atuação:

1. Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER

Segundo informação prestada pelo Incra, os contratos de ATER, quando incluem entre suas metas o diagnóstico da situação das famílias e dos assentamentos, já preveem um levantamento de situação da infraestrutura do projeto de assentamento. Não há evidência, no entanto, de que haja um planejamento interligando as duas ações.

2. Parcerias

A transferência de recursos por meio de convênios para Governos Estaduais e Prefeituras Municipais é a principal forma adotada pelo Incra para provimento de infraestrutura, segundo informações prestadas no Relatório de Gestão, devido tanto ao fato de que esses governos estão mais próximos dos projetos de assentamento, portanto, em melhor condição de verificar as demandas da população local, como à deficiência no quantitativo de engenheiros civis da Autarquia para acompanhamento e supervisão das obras, sendo importante a parceria com os órgãos estaduais e municipais para execução das ações de infraestrutura nos projetos de assentamento.

Outra forma de parceria utilizada é a celebração de termos de cooperação, tendo sido mencionados no Relatório de Gestão da Unidade os termos firmados com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM e com o Ministério da Integração Nacional – MI. O Termo de Cooperação CRT/DF/96500/2009, celebrado com a CPRM, tem por objeto o atendimento de demandas de infraestrutura hídrica em projetos de assentamento do Rio Grande do Sul. O Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito celebrado com o MI, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, tem por objeto a implantação, recuperação e/ou ampliação de sistemas de abastecimento de água em 575 (quinhentos e setenta e cinco) projetos de assentamento nos Estados do Nordeste e no norte do Estado de Minas Gerais.

Também foram mencionados no Relatório acordos já existentes com a Funasa e com o Ministério de Minas e Energia, este último referente ao Programa Luz Para Todos. Solicitada a apresentar os instrumentos que formalizam esses acordos, no entanto, a Autarquia respondeu que “os acordos estabelecidos entre o Incra e o Ministério de Minas e Energia (Programa Luz Para Todos), e entre o Incra e a FUNASA são negociações políticas administrativas e foram formalizadas verbalmente, no sentido de viabilizar a inclusão dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária em Programas de Governo sob responsabilidade desses órgãos. Portanto, não existem documentos formalizados de tais acordos.” Nesse sentido, cabe observar que a ausência de instrumento de formalização dos objetivos/finalidade dos acordos, torna não



exequível o acompanhamento da execução, o que não permite concluir quanto a efetividade resultante das referidas parcerias.

Cobrança do Crédito Instalação – INCRA Sede

A metodologia da equipe de auditoria consistiu no questionamento junto ao gestor sobre o grau de implementação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação - SNCCI, e na verificação dos procedimentos adotados pela Unidade para avaliação do atendimento dos critérios previstos na Portaria Incra/P/nº 352/2013 pelos créditos cujo restabelecimento foi solicitado pelas Superintendências Regionais. Nesse último caso, foram realizados exames sobre os processos relativos aos Projetos de Assentamento Santa Mônica – CUT/MS, Cidapar III/PA, Aldeia/PI, Camarazal/PE e Marumbi/MT, com a finalidade de comprovar a adoção dos procedimentos informados pela Unidade à equipe de auditoria por meio do Ofício/AUD/nº 85, de 23/05/2014.

A partir dos exames, concluiu-se, a respeito do atual estágio de implantação do SNCCI, que houve a conclusão e entrega do módulo “Cadastro”, o qual, inclusive, já vem sendo utilizado pelas Superintendências Regionais para registro dos créditos concedidos aos beneficiários que tiveram os seus processos individuais saneados, nas Oficinas-Pólo que vêm sendo realizadas, sob a supervisão da Sede, para capacitação dos servidores nos procedimentos necessários para esta etapa da implantação do sistema.

Quanto ao módulo “Cobrança”, cabe destacar que a edição da Medida Provisória nº 636/2013, convertida na Lei nº 13.001/2014, acarretou uma série de mudanças naquilo que se previa para o sistema, já que os parâmetros para cobrança dos créditos foram alterados, com novos critérios de pagamento, incluindo possibilidades de remissão, abatimentos e renegociação, dependentes de regulamentação via Decreto. Assim, o Incra apresenta como novo prazo para conclusão do sistema o mês de Dezembro/2014, mas destaca que mesmo este prazo depende da publicação do referido Decreto de regulamentação.

Quanto aos procedimentos adotados pelo Incra-Sede para verificação da aderência aos dispositivos da Portaria Incra nº 352/2013, atinentes às solicitações autorizadas de restabelecimento dos recursos de Crédito Instalação, verificou-se que a documentação de referência para a autorização do restabelecimento de recursos, amparada no inciso I do Art. 3º da Portaria Incra nº 352/2013 (casos de recursos já depositados, exclusivamente em conta bloqueada, cuja execução do crédito junto aos beneficiários tenha sido iniciada), consiste de informações apresentadas pelas Superintendências Regionais para apreciação no âmbito da Sede do Incra.

Nesse contexto, restou evidenciada a ausência de elementos suficientes para avaliar a consistência das informações apresentadas pelas Superintendências, permitindo concluir pela fragilidade dos procedimentos adotados pela Unidade Central do Incra para autorizar o restabelecimento dos recursos das operações de Crédito Instalação sob a égide da Portaria Incra/P/ nº 352/2013.

Principais Resultados dos Trabalhos da Auditoria Interna

No item 3.3.5 do Relatório de Gestão 2013, foi indicado, como trabalho realizado pela Auditoria Interna do Incra sobre o macroprocesso desenvolvimento de projetos de assentamento, auditoria especial desenvolvida em atendimento a demanda do Ministério Público Federal - Procuradoria da República em Sinop/MT.



O objetivo foi a apuração de denúncias relativas às ações desenvolvidas pela Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso nos projetos de assentamento Conjunto Peixoto de Azevedo e Barra Norte, localizados no município de Novo Mundo/MT, englobando a emissão de documentos de concessão de uso e de titulação, a substituição de beneficiários, a compra e venda de lotes e a verificação do cumprimento das exigências de moradia e exploração da área.

Os principais resultados constantes do Relatório oriundo da auditoria especial indicam inobservância da legislação e dos normativos internos do Incra, resultando em processos administrativos mal instruídos, sem sequência lógica, páginas sem numeração, documentos assinados em branco por assentados, laudos de vistoria inconsistentes ou incompletos.

Foi realizada auditoria regular nos dados inseridos pela Superintendência Regional de Santa Catarina no Módulo de Monitoramento do Sistema de Informações Rurais – SIR, em relação a 5 (cinco) Ações, incluindo a implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de reforma agrária, não tendo sido identificadas diferenças significativas entre os dados de vistorias informados no Módulo de Monitoramento e aqueles verificados nos respectivos processos.

2.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do Incra Sede teve o objetivo de avaliar se a gestão de pessoas possui processos que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, considerando as seguintes questões de auditoria e conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013: (i) A força de trabalho existente atende às necessidades da UJ? (ii) Houve ganho/perda da força de trabalho no decorrer do exercício? (iii) A UJ tem adotado providências no sentido de recompor a força de trabalho? (iv) O(s) setor(es) responsável(is) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

Quanto à força de trabalho foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise.

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o quadro de pessoal do Incra Sede estava assim constituído no final do exercício de 2013:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2013	Egressos em 2013
1. Provimento de cargo efetivo	561	58	68
1.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	523	43	58
1.2 Servidores requisitados de	10	05	01

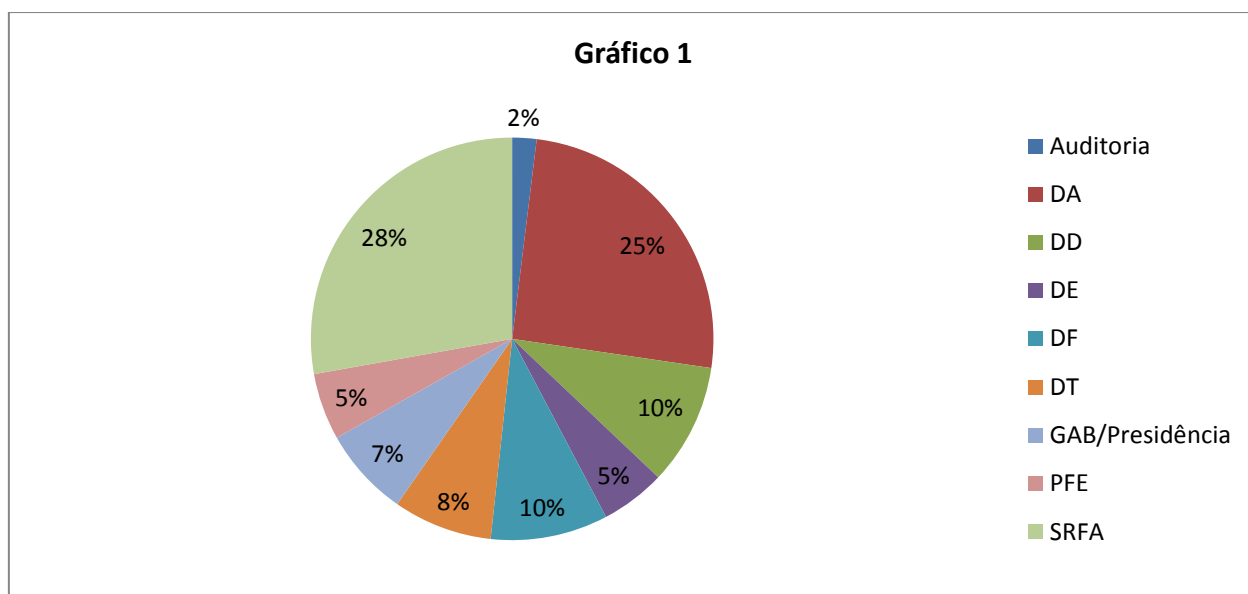


outros órgãos e esferas			
1.3 Servidores de Carreira em exercício descentralizado	28	10	09
2. Servidores CLT (Anistiados)	05	-	-
3. Servidores sem vínculo com a Administração Pública	49	13	13
Total	615	71	81

Fonte: Relatório de Gestão

Durante o exercício em análise, houve o ingresso de 58 servidores em cargos efetivos, sendo que 32 foram empossados em decorrência de concurso público. Desse total empossado, 07 foram lotados para exercício no Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Destarte, observou-se que a quantidade ingressa foi insuficiente para atender a demanda por força de trabalho na sede da Autarquia, tendo em vista a saída de 69 servidores do quadro de pessoal. A principal causa para a saída dos servidores deveu-se a aposentadorias, as quais somaram 29 no exercício. A redução da força de trabalho tende a se manter nos próximos 04 exercícios devido à prospecção de aposentadoria de 99 servidores até o ano 2018, o que pode vir a comprometer as atividades da Unidade.

Observou-se que no Incra Sede existe uma peculiaridade em relação às unidades descentralizadas (Superintendências Regionais) qual seja, a existência de maior efetivo de servidores atuando na área meio - 61,4% do contingente, enquanto 38,6% atua na área fim da Unidade. Conforme informações obtidas junto ao Incra Sede, as razões para que haja maior contingente de servidores na área meio deve-se à existência da Auditoria e da Diretoria de Gestão Estratégica, as quais não têm unidades correspondentes nas Superintendências Regionais; às atribuições da Procuradoria Federal Especializada e da Diretoria de Gestão Administrativa, em que algumas atividades são centralizadas no âmbito da sede da Autarquia. A distribuição de servidores entre as unidades da sede da Autarquia está demonstrada a seguir:



Fonte: Ofício nº 128/2014-AUD

Legenda: DA – Diretoria de Gestão Administrativa; DD – Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos; DE – Diretoria de Gestão Estratégica; DT – Diretoria de Obtenção de Terras; DF – Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária; GAB – Gabinete; PFE – Procuradoria Federal Especializada e SRFA – Superintendência Nacional de Regularização Fundiária da Amazônia Legal.

Destaca-se que a locação dos servidores demonstrada no Gráfico 1 pode vir a ser alterada, tendo em vista a realização de estudo sobre a distribuição ideal de servidores na Autarquia, o que está sendo feito por meio de Grupo de Trabalho instituído em decorrência da Portaria Incra/P/nº 652/2013.

Tendo em vista o fim da vigência, em 30/12/2013, do último concurso público realizado pelo Incra, a estratégia para a ampliação do quadro de servidores, não só do Incra Sede, mas de toda a Autarquia, consiste na requisição ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, via Ministério do Desenvolvimento Agrário, para a realização de novo processo seletivo, conforme informado no Relatório de Gestão do Incra/Sede. Para que seja feita requisição de servidores em quantidade compatível com a necessidade da Superintendência, é necessária a realização de levantamento da carência de pessoal, o que também há de ser feito por meio de Grupo de Trabalho instituído por meio da Portaria Incra/P/nº 652/2013, conforme informações prestadas pela Autarquia, levando em consideração os resultados de indicadores finalísticos, tais quais projetos de assentamentos criados, famílias assentadas, concessão de crédito, assistência técnica, infraestrutura básica, demandas de regularização fundiária, etc.

A partir do escopo dos trabalhos de auditoria, especialmente quanto à Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, foi verificada a insuficiência de pessoal no que se refere à gestão da infraestrutura nos projetos de assentamentos, comprometendo o controle do déficit de infraestrutura.

Folha de Pagamentos - SIAPE

No tocante à conformidade dos registros no Siape, no que se refere à análise da gestão da folha de pagamentos, foram analisados dados originados desse sistema, os quais apontam possíveis impropriedades e irregularidades na remuneração de pessoal da Superintendência, tendo sido identificadas as seguintes ocorrências:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor
Ocorrência 21 – SERVIDORES/INSTITUIDORES COM OCORRENCIA NO SIAPE DE APOSENTADORIA COM PROVENTO PROPORCIONAL E ESTÃO RECEBENDO PROVENTOS INTEGRAIS.	02	01
Ocorrência 31 - INCLUSÃO DE INFORMAÇÕES PELO PRÓPRIO SERVIDOR HABILITADO NO SIAPE (NÍVEL OPERACIONAL), EM SUA RESPECTIVA FOLHA DE PAGAMENTO.	01	01
Ocorrência 34 - SERVIDORES CEDIDOS PARA ÓRGÃOS RECUSÁVEIS, QUE RECEBEM NA ORIGEM, GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO/PRODUTIVIDADE ESPECÍFICA DE SUA CARREIRA/PLANO DE CARGOS.	05	05

Fonte: Siape

De acordo com a tabela acima, para 7 (sete) situações identificadas nos registros de pessoal do Incra Sede, houve justificativa ou foram adotadas providências pela Autarquia, visando à correção.

Para 1 (uma) situação da ocorrência 21 foi expedida a Nota de Auditoria nº 201407969/002, de 1/7/2014, para que o Incra Sede realize a alteração na ficha de servidor, no Siape, dos proventos de aposentadoria proporcionais para integrais, para a regularização nos registros de pessoal. A presente situação será acompanhada por meio do Plano de Providências Permanente.

Com base nas análises realizadas, conclui-se pela insuficiência de pessoal, mesmo considerando o ingresso de 25 servidores, haja vista a perda que tende a se manter nos próximos exercícios devido à prospecção de aposentadorias, o que pode vir a comprometer as atividades da sede da Autarquia. Conclui-se ainda que, no exercício de 2013, os atos relativos à gestão da folha de pagamentos foram suficientes para garantir a conformidade com a legislação e normativos relacionados.

2.7 Avaliação da Gestão das Transferências

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as questões de auditoria: (i) A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente? (ii) O concedente/repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências? (iii) Existem indicadores que possibilitem o gestor identificar fragilidades no processo? (informação e comunicação)? (iv) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?

No âmbito do Incra Sede, as transferências são celebradas por meio da Unidade Gestora(UG) 373083 (Divisão Executiva de Finanças – DAF.2), e pela UG 133301, Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA, integrada à estrutura do Incra/Sede como órgão específico singular, conforme o art. 3º do Regimento Interno da Autarquia. Em atendimento ao escopo definido para a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, a análise da equipe de auditoria se restringiu às transferências celebradas pela Unidade Gestora 373083 (Divisão Executiva de Finanças – DAF.2).

Para a análise dos procedimentos de acompanhamento da execução das avenças durante o exercício de 2013, foi levantado o total de instrumentos de transferências em execução durante o exercício, tendo sido identificados 2 (dois) convênios: nº 742522 e nº 781425.

Para o Convênio nº 781425, a primeira liberação de recursos ocorreu em 27/12/2013, motivo pelo qual esse instrumento não foi analisado.

Quanto à fiscalização:

Em relação ao Convênio nº 742522, da análise documental realizada, concluiu-se que houve o acompanhamento de sua execução no exercício de 2013 por parte da



Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos – DDA, havendo apenas fragilidade quanto à disponibilização e organização dos documentos comprobatórios.

Quanto à análise das prestações de contas:

Não houve convênio cujo prazo para apresentação da prestação de contas tenha expirado no exercício de 2013.

Em relação às transferências voluntárias firmadas sob a égide da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, e considerando o Acórdão nº 578/2010 – TCU – Plenário, verificou-se a permanência de 5 (cinco) instrumentos nas situações “a aprovar” (pendentes de análise por parte do Incra Sede) e “a comprovar” (pendentes de prestação de contas pelas entidades convenientes), em descumprimento à Portaria/Incra/P nº 167/2012, de 09/03/2012, a qual determinou a regularização das transferências registradas no SIAFI até dezembro de 2013 em todas as Unidades do Incra.

Quanto aos controles internos administrativos:

No que se refere aos controles internos administrativos estabelecidos, verificou-se que a estrutura de gestão das transferências está formalmente estabelecida no Regimento Interno e que, conforme já relatado na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, procedimentos de monitoramento sistemático das transferências celebradas no âmbito de toda a Autarquia têm sido adotados pela Divisão de Acompanhamento e Controle de Convênios - DAC.3, da Coordenação-Geral de Contabilidade – DAC, a partir da extração de informações gerenciais do SICONV e do SIAFI e da emissão de comunicados às UGs interessadas para eventuais providências.

Em relação ao pessoal envolvido na execução das transferências voluntárias, segundo a Unidade, tanto na Sede como nas Superintendências Regionais, apesar do concurso público realizado em 2010, existe um quadro insuficiente para atender ao volume de trabalho na área de Desenvolvimento, sendo considerado como o principal evento que impacta negativamente no acompanhamento do cumprimento dos objetos.

Outro ponto que, segundo a Unidade, tem impactado as atividades da área é a obsolescência de equipamentos e aplicativos de informática, resultando em número insuficiente de computadores de mesa e de portáteis com alto poder de processamento e a falta de aplicativos mais recentes para desenho técnico, cálculos e simulações. Adicionalmente, a Unidade mencionou o impacto nos trabalhos decorrente da restrição de diárias e passagens ocorrida no exercício de 2013.

2.8 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

O item 9.2.6 do Acórdão nº 557/2004 – TCU/Plenário determinou à Autarquia a regularização dos registros em contas específicas dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito do Incra, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no patrimônio da Autarquia.



De acordo com o item 7.5 do Relatório de Gestão de 2013, foi criado, em 2011, um Grupo de Trabalho para realização de estudo sobre o fluxo de movimentação de processos referentes à aquisição de imóveis, desde a desapropriação até a titulação. Com base nesse estudo foi elaborado um fluxo simplificado de andamento processual e sua repercussão contábil.

Ato contínuo, a Autarquia realizou estudo junto à Secretaria do Tesouro Nacional quanto à criação/alteração de contas e eventos contábeis. Como resultado, foram criadas contas contábeis para o registro no ativo imobilizado da Autarquia de imóveis adquiridos para fins de reforma agrária. Conforme informação do Incra Sede, a partir do exercício de 2011, os registros de apropriação de aquisição de imóveis por emissão de Títulos da Dívida Agrária vêm sendo realizados em conta específica criada por ocasião do referido estudo.

Contudo, somente em 2014, com o intuito de prover atendimento integral ao referido Acórdão, foi elaborado plano de ação com cronograma de atividades, fluxo de execução para o registro de imóveis e roteiro de contabilização de imóveis adquiridos para o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Conforme informação apresentada pela Autarquia, esses documentos foram disponibilizados às Superintendências Regionais, as quais estão recebendo representantes da Sede, que orientam as áreas de contabilidade quanto à execução do plano de ação e ao cumprimento do cronograma de registro de imóveis.

Registre-se que o Incra Sede realizou piloto de registros nas contas contábeis específicas dos imóveis desapropriados para algumas Regionais, de forma a testar os roteiros contábeis e efetuar as correções necessárias.

Dessa forma, verificou-se que apenas em 2014 foi elaborado cronograma para os registros dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas, atividade que será realizada pelas Superintendências Regionais, sob a coordenação do Incra Sede. Cumpre salientar que foi elaborado cronograma para cada forma de obtenção do imóvel, compreendendo, em linhas gerais, etapas de levantamento de informações, saneamento de pendências, elaboração de kit e efetuação dos registros contábeis. A conclusão dos trabalhos está prevista para dezembro de 2018.

2.9 Avaliação do Controle de Créditos a Receber

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: i) O Incra estabeleceu plano de providências para o efetivo recebimento dos créditos registrados nas contas contábeis 12249.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros e 12231.00.00 – Empréstimos Concedidos, com o cronograma das datas limite e as atividades previstas e executadas de cada fase, com a designação do coordenador responsável?

Preliminarmente, cabe consignar que a conta 1.2.2.4.9.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros registra os valores a receber oriundos de desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária, titulados em parcelas/lotes, com pagamentos previstos a partir do segundo ano da emissão dos títulos; e a conta 1.2.2.3.1.00.00 – Empréstimos



Concedidos registra os valores relativos aos empréstimos concedidos pela União, entidades e instituições, por autorizações legais ou vinculações a contratos e acordos, com vencimentos a longo prazo (arrecadação dos valores repassados aos assentados – Crédito Instalação).

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão da UJ requeridas no item 7.6 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA SEDE – da DN/TCU nº 127/2013, sobre a definição de plano de providências para o recebimento de créditos a receber de parceiros e de empréstimos concedidos.

A respeito da conta 1.2.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos, verificou-se que a Unidade Jurisdicionada adotou plano de providências para recebimento, com o estabelecimento de cronograma com as datas limite das atividades previstas e identificação do coordenador responsável.

Entretanto, em 26 de dezembro de 2013, foi editada a Medida Provisória nº 636/2013, convertida na Lei nº 13.001 em 20/06/2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e concede remissão nos casos em que especifica.

A edição da referida Medida Provisória, convertida em Lei, alterou a forma como se dará a cobrança dos créditos, com abatimento de valores e alteração de prazos, de modo que o plano que vinha sendo implementado pelo Incra deve ser alterado, implicando, inclusive, na necessidade de adaptações no sistema informatizado SNCCI – Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação. Além disso, a implementação da cobrança, na forma proposta pela Lei, depende de regulamentação por Decreto, que ainda não foi editado.

O Incra vem realizando oficinas junto às Superintendências Regionais, no sentido de promover o saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação, haja vista que a Autarquia diagnosticou a fragilidade dos controles sobre os créditos concedidos e a necessidade de levantamento das informações diretamente nos processos administrativos sobre os contratos assinados e os recursos efetivamente aplicados. Ressalte-se ainda adoção de cronograma prevendo prazos e responsáveis para conclusão do Módulo de Cobrança do SNCCI, levando em conta as diretrizes da Lei nº 13.001/2014.

A respeito da conta 1.2.2.4.9.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros, o Incra informou que o processo de arrecadação desses créditos constitui responsabilidade das Superintendências Regionais, e apresentou cronograma de implantação do Módulo Cobrança do Título no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação, para agilização do processo de arrecadação desses valores.

Assim, conclui-se que o Incra adotou cronograma e estabeleceu plano de providências para o recebimento dos créditos registrados nas contas contábeis 1.2.2.4.9.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros e 1.2.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos, com o estabelecimento das datas limite e as atividades previstas e executadas de cada fase, com a designação do coordenador responsável; porém, com a publicação da Medida Provisória nº 636/2013, convertida na Lei nº 13.001 em 20/06/2014, os cronogramas estabelecidos devem ser revistos.



2.10 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos emitidos para o Incra Sede considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na Auditoria Anual de Contas junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos com determinação para o Incra Sede e com citação para posterior verificação do atendimento pela CGU.

Cumprir informar que no exercício sob análise não foram expedidos pelo Tribunal de Contas da União acórdãos com determinações à Unidade com citação para acompanhamento pela CGU.

2.11 Atuação da CGU

O órgão de controle interno, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, realizou a avaliação do cumprimento de recomendações emitidas considerando a seguinte questão de auditoria: As recomendações expressas no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior foram implementadas?

A metodologia consistiu na verificação da implementação do Plano de Providências do Incra Sede em relação às recomendações emitidas no âmbito da Auditoria de Gestão do exercício de 2012.

Nessa linha, a análise resultou nas informações demonstradas no Quadro em sequência.

Status	Quantidade	%
Atendida	16	80
Prorrogada	0	0
Em Análise pelo Controle Interno	0	0
Cancelada	0	0
Reiterada	4	20
Total	20	100

Pelo exposto, observa-se a implementação de 80% das recomendações, o que evidencia a suficiência dos controles internos administrativos adotados para o atendimento às recomendações da CGU, especificamente no que se refere ao componente Monitoramento.

Ressalta-se que o acompanhamento, pela CGU, das providências a serem adotadas pelo gestor para atendimento das recomendações ainda pendentes (referentes a contratos,



Indicadores de desempenho, CGU-PAD e licitações) será realizado por meio de Plano de Providências Permanente (PPP).

2.12 Atuação da Auditoria Interna do Incra - AAC

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) A Unidade de Auditoria Interna do Incra cumpriu as ações programadas no PAINT para o exercício de 2013? ii) A atuação da Auditoria Interna está de acordo com as orientações emanadas pelos órgãos de controle?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações apresentadas no Relatório de Gestão, dos trabalhos realizados pela Unidade de Auditoria Interna encaminhados à Controladoria, do Regimento Interno do Incra e do PAINT e do RAINT relativos ao exercício de 2013.

Conforme consta nas disposições regimentais, a Unidade de Auditoria Interna do INCRA está subordinada ao Conselho Diretor da Autarquia. Nesse sentido, verifica-se que a posição que ocupa a Auditoria Interna dentro do organograma do Incra apresenta coerência com as diretrizes estabelecidas na legislação aplicável (Art. 15, §§ 3º e 4º do Decreto nº 3.591/2000 e item 8 do Capítulo X do Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa/SFC nº 01, de 6/4/2001; Acórdão TCU nº 577/2010 - Plenário, itens 9.1.1 e 9.2.1.1 e Resolução CGPAR nº 2, de 31/12/2010).

Verificou-se que, das 17 (dezessete) auditorias regulares programadas no PAINT para o exercício de 2013, foi realizada 1 (uma).

Cumprir registrar que foram realizadas duas auditorias especiais por solicitação do Ministério Público Federal; trabalhos relativos ao atendimento de demandas internas e dos órgãos de controle; assessoramento ao Conselho Diretor e a membros da direção da Autarquia; acompanhamento, controle e supervisão dos processos de Tomada de Contas Especial – TCE e emissão de pareceres em processos de pagamentos de exercícios anteriores. Contudo, não houve cumprimento do PAINT 2013.

Foi verificado ainda que o § 2º do art. 7º da Portaria Conjunta MPOG/AGU nº 1, de 17/02/2012, havia estabelecido atribuição às Unidades de Auditoria Interna do Executivo Federal para analisar previamente, para fins de verificação da memória de cálculo e da pertinência do pleito, os processos de pagamentos de exercícios anteriores.

É importante registrar que o referido normativo foi revogado, não tendo sido mantida a mencionada atribuição às Unidades de Auditoria Interna. Não obstante a estrutura deficitária de pessoal da AUD, foi verificado que os respectivos pareceres continuaram a ser emitidos sem amparo em suas atribuições da Unidade.

Diante do exposto, conclui-se que a atuação da Auditoria Interna carece de revisão por parte do Conselho Diretor da Entidade. Em relação à estrutura disponível, cabem ações, da alta administração e do chefe desse órgão seccional, para um dimensionamento da força de trabalho, incluindo, neste, o desenvolvimento de competências necessárias e a destinação de pessoal suficiente para o cumprimento de suas atribuições normativa-regimentais.

2.13 Avaliação - CGUPAD

Foi incluída, no escopo da Auditoria de Gestão, a análise da gestão do sistema CGU-PAD, para a qual foram definidas as seguintes questões de auditoria: I) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? II) A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi a de avaliação das informações prestadas pelo gestor no Relatório de Gestão, e de informações obtidas junto à Unidade auditada, quanto aos recursos humanos e tecnológicos existentes na Autarquia disponíveis à área de gestão em comento, e da relação dos processos disciplinares instaurados cadastrados no sistema CGU-PAD.

Conforme informação do Relatório de Gestão 2013, a unidade responsável por registrar, cadastrar e controlar os processos administrativos disciplinares e de sindicâncias, no âmbito do Incra, é a Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1. Também foi delegada competência ao Chefe de Gabinete da Presidência, por meio da Portaria Incra/P/nº 191/2009, para instaurar procedimentos apuratórios, julgar e aplicar penalidades de advertência e suspensão até o limite de 30 dias em relação a irregularidades que envolvam acesso não autorizado ou inclusão indevida de dados no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e expedição fraudulenta de Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR.

A Unidade informa que há atualmente um total de 338 (trezentos e trinta e oito) servidores capacitados para integrar comissões de procedimentos disciplinares. Quanto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU/PAD, o Incra informa que conta com 2 (dois) servidores por Superintendência Regional treinados para o seu uso, totalizando 60 (sessenta) servidores, e 4 (quatro) servidores na Sede.

Por meio de cruzamento entre a relação dos processos disciplinares instaurados constante no Processo de Prestação de Contas do exercício de 2013 e a relação de processos cadastrados no CGU-PAD, foi verificada ausência do registro de 3 (três) processos. No entanto, após questionamento pela equipe de auditoria, os registros foram efetuados.

A partir das análises realizadas, conclui-se que a gestão do sistema CGU-PAD no exercício 2013 foi suficiente para garantir o registro dos processos disciplinares instaurados pelo Incra Sede.

2.14 Avaliação Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os controles internos administrativos adotados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, na cobrança dos créditos de instalação de assentados, na gestão de transferências e no monitoramento das recomendações do órgão de controle interno são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão?

A partir da avaliação comparada entre os resultados obtidos pelos exames realizados e os controles internos adotados por área de gestão do escopo definido, emitiu-se opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

O componente de procedimentos de controle apresentou fragilidade na área de gestão de transferências voluntárias. Tal fragilidade foi causa de ocorrência relacionada à ausência de informações sobre Convênio nos autos do processo administrativo e no Siconv. Em outro sentido, observa-se a adoção de providências para o fortalecimento desse componente na área de gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no que se refere à demanda reprimida, na medida em que o Incra Sede vem adotando providências para inclusão do público do PNRA no Cadastro Único (CADÚnico) do Governo Federal, de forma a tornar mais eficientes os procedimentos de obtenção e atualização dos respectivos dados.

Quanto aos componentes ambiente de controle e informação e comunicação, foram identificadas ações da Unidade com a finalidade de estabelecer e transmitir às Superintendências Regionais os controles a serem adotados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA e à cobrança dos créditos instalação.

Em relação ao componente de monitoramento, verificou-se suficiência no que tange ao atendimento das recomendações da CGU, com implementação de 80% das recomendações emitidas por ocasião da Auditoria de Gestão do exercício de 2012. Observou-se, ainda, que na área de transferências voluntárias tem sido realizado monitoramento contínuo da situação dos instrumentos celebrados no âmbito da Autarquia Federal, com a emissão de comunicados às áreas interessadas para eventuais providências e a elaboração de relatórios gerenciais.

Diante do exposto, pode-se afirmar com razoável certeza quanto à suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos nas áreas avaliadas, as quais estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da UJ.

2. 15 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 15 de agosto de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201407969

1 REFORMA AGRARIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIARIA

1.1 DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Permanência de transferências registradas no SIAFI com situação "a aprovar" e "a comprovar"

Fato

Em relação às transferências voluntárias firmadas sob a égide da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, foi verificada a situação daquelas que estavam “a aprovar” (pendentes de análise por parte do Incra Sede) e “a comprovar” (pendentes de prestação de contas pelas entidades convenentes).

Observou-se que, na data base de 31/12/2013, havia um passivo de 05 instrumentos na situação “a aprovar” no SIAFI, com prazo para análise das prestações de contas expirado; sendo que um deles também continha saldo na situação “a comprovar”, conforme a seguir:

Transferência	Saldo “a aprovar” (R\$)	Saldo “a comprovar” (R\$)
391136	2.817.925,00	-
426644	2.390.171,31	1.461.463,16
510079	9.700.000,00	-
510774	3.244.926,00	-
552766	815.537,96	-



Fonte: SIAFI

Registre-se que não houve cumprimento à Portaria/Incra/P nº 167/2012, de 09/03/2012, a qual determinou a regularização das transferências registradas no SIAFI, celebradas sob a égide da IN STN nº 01/1997, até dezembro de 2013 em todas as Unidades do Incra.

Constam no Relatório de Gestão informações quanto às providências adotadas pela Unidade no exercício de 2013 para saneamento das pendências, incluindo um cronograma com previsão de conclusão até junho/2014.

Dessa forma, foi questionado à Unidade, em 05/06/2014, se as análises das prestações de contas já haviam sido concluídas e se o saldo pendente como “a comprovar” já havia sido regularizado no SIAFI.

Em resposta, a Unidade informou as providências tomadas no exercício de 2014 para regularização das transferências pendentes; contudo, nenhuma delas foi concluída.

Em síntese, conforme informações da Unidade, os instrumentos encontram-se nas seguintes situações:

- 391136: aguardando análise final da Coordenação de Contabilidade;
- 426644, 510079 e 510774: definido novo cronograma para finalização das análises até setembro/2014;
- 552766: aguardando posicionamento da Procuradoria Federal.

Destaca-se que existe recomendação acerca da finalização do passivo em referência pendente de atendimento no Plano de Providências da Unidade, onde as medidas a serem adotadas permanecerão sob monitoramento.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de informações sobre o Convênio nº 742522 nos autos do processo administrativo e no Siconv.

Fato

Foi realizada análise da documentação relativa ao Convênio nº 742522, nos autos do processo nº 54000.002569/2009-85 e no Siconv, no que se refere aos procedimentos de acompanhamento e fiscalização das metas executadas durante o exercício de 2013.

O instrumento foi firmado em 01/07/2010 entre o Incra Sede e a Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste – ASSOCENE, tendo como interveniente a Fundação Banco do Brasil – FBB.

Conforme já relatado por ocasião das Auditorias Anuais de Contas dos exercícios de 2010, 2011 e 2012, o convênio está sendo executado em 4 (quatro) Unidades da Federação (RN, CE, PE e AL), e as metas previstas para o exercício de 2013 englobavam a capacitação de assentados na tecnologia PAIS - Produção Agroecológica,



Integrada e Sustentável e a gestão do projeto nessa tecnologia, com o acompanhamento, monitoramento e avaliação das unidades PAIS implantadas nos assentamentos (consultoria).

Conforme consta no processo, no exercício de 2013, foram emitidos três Despachos pela servidora responsável pelo acompanhamento do convênio (Matrícula SIAPE 7183011) atestando a execução da terceira, quarta e quinta parcelas do convênio e solicitando autorização para liberação das parcelas subsequentes, conforme indicado a seguir:

Despacho da área técnica	Data Despacho	Parcela atestada	Data liberação parcela subsequente	OB da parcela subsequente	Valor da parcela subsequente (R\$)
DDA1 nº03/2012 (fls. 816-817)	22/05/2013	Terceira	11/06/2013	2013OB802496	96.880,00
DDA1 nº 04/2013 (fls. 832-833)	07/08/2013	Quarta	02/09/2013	2013OB804068	89.312,00
DDA nº 10/2013 (fls. 914-915)	19/12/2013	Quinta	27/12/2013	2013OB805740	144.432,00

Em consulta realizada ao SICONV em 22/05/2014, verificou-se que os Despachos supracitados não haviam sido inseridos no Sistema, tal como preconiza o art. 3º da Portaria Interministerial nº 127, de 29/05/2008.

Adicionalmente, verificou-se que nesses instrumentos de avaliação do convênio não consta análise quanto ao que foi executado pela entidade conveniente nas parcelas nº 3, 4 e 5 do convênio. Nos Despachos DDA1 nº 03/2013, DDA1 nº 04/2013, e DDA nº 10/2013 constam itens relativos às metas previstas em cada uma das respectivas parcelas, seguidos da afirmação de que as mesmas foram executadas. E, com base nessa afirmação, a servidora propõe a liberação das parcelas subsequentes.

Contudo, não estão evidenciadas as fontes de informação e os motivos embasadores da assertiva de que as metas foram executadas. Não há informações diferenciadas por parcelas quanto à quantidade de famílias efetivamente capacitadas (menção a fontes, tais como listas de presença e registros fotográficos, que permitam afirmar que as capacitações de fato ocorreram); quanto aos produtos das consultorias (data, assunto tratado, período de trabalho, por exemplo); e quanto às visitas de monitoramento realizadas pelas consultorias (tais como data, consultor responsável, assentamentos visitados e assuntos tratados).

Causa

Procedimentos de instrução processual inadequados, no que se refere ao registro dos atos praticados na execução do convênio.

Manifestação da Unidade Examinada



A Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407969/006, de 22/05/2014, tendo apresentado, em resposta, o MEMO/INCRA/DDA/Nº 22, de 03/06/2014, com as seguintes informações:

“ Em resposta ao MEMO/AUD/Nº 192 de 22 de maio de 2014, informamos que a documentação solicitada, mediante nº 2014507969/006, pela Controladoria Geral da União - CGU referente ao convênio nº 742522/2010, firmado entre o INCRA NACIONAL, Fundação Banco do Brasil - FBB e a Assocene com o objetivo de implementar, utilizando o sistema de produção agrícola através da Tecnologia Social PAIS, em 200 unidades, sendo 50 unidades respectivamente nos estados de Alagoas, Ceara, Pernambuco e Rio Grande do Norte encontra-se nos três CD's anexos.

Esclarecemos que os questionamentos dos itens a e b estão organizados em pastas, por estado, com os relatórios de acompanhamento e fiscalização in loco elaborados pelos asseguradores do INCRA os quais balizaram as liberações dos pagamentos das parcelas pelos fiscais em nível nacional contribuindo para o andamento da execução do convênio.

(...)

Informamos que os relatórios, produtos, capacitações, lista de presença da consultoria contratada pela ASSOCENE encontram-se nos CD's anexos. Esses documentos, bem como os elaborados pelos asseguradores do INCRA não estão no processo físico devido ao grande volume de material e, também, não estão no SICONV porque o portal não comporta o tamanho do arquivo mesmo compactado.”

Análise do Controle Interno

A partir da análise feita sobre a manifestação encaminhada pelo Incra, confirma-se a ausência, tanto nos autos do processo nº 54000.002569/2009-85, como no SICONV, de informações por meio das quais seja possível confirmar a execução das metas programadas para o exercício de 2013.

Nos CD's encaminhados constam:

- arquivos com relatórios das consultorias realizadas pela conveniente;
- relatórios das visitas aos projetos de assentamento por asseguradores do Incra nas Superintendências Regionais (RN, CE, PE e AL);
- registros de reuniões realizadas entre o Incra Sede, os asseguradores nas Superintendências Regionais e a ASSOCENE (reuniões: 13/03/2013, 05/06/2013 e 21 a 23/08/2013);
- matrizes de planejamento contendo análise periódica da evolução do convênio: problemas identificados, solução/encaminhamentos e informação quanto ao cumprimento dos encaminhamentos;
- comprovantes das capacitações realizadas: relatórios emitidos pela conveniente contendo ementa dos cursos, registros fotográficos e listas de presença assinadas;

- indicadores de desempenho instituídos para o acompanhamento da evolução do projeto.

Verificou-se, portanto, que o convênio foi acompanhado pelo Incra Sede no exercício de 2013. Contudo, o fato de tais informações, ou de relatório que as consolide, não constarem no SICONV e no processo físico configura situação que fragiliza os mecanismos de publicidade e de instrução processual, dificultando a aferição das metas previstas com aquelas efetivamente cumpridas.

Recomendações:

Recomendação 1: Incluir no processo 54000.002569/2009-85, em mídia eletrônica, os documentos que comprovam a execução das metas do Convênio nº 742522.

Recomendação 2: Inserir no Siconv informação consolidada (relatório) por meio da qual seja possível identificar as metas executadas em cada parcela do Convênio nº 742522, especificando as informações, tais como datas de realização das capacitações em cada Estado; quantidade de participantes em cada evento; assuntos tratados nos relatórios de acompanhamento elaborados pela conveniente; e data, quantidade e assunto tratado na visitas técnicas às famílias.

1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211A mensurados de forma não aderente às diretrizes estabelecidas no PPA 2012/2015, com impacto na transparência da informação sobre a eficiência e eficácia da execução dos recursos alocados.

Fato

No Relatório de Gestão referente ao exercício de 2013 o Incra informa, sobre os resultados da Ação 211A, Plano Orçamentário 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, a metodologia adotada para aferição da execução física vinculada a este PO:

“Quanto a avaliação das metas físicas, em 2013 passou-se a trabalhar o Plano Orçamentário vinculando a meta de famílias atendidas pela Ação ao número de famílias com contratação de obras de infraestrutura, não sendo mais contabilizado para a meta apenas a finalização destas obras. Embora tenha havido a alteração, continuou sendo monitorado tanto a contratação, quanto à finalização das mesmas.”

Tal forma de contabilização da execução física verifica-se inadequada e não aderente ao normativo de regência, na medida em que prejudica a transparência da informação quanto aos resultados do PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que consistem em *famílias atendidas*.

Causa

Decisão adotada pela Unidade, conforme consignado no Relatório de Gestão, no intuito de contabilizar resultado no exercício de referência do Orçamento, período de avaliação



da gestão, posto a avaliação, pelo Incra, no sentido de que os procedimentos inerentes para a execução do produto ‘contratação de obras’ efetivam-se com maior celeridade do que os necessários para a efetivação do produto ‘famílias atendidas’.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a se manifestar por meio do Ofício nº 19234/2014/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 1º/08/2014, que encaminhou o Relatório de Auditoria Preliminar, e por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, não tendo se pronunciado a respeito deste registro.

Análise do Controle Interno

Considerando-se, como a Unidade destaca em seu Relatório, que as obras de engenharia, objeto deste PO, têm cronograma de execução mais extenso que outros tipos de serviço, podendo ultrapassar o período de um exercício, considerar atendidas as famílias imediatamente após a contratação das obras constitui informação que não reflete o alcance da finalidade da Ação, assim como repassa informação não fidedigna da aferição dos resultados do exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudo, a fim de elaborar forma de aferição da execução física do PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, que leve em conta o impacto do cronograma de execução do produto definido, observado o atendimento à necessidade de provimento efetivo de infraestrutura às famílias assentadas.

2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

2.1 Administração da Unidade

2.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Permanência nos sistemas SIAFI e SPIUnet de classificação indevida de 51 terrenos como bens de uso especial, localizados no Distrito Federal, de propriedade do Incra, não utilizados na destinação definida no inciso II do artigo 99 da Lei nº 10.406, de 10/1/2012, decorrendo em custos de manutenção pela Autarquia e afetação pela inalienabilidade.

Fato

Em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e ao Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), foi verificada a existência de 51 (cinquenta e um) terrenos de propriedade do Incra, localizados no Distrito Federal, conforme demonstrado abaixo, que possuem destinação “VAGO PARA USO” e estão cadastrados no SpiuNet, ou seja, não estão destinados ao serviço público e estão classificados como bens de uso especial.



RIP do Imóvel - SPIUnet	RIP da Utilização	Regime de Utilização	Tipo de Destinação	Data do Início da Utilização
9701223855008	9701014995001	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223865003	9701015035001	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223875009	9701015005005	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223885004	9701015015000	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223895000	9701015025006	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223905005	9701015045007	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223915000	9701015055002	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223925006	9701015065008	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223935001	9701015075003	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223945007	9701015085009	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223955002	9701015095004	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223965008	9701015105000	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223975003	9701015115005	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701223985009	9701015125000	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701224015003	9701015135006	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701224025009	9701015145001	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973



9701224035004	9701015155007	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701224045000	9701015165002	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701224055005	9701015175008	VAGO PARA USO	TERRENO	05/07/1973
9701224065000	9701014985006	VAGO PARA USO	TERRENO	20/09/1968
9701224075006	9701015185003	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224085001	9701015195009	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224095007	9701027955003	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224105002	9701015205004	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224115008	9701015215000	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224125003	9701015225005	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224135009	9701015235000	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224145004	9701015245006	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224155000	9701015255001	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224165005	9701015265007	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224175000	9701015275002	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224185006	9701015285008	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224195001	9701015295003	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224205007	9701015305009	VAGO PARA	TERRENO	01/08/1973



		USO		
9701224215002	9701015315004	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224225008	9701015325000	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224235003	9701015335005	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224245009	9701015345000	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224255004	9701015355006	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224265000	9701015365001	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224275005	9701015375007	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224285000	9701015385002	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224295006	9701015395008	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224305001	9701015405003	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224315007	9701015435000	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224325002	9701015445005	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224335008	9701015455000	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224345003	9701015465006	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224355009	9701015475001	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224365004	9701015485007	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973
9701224375000	9701015495002	VAGO PARA USO	TERRENO	01/08/1973



Cumprе registrar que essa classificação vai de encontro ao conceito de bens de uso especial esculpido no inciso II do artigo 99 da Lei nº 10.406, de 10/1/2012, conforme segue:

“Art. 99. São bens públicos:

(...)

*II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos **destinados a serviço ou estabelecimento** da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;”* (grifo nosso)

Ressalta-se que a inadequação da classificação desses bens no SPIUnet foi identificada no Relatório de Auditoria de Contas nº 201108584, referente ao exercício de 2010. Nessa ocasião, a Autarquia manifestou-se no sentido de reconhecimento do equívoco nos registros e de realização, após gestões junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), de reclassificação e de reavaliação desses bens imóveis pela Divisão de Administração de Patrimônio do Incra Sede.

Ademais, em 23/4/2013, por meio do OFÍCIO/AUD/Nº 100/2013, foi encaminhado a esta CGU o Memo/DAA-04/nº 101, de 12/4/2013, com o último Inventário físico anual de imóveis do Incra Sede, contendo informação de que esses 51 (cinquenta e um) terrenos tinham sido classificados como bens dominicais pela Comissão de Inventário designada pela Ordem de Serviço/Incra/DA/Nº 101/2012, de 28/11/2012.

No entanto, não houve a respectiva atualização dos dados no SPIUnet e no SIAFI.

Causa

Fragilidade nos controles internos da Autarquia, especificamente no componente procedimentos de controle, uma vez que foi identificado o equívoco na classificação dos 51 (cinquenta e um) terrenos, porém não foi tomada providência efetiva para a devida correção.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201407969/014, de 24/6/2014, a Entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do MEMO/Nº 44/DAA-4.1, de 4/7/2014, anexo ao Ofício/AUD/Nº 161, de 7/7/2014, conforme segue:

“Em resposta ao questionamento formulado, informamos que os lotes foram destinados a edificação de unidades residenciais para atender a instituição, o que até a presente data não foi realizado, daí a categorização de "VAGO PARA USO". Outro sim esclareço que as administrações passadas optaram por cadastrar todas os imóveis de propriedade do INCRA/UNIÃO independente da classificação no SPIUnet, conforme orientação da "PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 322, DE 23 DE AGOSTO DE 2001:

“considerando ser indispensável o gerenciamento e o registro contábil dos imóveis utilizados pelo Serviço Público Federal, possibilitando o aproveitamento eficaz de suas ocupações,

evitando despesas adicionais com aquisições ou locações desnecessárias;

considerando que para um efetivo gerenciamento, torna-se indispensável o conhecimento permanente e atualizado dos imóveis da União;

considerando a substituição do Sistema Patrimonial Imobiliário da União - SPIU pelo Sistema SPIUnet, conforme previsto na Portaria SPU nº 206, de 08 de dezembro de 2000, resolvem:

Art. 1º Determinar a realização, até 10 de dezembro de 2001, do recadastramento, no SPN2000, dos imóveis sob a jurisdição dos órgãos Públicos Federais, Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais dependentes, nos termos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.

Parágrafo único. As Unidades Gestoras não providenciarão acertos dos dados no Sistema SPIU para os registros já atualizados no SPN2000.

Art. 2º Definir a base de dados do SPIUnet como principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização dos imóveis, mantendo a contínua e tempestiva compatibilidade entre as informações existentes nos Sistemas”.

Atualmente esta Coordenação/Divisão está analisando a melhor forma de promover o armazenamento e controle dos imóveis da Instituição que não são objeto de controle do SPIUnet, e tão logo tenha esta definição será adotada as medidas necessárias. Por fim destacamos que a restrição orçamentária ao longo dos anos prejudicou a execução do projeto inicial que é a edificação das unidades residenciais.”(sic)

Análise do Controle Interno

O Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União (SPIUnet) é utilizado para gerenciar a utilização dos imóveis da União, de caráter "Bens de Uso Especial".

Por sua vez, o inciso II do artigo 99 da Lei nº 10.406, de 10/1/2012, classifica esses bens como aqueles que estejam destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias.

Assim, para que um determinado bem público seja classificado como de uso especial, precisa estar destinado à execução dos serviços administrativos e serviços públicos em geral, o que não é o caso dos 51 (cinquenta e um) terrenos, os quais foram destinados à construção de residências funcionais.

Em que pese a Autarquia alegar que os registros dos terrenos no SPIUnet foram efetuados em decorrência da Portaria Interministerial nº 322, de 23 de agosto de 2001, entende-se que a determinação de recadastramento foi um passo inicial para o efetivo conhecimento, controle, gerenciamento dos imóveis utilizados pelo Serviço Público

Federal, e que, após reavaliação e reclassificação, fossem realizadas as adequações necessárias nos registros.

Nesse sentido, cumpre informar que houve reavaliação dos terrenos por meio do último Inventário físico anual de imóveis do Incra Sede, oportunidade em que esses imóveis foram classificados como bens dominicais pela Comissão de Inventário designada pela Ordem de Serviço/Incra/DA/Nº 101/2012, de 28/11/2012. Contudo, não houve a reclassificação desses bens no SPIUnet e no SIAFI.

Vale ressaltar que a classificação de um bem público como de uso especial o torna indisponível, isto é, não pode ser alienado, uma vez que está afetado à atividade pública.

Assim, o bem com essa classificação que esteja vago para uso, e sem que haja intenção da administração pública em destiná-lo a uma determinada atividade ou serviço público, poderá tornar-se antieconômico, pois, sem possibilidade de alienação, continua gerando despesas de manutenção, além da necessidade de pagamento de tributos.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar rotinas de controle para a atualização, no SPIUnet e no SIAFI, dos dados referentes à reavaliação dos bens imóveis de propriedade da Autarquia.

Recomendação 2: Providenciar a adequação da classificação dos 51 (cinquenta e um) terrenos de propriedade do Incra nos sistemas SIAFI e SPIUnet, de acordo com a avaliação realizada pela Comissão de Inventário designada pela Ordem de Serviço/Incra/DA/Nº 101/2012, de 28/11/2012, com vistas à efetiva destinação dos imóveis, inclusive alienação, se for o caso.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 Composição do Relatório de Auditoria

3.1.1 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do cronograma adotado pelo Incra Sede para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão, em conformidade com o disposto no item 3.2.4 da Parte C do Anexo II da DN/TCU 127/2013, verificou-se que Unidade Jurisdicionada elaborou cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

O Incra informa, em seu Relatório, um quantitativo total de 7.233 (sete mil, duzentos e trinta e três) imóveis obtidos para a reforma agrária, dos quais 1.088 (um mil e oitenta e oito) foram registrados em cartório em nome da Autarquia, e 30 (trinta) já tiveram seu registro contábil efetuado. A transação dominial (matrícula e registro cartorial do imóvel) para o Incra é pré-requisito para o seu registro contábil.



Assim, o cronograma proposto pelo Incra para registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária prevê que os primeiros imóveis a serem registrados serão aqueles adquiridos por ação de “Compra e Venda”, por não terem pendências em sua situação dominial, pela própria natureza da operação.

Em seguida, serão registrados os imóveis adquiridos por “Desapropriação”, priorizando-se os que não tiverem pendências judiciais para conclusão da transação dominial. A verificação da existência ou não de pendências está sendo realizada pela Procuradoria Federal Especializada do Incra.

Por fim, serão registrados os imóveis incorporados por meio de arrecadação de terras públicas, doações e demais formas de obtenção.

A conclusão de todas as atividades está prevista para o final do exercício de 2018, sendo que o registro dos imóveis adquiridos por “Compra e Venda” deve estar concluído, segundo previsto, até o final do exercício de 2015.

Não foi avaliada a execução propriamente dita do cronograma estabelecido pela Autarquia, tendo em vista que seu início se deu em 05/05/2014, e o escopo dos trabalhos de auditoria refere-se ao exercício de 2013. Entretanto, contam a favor do Incra o fato de que o fluxo para realização deste trabalho está devidamente mapeado, conforme se verifica em seu Relatório de Gestão; de que a quantidade de imóveis a registrar já foi levantada, inclusive segregada por modalidade de obtenção; e de que a estratégia proposta leva em consideração os entraves judiciais no processo de registro dos imóveis, escalonando as atividades em conformidade com a existência ou não de pendências.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Não realização de ações programadas no PAINT 2013.

Fato

O Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT 2013 do Incra previa a execução, pela Auditoria Interna, de ações de auditoria divididas em quatro grupos de atividades, quais sejam: “Auditorias Regulares”, “Acompanhamento e Desenvolvimento de Controles Internos”, “Acompanhamento de Relatórios” e “Auditorias Especiais”.

Em análise às atividades efetivamente realizadas pela Auditoria Interna no exercício, conforme informações constantes no Relatório de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2013 e no item 9.3 do Relatório de Gestão do exercício, verificou-se que não foi realizada a totalidade das ações previstas nos grupos de atividades “Auditorias Regulares” e “Acompanhamento e Desenvolvimento de Controles Internos”, conforme indicado na Tabela 01:

Tabela 01: Atividades previstas no PAINT 2013

Atividade prevista (PAINT 2013)	Período (Planejamento, execução e Relatório)	Atividade realizada?
6.1.1.1 - Auditorias Regulares		
Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às famílias assentadas: avaliação dos créditos concedidos e respectivos beneficiários – Análise do processo de concessão. Identificar a existência e manutenção dos arquivos referentes aos beneficiários e valores recebidos, bem como o nível de controle aplicado na sua salvaguarda.	25/02 a 17/05/2013	Não
Ação 4460 – Obtenção de imóveis rurais: análise da concessão de títulos de domínio, avaliando-se a valoração utilizada e a regularidade na emissão dos títulos e avaliação dos controles existentes e aplicados.	03/06 a 05/07/2013	Não
Contratos: avaliação sobre a regularidade dos processos licitatórios.	15/07 a 16/08/2013	Não
Dados do módulo de monitoramento do SIR - verificação dos dados das seguintes ações: - 8337 – Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis; - 8374 – Licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária; - 4470 – Assistência Técnica e capacitação de assentados; - 0427 – Concessão de crédito instalação às famílias assentadas; - 8396 – Implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de reforma agrária.	19/08 a 04/10/2013	Parcialmente (das 14 previstas, 1 foi realizada, representando menos de 8% do previsto)
6.1.1.2 – Acompanhamento e desenvolvimento de Controles Internos		



Analisar e responder às demandas, recomendações e determinações dos órgãos de controle	Contínuo	Sim
Elaboração do PAINT	Contínuo	Sim
Elaboração do RAIN	Contínuo	Sim
Capacitação da equipe de auditoria	Março/junho/julho/ agosto e setembro	Não
6.1.1.3 – Acompanhamento de relatórios		
Acompanhar respostas dos Relatórios de Auditoria, das recomendações e determinações dos órgãos de controle para verificar a implementação das determinações e recomendações sugeridas.	Contínuo	Sim
6.1.1.4 – Auditorias Especiais		
Exame de fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizadas para atender determinação dos dirigentes, dos órgãos de controle ou outras entidades. Abrange a realização de trabalhos especiais de auditoria, não compreendidos na programação normativa da área.	Esporádico	Sim (2 auditorias por solicitação do Ministério Público Federal)

Ainda, constava no PAINT 2013 previsão de realização das seguintes atividades específicas da Auditoria Interna:

Tabela 02: Outras atividades previstas no PAINT 2013

6.3 - Algumas atividades específicas da Auditoria Interna	Período	Atividade realizada?
Realizar cursos de capacitação	Não especificado no PAINT 2013	Não*
Executar Inspeções Especiais	Não especificado no PAINT 2013	Não*
Manifestar sobre a regularidade dos processos de Tomada de Contas Especiais, convênios e outros	Contínuo	Sim



encaminhados à AUD		
Acompanhar, controlar e supervisionar os processos de TCE, instaurados nas Superintendências Regionais e na Sede da Autarquia em Brasília (atribuição concedida pela Portaria Incra P/nº 508, de 20/09/2011)	Contínuo	Sim
Examinar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual da entidade	Pontual	Sim

*Não há informação no RAIN'T 2013 e no Relatório de Gestão 2013 de cursos de capacitação promovidos pela Auditoria Interna no exercício de 2013, nem de inspeções realizadas.

Em complementação ao Relatório de Gestão e ao RAIN'T 2013, a equipe de auditoria solicitou à Unidade informações quanto ao período de execução e a quantidade de horas empreendidas nas atividades realizadas pela Auditoria Interna no exercício, tendo sido informado o seguinte:

Tabela 03: Período e capacidade operacional empreendida nas atividades realizadas pela AUD do Incra em 2013

Atividade*	Período (Planejamento, execução e Relatório)	Homens/horas trabalhadas
Auditoria Especial por solicitação do MPF – Procuradoria da República em Sinop/MT	12/03/2013 a 30/11/2013	02/2.816
Auditoria Especial por solicitação do MPF – Procuradoria da República em Santa Catarina	19/12/2013 a 26/02/2014	01/608
Auditoria nos dados do módulo do Sistema de Informações Rural - SIR, na Superintendência Regional de Santa Catarina	09/12/2013 a 25/03/2014	04/3.520
Atendimento de demandas internas	Função assessoramento Durante todo o exercício	Não se aplica**
Atendimento de demandas dos órgãos de controle	Função assessoramento Durante todo o exercício	Não se aplica**



Trabalhos de assessoramento ao Conselho Diretor	Função assessoramento Durante todo o exercício	Não se aplica**
Trabalhos de assessoramento a membros da direção da Autarquia	Função assessoramento Durante todo o exercício	Não se aplica**
Acompanhamento, controle e supervisão dos processos de Tomada de Contas Especial – TCE	Anual	02/2.856
Emissão de pareceres em processos de pagamentos de exercícios anteriores	Anual	05/708

* Atividades informadas no Relatório de Gestão e no RAINT 2013.

**Conforme informação da Auditoria Interna, as funções concernentes a assessoramento, participação de reuniões e atendimento ou acompanhamento às demandas dos órgãos de controle e MPF ficam a cargo do Auditor Chefe e seu substituto, contando eventualmente com a participação de técnicos lotados na AUD.

Alguns importantes aspectos da atuação da Unidade de Auditoria Interna no exercício podem ser observados, conforme destacado a seguir:

a) A realização de 01 auditoria nos dados do SIR demandou cerca de 3.520 horas de 04 servidores, sendo o trabalho concluído em aproximadamente 75 dias úteis (período de 09/12/2013 a 25/03/2014). Considere-se, ainda, que se fosse utilizada como parâmetro a carga horária de 8 horas diárias, o trabalho teria sido concluído em cerca de 110 dias úteis.

O exercício de 2013 teve 255 dias úteis, sem considerar os períodos de férias, licenças e ausências dos servidores. Dessa forma, considerando a carga horária necessária para essa atividade, bem como a disponibilidade de servidores totais da Auditoria Interna, observa-se que a realização de ações para verificação dos dados do SIR em 14 Superintendências Regionais, conforme previsto no PAINT 2013, seria inviável. No PAINT 2014, há previsão de realização de 04 verificações no SIR, o que se apresenta mais condizente com a capacidade operacional da Unidade.

b) Houve baixo índice de realização de atividades relacionadas ao grupo “Auditorias Regulares” (conforme se observa na Tabela 01), tendo sido desenvolvido 01 (um) trabalho no módulo de monitoramento do SIR.

Quanto a este grupo de atividades, inicialmente, a equipe de auditoria entendeu, com base no Quadro I, Anexo ao PAINT 2013 e reproduzido abaixo, que a AUD havia programado 25 (vinte e cinco) auditorias: 05 (cinco) relativas à Ação 0427 - Concessão

de Crédito Instalação; 03 (três) relacionadas à Ação 4460 - Obtenção de imóveis rurais; 03 (três) referente a contratos; e 14 (quatorze) no módulo de monitoramento do SIR.

Figura 1: Anexo ao PAINT da Auditoria Interna do Incra relativo ao exercício de 2013

ANEXO

Plano Atividades de Auditoria

QUADRO I – AUDITORIAS REGULARES – PROGRAMAÇÃO PARA 2013

Nº	Ação	UG	SIGLA	UF	PERÍODO			OBJETIVO
					PLANEJAMENTO	EXECUÇÃO	RELATÓRIO	
	0427		SEDE		25/02 a 23/03			Análise do processo de concessão. Identificar
01	0427	*	*	*		1/04 a 5/04	08/04 a 12/04	
02	0427	*	*	*		1/04 a 5/04	08/04 a 12/04	
03	0427	*	*	*		15/04 a 19/04	22/04 a 26/04	
04	0427	*	*	*		15/04 a 19/04	22/04 a 26/04	
05	0427	*	*	*		06/05 a 10/05	13/05 a 17/05	
	4460		SEDE		03/06 a 21/06			Análise da concessão de títulos de domínio
06	4460	*	*	*		24/06 a 28/06	1/07 a 05/07	
07	4460	*	*	*		24/06 a 28/06	1/07 a 05/07	
08	4460	*	*	*		24/06 a 28/06	1/07 a 05/07	
	contratos		SEDE		15/07 a 02/08			Análise da regularidade dos processos
09	contratos	*	*	*		5/08 a 09/08	12/08 a 16/08	
10	contratos	*	*	*		5/08 a 09/08	12/08 a 16/08	
11	contratos	*	*	*		5/08 a 09/08	12/08 a 16/08	
12	SIR							Realizar inspeção documental para avaliar a origem, veracidade, e a exatidão dos dados inseridos no módulo de Monitoramento e Avaliação do SIR.
13	SIR		SR 07	RJ	19 a 25 de agosto			
14	SIR		SR 09	PR	26 a 30 de agosto			
15	SIR		SR 10	SC	26 a 30 de agosto			
16	SIR		SR 16	MS	26 a 30 de agosto			
17	SIR		SR 24	PI	26 a 30 de agosto			
18	SIR		SR 26	TO	9 a 13 de setembro			
19	SIR		SR 25	RR	9 a 13 de setembro			
20	SIR	*	*	*	9 a 13 de setembro			
21	SIR	*	*	*	16 a 20 de setembro			
22	SIR	*	*	*	16 a 20 de setembro			
23	SIR	*	*	*	16 a 20 de setembro			
24	SIR	*	*	*	30 de setembro a 4 de outubro			
25	SIR	*	*	*	30 de setembro a 4 de outubro			
26	SIR	*	*	*	30 de setembro a 4 de outubro			

- * as localidades para execução das auditorias serão definidas quando do planejamento dessas auditorias avaliando-se o nível de risco entre elas.
- ** As auditorias do módulo SIR ainda dependem de finalizações com a área gestora do módulo com a qual será definido o local de realização da oito auditorias não especificadas no quadro abaixo

Na manifestação quanto ao fato apontado preliminarmente, a AUD argumentou que os trabalhos previstos para o exercício de 2013 em relação à Ação 0427 (linhas 01 a 05 do Quadro I), à Ação 4460 (linhas 06 a 08 do Quadro I) e a contratos (linhas 09 a 11 do Quadro I) somam 03 (três), e não 11 (onze), conforme entendimento inicial da equipe de auditoria.

Ou seja, para as Ações 0427 e 4460 e para as análises de contratos, apesar de os trabalhos terem períodos de execução diferentes e serem realizados em locais diferentes, deve-se considerar, para cada grupo, apenas 1 (uma) auditoria. Para as análises do módulo de monitoramento do SIR (linhas 13 a 26 do Quadro I), cada linha do Quadro I representa uma auditoria, totalizando 14 (quatorze).

Nesse sentido, foram previstas 17 (dezesete) atividades de “Auditorias Regulares” para o exercício de 2013, tendo sido executada 01 (uma).

Observa-se, portanto, que não houve cumprimento do PAINT 2013, e que a Unidade de Auditoria Interna do Incra não realizou, durante o exercício de 2013, o acompanhamento indireto de processos (finalísticos e administrativos), nem a avaliação de resultados da Unidade, conforme preconiza o Capítulo X da IN SFC nº 01/2001.

Causa

Carência de pessoal, restrições orçamentárias e execução de atividades não incluídas nas atribuições da Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 19.234/2014/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 01/08/2014, o qual apresentou à Autarquia o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2013, a Entidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos na Informação Auditoria Interna do Incra nº 02/2014, datada de 13/08/2014 e anexa ao Ofício/AUD/nº 184, de mesma data, conforme segue:

“Com relação ao comentário página 48, item 3.2.11 CONSTATAÇÃO, “Análise do Controle Interno”

a) A realização de 01 auditoria nos dados do SIR demandou cerca de 3.520 horas de 04 servidores, sendo o trabalho concluído em aproximadamente 75 dias úteis (período de 09/12/2013 a 25/03/2014). Considere-se, ainda, que se fosse utilizada como parâmetro a carga horária de 8 horas diárias, o trabalho teria sido concluído em cerca de 110 dias úteis.

O exercício de 2013 teve 255 dias úteis, sem considerar os períodos de férias, licenças e ausências dos servidores. Dessa forma, considerando a carga horária necessária para essa atividade, bem como a disponibilidade de servidores totais da Auditoria Interna, observa-se que a realização de ações para verificação dos dados do SIR em 14 Superintendências Regionais, conforme previsto no PAINT 2013, seria inviável. No PAINT 2014, há previsão de realização de 04 verificações no SIR, o que se apresenta mais condizente com a capacidade operacional da Unidade.

A análise da equipe de auditoria da DRDAG/SFC apresenta um equívoco de interpretação. Os trabalhos de auditoria levados a efeito no



módulo de dados do SIR não ocupam 110 dias, como depreendido. Com a composição de 4 técnicos, a previsão é de que os trabalhos se realizem em duas semanas com a ocupação de cerca de 80 hs. para cada técnico, totalizando 4/320 homens/horas. O que ocorreu nos trabalhos realizados na Superintendência Regional em Santa Catarina é que o Relatório Final ficou sobrestado em razão de pendências de dados para a conclusão. Portanto, as horas sobrestadas não representam horas trabalhadas no evento pelos técnicos. Prova disso é que no exercício de 2012 foram realizadas 10 auditorias nos dados do módulo do Sistema de Informações Rurais – SIR, nas Superintendências de Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Acre, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Alagoas Tocantins e Médio São Francisco.

Outra informação importante é que foram definidas no PAINT para o exercício de 2013 auditorias no Módulo SIR em sete Superintendências Regionais, quais sejam: SR 07, SR 09, SR 10, SR 16, SR 24, SR 25 e SR 26. Outras sete auditorias estavam com previsão, as quais já representariam novo ciclo de auditorias nas SR, cuja definição das mesmas dependia de entendimentos com a Diretoria de Gestão Estratégica da Autarquia, com a qual a Unidade de Auditoria compartilha os trabalhos.

O número de 25 auditorias previstas também é um equívoco de interpretação cometido pelos técnicos da DRDAG/SFC/CGU. Na realidade as auditorias programadas nas ações 0427, 4460 e contratos administrativos somam três, não onze.

As razões de justificativas por não realização de auditorias programadas decorrem de falta de pessoal e de restrição de recursos orçamentários na Autarquia. Como consta no item 6.1.1.1 – letra F, havia previsão de a Auditoria contar com participação de servidores lotados em outras áreas da instituição e mesmo de Superintendências Regionais para a realização das auditorias regulares, especialmente as do Módulo SIR. Entretanto, com relação às auditorias programadas para as ações 4460, 0427 e contratos não houve condições por parte das diretorias e/ou Superintendências cederem servidores em razão de cumprimento de suas metas e envolvimento das equipes em trabalhar nas reformulações das ações de competências dessas áreas, em especial a de concessão de crédito instalação. Já os trabalhos de auditoria previstos para o Módulo SIR, que é compartilhado com técnicos da Auditoria Interna e Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação de Gestão – DEA foram prejudicados por falta de pessoal na área e restrição orçamentária em razão da expedição do Decreto nº 8.062, de 29/07/2013 e Portaria MPOG nº 268, de 30/07/2013, que limitou as despesas com a contratação de bens e serviços com a concessão de diárias e passagens. Essas razões de justificativa estão materializadas em diversas tratativas

entre as áreas de Planejamento e Orçamento e Auditoria nas mensagens eletrônicas anexas.

Portanto, a Recomendação expedida no Relatório de Auditoria pela equipe da DRDAG/SFC talvez devesse ser reparada quanto a prover a unidade de Auditoria Interna de recursos financeiros, haja vista a razão de restrição orçamentária ser de caráter geral. Quanto ao provimento de recursos humanos necessários, entendemos pertinente em parte, posto que o aporte de pessoal a suprir as necessidades da Auditoria na prática não é tão simples, não basta somente a vontade ou determinação do gestor, pois dificilmente poderia obrigar servidores a permanecerem lotados na unidade. Entendemos que deveria haver um esforço compartilhado com o Órgão Central do Sistema Federal de Controle Interno, por se tratar tacitamente de uma unidade seccional do sistema. Há também a necessidade de alocação de gratificação específica para a unidade de Auditoria Interna. Neste sentido, foi solicitado a Controladoria-Geral da união, por intermédio do Ofício nº 51/2012-P, de 29/02/2012, a disponibilização de 15 pontos de GSISTE – Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal, instituída pelo art. 15 da Lei Nº 11.356, de 19 de outubro de 2006 e Decreto Nº. 6.712, de 24 de dezembro de 2008. Entretanto, até o presente momento não houve resposta do Órgão Central de Controle Interno. A concessão desses pontos de gratificação constitui fator preponderante para a recomposição de parte do efetivo de pessoal da unidade, especialmente quanto o aspecto qualitativo.”

Análise do Controle Interno

A Auditoria Interna inicia a manifestação afirmando que a análise da equipe de auditoria da CGU apresenta equívoco de interpretação quanto ao esforço despendido na realização da auditoria realizada nos dados do módulo de dados do SIR, pois o trabalho não ocupa 110 dias, havendo a previsão de realização do mesmo por 4 técnicos, numa carga total de 320 horas.

No entanto, a análise realizada pela equipe de auditoria da CGU em que consta menção à realização do referido trabalho em 3.520 horas por 04 (quatro) servidores foi feita com base em indicação da própria AUD, ocorrida por meio da Informação Auditoria Interna do Incra nº 03/2014, recebida em 17/06/2014.

Nesse sentido, não se configura pertinente a afirmação de que houve equívoco na análise realizada pela CGU. Na manifestação da AUD, não houve solicitação de retificação da informação apresentada anteriormente quanto ao quantitativo de homens/horas efetivamente utilizado na avaliação dos dados do SIR.

Na sequência, a AUD menciona que foram definidas no PAINT para o exercício de 2013 auditorias no módulo SIR em 07 (sete) Superintendências Regionais, e que outras

07 (sete), cuja definição dependia de entendimentos com a Diretoria de Gestão Estratégica da Autarquia, estavam previstas.

Considerando que no PAINT devem ser apresentadas, conforme inciso I do art. 2º da IN SFC nº 01/2007, as ações de auditoria interna previstas para o respectivo exercício, com base no Quadro I do Anexo ao PAINT 2013 da AUD do Incra restou evidenciado que foram previstas 14 (quatorze) auditorias nos dados do SIR, ainda que os locais de realização de 07 (sete) não tenham sido especificados quando da elaboração do PAINT 2013.

Outra afirmação feita pela AUD é que o número de 25 auditorias (indicadas à Autarquia preliminarmente por essa equipe de auditoria) também constitui um equívoco de interpretação, pois, para os trabalhos previstos para as Ações 0427 e 4460 e para as análises de contratos (Figura 1), deve-se considerar, para cada grupo, apenas 1 (uma) auditoria.

O entendimento da Auditoria Interna, conforme informado em Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em 07/08/2014 entre representantes da Autarquia e da equipe técnica da CGU, é que, para as atividades mencionadas no parágrafo anterior, a quantidade de auditorias previstas deve ser levantada levando-se em consideração a última coluna do Quadro I, Anexo ao PAINT 2013, denominada “Objetivo” (Figura 1).

Por outro lado, para as análises do módulo de monitoramento do SIR (linhas 13 a 26 do Quadro I), cada linha do Quadro I representa uma auditoria.

Tendo em vista tratar-se de informações similares, dispostas em uma única fonte, qual seja, o Quadro I do PAINT, a interpretação inicial da equipe de auditoria seguiu a própria lógica do documento: cada linha representando uma auditoria. Contudo, diante da elucidação apresentada pela AUD, a informação quanto à quantidade de auditorias regulares programadas para 2013 foi retificada no campo “Fato”, tendo sido alterada de 25 para 17.

Não se considera, no entanto, pertinente a afirmação da Auditoria Interna quanto ao equívoco de interpretação da equipe, dado que a informação contida no quadro mencionado, por si só, não é completa o suficiente para abstração da justificativa dada pela AUD: entender que para os três primeiros grupos de atividades deve ser feita uma leitura diferente da do último grupo.

A Auditoria Interna aponta como razões para o não cumprimento do PAINT 2013 a escassez de pessoal para o desempenho de atividades de auditoria e restrições orçamentárias na Autarquia, em decorrência de normativos expedidos pelo Governo Federal. Dessa forma, ressalta entendimento de que a Recomendação emitida preliminarmente pela equipe de auditoria da CGU deveria ser reparada quanto a prover a AUD de recursos financeiros, considerando que a restrição orçamentária ocorrida no exercício de 2013 foi de caráter geral. Nesse sentido, ajustou-se a recomendação.

Quanto ao provimento dos recursos humanos, a AUD menciona o encaminhamento de Ofício à Secretaria Executiva da CGU solicitando a concessão de Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal – GSISTE. O assunto está em análise pelas instâncias competentes da CGU, e, oportunamente, será encaminhada resposta à Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomendamos ao Conselho Diretor do Incra prover à Auditoria Interna de recursos humanos necessários ao desenvolvimento de suas atividades, especialmente para a citada Unidade realizar ações de controle com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão.

3.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Realização de atividade pela Auditoria Interna não pertencente às suas atribuições.

Fato

O § 2º do art. 7º da Portaria Conjunta MPOG/AGU nº 1, de 17/02/2012, havia estabelecido a atribuição às Unidades de Auditoria Interna do Executivo Federal para analisar previamente, para fins de verificação da memória de cálculo e da pertinência do pleito, os processos de pagamentos de exercícios anteriores com valores até R\$29.999,99 (vinte e nove mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos).

No entanto, o referido normativo foi revogado pela Portaria Conjunta SEGEP/SOF – MPOG nº 02, de 30/11/2012, não tendo sido mantida a mencionada atribuição às Unidades de Auditoria Interna.

Contudo, a Auditoria Interna do Incra continuou emitindo os respectivos pareceres, conforme informação contida no item 9.3 do Relatório de Gestão, a qual indica a emissão de 354 pareceres no exercício de 2013, em cumprimento ao § 2º do art. 7º da revogada Portaria Conjunta MPOG/AGU nº 1/2012.

Causa

Decisão adotada pela Auditoria Interna e pela área responsável pelos processos de pagamento de exercícios anteriores em manter a sistemática de análise e emissão de parecer pela Auditoria Interna, por considerarem relevante.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407969/009, de 11/06/2014, tendo apresentado, em resposta, a Informação Auditoria Interna do INCRA nº 02/2014, de mesma data, com as seguintes informações:

“De fato houve um lapso quanto ao uso expressivo no item 9.3 do Relatório de Gestão da norma "Portaria Conjunta MPOG/AGU Nº I, de



17/02/2012", no tocante a informação de análise e emissão de 354 pareceres em processos de pagamentos de exercícios anteriores emitidos pela Auditoria Interna do Incra, posto que a norma vigente que trata de pagamentos de vantagens concedidas administrativamente classificadas como despesas de exercícios anteriores é a "Portaria Conjunta SEGEP/SOF - MPOG nº 02 de 30/11/2012 (DOU 3/12/2012)".

Quanto a solicitação a esta Auditoria Interna de informar o motivo pelo qual continua emitindo pareceres sobre pagamentos de exercícios anteriores, considerando que a Portaria Conjunta no texto da Portaria Conjunta SEGEP/SOF - MPOG nº 02 não consta tal atribuição às Auditorias Internas, esclareço que tal procedimento de auditoria permaneceu mesmo após a revogação da Portaria Conjunta MPOG/AGU Nº I, de 17 de fevereiro de 2012, pela Portaria Conjunta SEGEP/SOF - MPOG nº 02 de 30/11/2012, por considerar tal procedimento relevante e necessário, assim quanto a área de gestão desses processos, que permaneceu remetendo a Auditoria Interna para se manifestar. O trabalho de auditoria consiste na verificação quanto à exatidão de cálculos e da pertinência do pleito pelo interessado.

Independente de demanda expressa em norma, não vemos óbice quanto a esse procedimento da Auditoria Interna, muito pelo contrário em se tratando de um controle concomitante a gestão, muito próprio das atividades de Auditoria Interna e muito salutar para a administração pública que a priori se caracteriza como órgão de assessoramento da administração e não somente avaliativo.

Sobre as ações de controle, assim define (Fernandes, 2005, p.99 apud Oliveira 2007):

"Controle prévio entende-se pela ação que antecede a formalização do ato administrativo que está sob controle, ou ainda, dos efeitos de tal ato, caso seja ele emitido e publicado".

"No controle concomitante, há o acompanhamento do ato administrativo, para que este não se desvirtue de sua natureza, ou seja, da intenção inicial do agente".

"O controle posterior atua no julgamento das contas do gestor público, avaliando se houve regular emprego de recursos públicos e, ainda, se foi eficiente a ação do gestor".

Sobre o assunto, faço a citação de Pereira (2002, p. 04) que destaca:

"O sistema de controle externo no Brasil privilegia a atuação a posteriori; porém com a competente identificação das irregularidades por parte dos Tribunais de Contas e a pronta ação dos Ministérios Públicos, quanto em virtude destas irregularidades, as despesas já ocorreram, os ressarcimentos dos valores aos cofres públicos arrastam-se em longas ações no Judiciário. Mesmo que um dia esses recursos voltem aos cofres públicos, o prejuízo para a sociedade é irrecuperável,

pois, durante este período a sociedade foi tolhida de usufruir dos benefícios da aplicação dos mesmos.

Torna-se fundamental o exercício do controle prévio e concomitante, para permitir a adoção de medidas corretivas e não apenas punitivas. Mais recentemente, os Tribunais de Contas têm antecipado as suas atuações no sentido de intervir, junto às administrações públicas, antes da ocorrência das despesas indevidas, a exemplo das Auditorias de Acompanhamento. "

Mais uma vez reitero a importância do trabalho da Auditoria Interna, assim como vejo também, com muita satisfação, os resultados dos trabalhos da CGU, também concomitante a gestão, numa outra escala, no tocante ao cumprimento da alínea "h" do art. 4º da mesma Portaria Conjunta SEGEP/SOF - MPOG nº 02 de 30/11/2012, a seguir descrita:

Art. 4º ... "h) parecer emitido pela Controladoria-Geral da União - CCU, conforme disposto na IN/TCU nº 55/2007, alterada pela IN/TCU nº 64/2010, nos atos envolvendo revisão de aposentadoria, concessão de pensão civil, revisão de pensão civil, diferença de proventos ou concessão de proventos, quando existir; "

Contudo, se a DRDAG/SFC/CGU entender que haja óbice quanto ao procedimento de auditoria, a partir de sua manifestação suspenderemos esse. "

Análise do Controle Interno

Conforme preconiza o item 1 do Capítulo X da IN SFC nº 01, de 06/04/2001, “A auditoria interna constitui-se em um conjunto de procedimentos, tecnicamente normatizados, que funciona por meio de acompanhamento **indireto** de processos, avaliação de resultados e proposição de ações corretivas para os desvios gerenciais da entidade à qual está vinculada. (...)” Grifo nosso.

Ou seja, a atuação das Auditorias Internas não deve se dar diretamente nos processos; as ações a seu cargo não devem se confundir com atos de gestão propriamente ditos, vez que a elas compete a avaliação sobre os resultados dos atos praticados pelos gestores das respectivas unidades.

Ao realizar análise prévia quanto à memória de cálculo e da pertinência do pagamento de despesas de exercícios anteriores e emitir parecer sobre o assunto, a Auditoria Interna do Incra também passa a ser responsável pela prática dos respectivos pagamentos, o que inviabiliza o exercício futuro de suas competências em relação a tais atos, sob pena de se infringir frontalmente o princípio da segregação de funções.

Em sua manifestação, a Auditoria Interna informa que a área de gestão desses processos também considera relevante e necessária a emissão de parecer sobre o assunto pela AUD, tanto que permaneceu remetendo-os para análise. Contudo, conforme alínea “e” do art. 4º, da Portaria Conjunta SEGEP/SOF - MPOG nº 02/2012, compete à área de recursos humanos, para fins de instrução processual, a emissão de nota técnica

conclusiva, contendo manifestação sobre o direito do interessado à vantagem pleiteada e acerca da pertinência dos valores apresentados, anexando a correspondente memória de cálculo, e ciência e concordância do Dirigente de Recursos Humanos. Ou seja, a verificação que vem sendo feita pela AUD está formalmente atribuída à área de recursos humanos.

Ademais, considerando informação contida no Relatório de Gestão e no RAINTE 2013, de que a AUD conta com estrutura deficitária de pessoal, a capacidade operacional demandada para essa atividade – 05 servidores, num total de 708 horas trabalhadas, conforme manifestação constante na Informação Auditoria Interna do Incra nº 03/2014, enviada em 17/06/2014 à equipe de auditoria – poderia ser utilizada nas atribuições normativas e institucionais a que a Auditoria deve dar cumprimento, especialmente as ações de controle previstas no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna, haja vista que só unidades Regionais o Incra possui trinta sujeitas ao acompanhamento e auditoria pela AUD.

A Unidade ainda menciona, em sua resposta, que a emissão dos pareceres constitui controle concomitante à gestão, muito próprio das atividades da Auditoria Interna e muito salutar para a administração pública.

Não restam dúvidas quanto à importância das ações de controle prévias e concomitantes para a melhoria da gestão. Contudo, a atividade que vem sendo realizada pela Auditoria Interna do Incra ao emitir parecer nos processos de pagamentos de exercícios anteriores não constitui atividade de controle. Ao se pronunciar em todos os processos relativos a esses pagamentos, antes da efetivação do ato, a AUD está participando da instrução dos mesmos, o que difere da atividade de auditoria, a qual se realiza por meio da definição de um escopo, seleção de amostra (quando necessário), emprego de técnicas de controle e emissão de opinião (elaboração de relatório) que possa retroalimentar o processo, de forma a corrigi-lo e melhorá-lo.

A atuação preventiva engloba o fortalecimento de normas e procedimentos operacionais, a capacitação de servidores ou, ainda, as apurações que impeçam a ocorrência de novas ações envolvendo os autores de impropriedades por ventura identificadas.

A AUD do Incra também faz menção à emissão de parecer, por parte desta Controladoria-Geral da União, nos processos relativos aos atos de pessoal, conforme disposto na IN/TCU nº 55/2007, como controle concomitante à gestão. Contudo, apesar de os atos de pessoal dependerem do posicionamento do TCU, após a manifestação da Unidade competente, os direitos do servidor já passam a ter efeito. Sendo o parecer da CGU emitido após essa manifestação da Unidade, não há participação do Controle Interno na composição do ato, apenas subsídio à avaliação a ser realizada posteriormente pelo TCU, inclusive no que tange à correta instrução do processo.

Assim, esse Órgão de Controle Interno entende que a atribuição de verificar a memória de cálculo e a pertinência dos pagamentos de exercícios anteriores é de competência da unidade de recursos humanos, sendo que, **se da análise do pedido resultar dúvidas quanto à sua fundamentação legal,** a manifestação prévia sobre a legalidade do ato



deve ser da Unidade Jurídica do Órgão, por força dos arts. 11, 17 e 18 da Lei Complementar nº 73/93. Do mesmo modo, a responsabilidade pela exatidão dos cálculos deve ser do(s) servidor(es) em exercício na unidade competente.

Recomendações:

Recomendação 1: Suspender o encaminhamento de processos relativos a pagamentos de exercícios anteriores para análise e parecer da Unidade de Auditoria Interna.

Recomendação 2: Alocar a força de trabalho da Auditoria Interna em atividades inerentes às competências da Unidade, especialmente ações de controle para avaliar a execução das políticas públicas operacionalizadas pela Autarquia.

4 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

4.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

4.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise de Indicadores de Desconformidade relativos às despesas com folha de pagamento.

Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento do Incra Sede, de modo a avaliar a gestão de pessoas por meio da observância da legislação sobre remuneração e requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias e pensões.

Com o objetivo de verificar a conformidade dos registros efetuados pela Autarquia, foram examinadas informações sobre a área de pessoal, disponibilizadas a partir de levantamentos sobre a folha de pagamento da Unidade. Cada levantamento aponta um indicador de desconformidade, que apresenta uma situação atípica encontrada.

Assim, após aplicação dos exames pela equipe de auditoria, foram identificados três tipos de ocorrências com servidores da Sede para as quais houve justificativa ou foram adotadas providências, conforme listado no quadro a seguir:

Ocorrências	Fato	Impacto Financeiro no Exercício (R\$)	Manifestação do gestor e providências adotadas
Ocorrência 21 – SERVIDORES/INSTITUIDORES COM OCORRENCIA NO SIAPE DE APOSENTADORIA COM	O indicador relaciona os aposentados com proventos proporcionais recebendo proventos integrais.	Não há.	Foram verificadas duas situações: I- Para o caso do servidor matrícula SIAPE nº 0717610, foi informado pela Autarquia que foi efetuado ajuste na folha de pagamento do servidor em



PROVENTO PROPORCIONAL E ESTÃO RECEBENDO PROVENTOS INTEGRAIS.	Foram identificados dois servidores com esse tipo de inconsistência nos registros do Siape, quais sejam, os de matrículas nº 0717610 e 0717696.	agosto de 2012. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape onde se verificou que na folha de agosto de 2012 o valor do provento básico foi reduzido e a proporção da aposentadoria foi alterada para 33/35. II - Em outro caso (matrícula Siape nº 0717696) a Superintendência Regional informou que o servidor aposentou, em 1991, beneficiado, à época, pelo arredondamento previsto no art. 101 da Lei nº 8112/1990. Informou, ainda, que providenciaria a alteração, no Siape, dos proventos de aposentadoria para integrais. Após consulta ao Siape, realizada em 25/06/2014, a equipe de auditoria verificou que a alteração não havia sido realizada. Nesse sentido, foi expedida a Nota de Auditoria nº 201407969/002, de 27/6/2014, para que a Autarquia realize o ajuste na ficha do servidor. Em resposta, por meio do MEMO/Nº213/2014-DAH/DA/INCRA/MDA, de 7/7/2014, a Sede informou que a alteração ainda não foi realizada, tendo em vista que houve mudança de entendimento, por parte do Ministério do Planejamento, acerca de um dos fundamentos que embasaram a concessão dos proventos integrais. Informou, ainda, que foi aberto processo administrativo para possibilitar o contraditório e a ampla defesa para esse caso. Assim, o assunto será
---	--	---



			acompanhado por meio do Plano de Providências Permanente.
Ocorrência 31 - INCLUSÃO DE INFORMAÇÕES PELO PRÓPRIO SERVIDOR HABILITADO NO SIAPE (NÍVEL OPERACIONAL), EM SUA RESPECTIVA FOLHA DE PAGAMENTO.	O indicador relaciona os servidores que incluíram ou alteraram informações em suas respectivas fichas financeiras para controle e verificação, haja vista a precariedade e fragilidade da situação. Foi identificada uma servidora com esse tipo de inconsistência nos registros do SIAPE, qual seja, a de matrícula nº 0717706.	Não há.	O Incra Sede informou que a servidora efetuou registro no SIAPE relativo à rubrica 82347 - GDARA - art. 15 MP 216/04, em caráter de teste, para fins de verificação quanto a parametrização ou não da rubrica no SIAPE, observando orientação do titular da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, para verificar possibilidade do sistema calcular o valor da gratificação sendo informado o quantitativo de pontos. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201314107/007, de 24/1/2014, foi solicitado à Autarquia encaminhar à CGU documento assinado pela titular da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, a fim de comprovar seu consentimento com o lançamento realizado pela servidora. A resposta da Sede, atestando o consentimento da Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas, foi formalizada no Memo. Nº 38/DAH, de 6/2/2014, e encaminhada a esta Controladoria-Geral por meio do Ofício/AUD/Nº 17, de 6/2/2014.
Ocorrência 34 - SERVIDORES CEDIDOS PARA ÓRGÃOS RECUSÁVEIS, QUE RECEBEM NA ORIGEM, GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO/ PRODUTIVIDADE DE ESPECÍFICA DE SUA	O indicador apresenta casos de servidores cedidos a órgãos ou entidades recusáveis, que recebem gratificações de desempenho/ produtividade que podem estar em desconformidade com a legislação	Não há.	Foram verificadas três situações: I- Para três dos casos identificados (matrículas SIAPE nº 1467932, 0718066, 0718298) foi informado pelo Incra Sede que os servidores foram cedidos para a Presidência da República, percebem gratificação de desempenho de atividades de Reforma Agrária – GDARA (instituída nos termos da Lei 11.090/2005, conforme o



CARREIRA/PLANO DE CARGOS.	em vigor, para verificar adequação. Foram identificados cinco servidores com esse tipo de inconsistência nos registros do Siape, quais sejam, os de matrículas nº 1467932, 0718066, 0718298, 0171067 e 1572725.	disposto no art. 16-C), e que as cessões foram autorizadas nos termos do art. 93da Lei 8.112/90, art. 2º da Lei 9.007/95 e Decreto 4.050/2001. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape e ao Diário Oficial da União de 1/6/2010, Seção 2, fl. 44; de 27/11/2008, Seção 2, fl. 29; e de 2/8/2010, Seção 2, fl. 55. Assim, considerando que a Presidência da República é órgão não recusável, a situação dos referidos servidores encontra-se em conformidade com o art. 16-C da Lei nº 11.090, de 7/1/2005. II- Em outro caso (matrícula Siape nº 0171067) a Superintendência Regional informou que a servidora percebe Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa - GDATA, instituída pela Lei nº 10.404, de 9/1/2002, a qual não prevê restrições para a concessão nos casos de cessão. A equipe de auditoria verificou, em consulta ao Portal da Transparência, que a referida servidora foi requisitada pela Presidência da República. Dessa forma, a situação da servidora encontra-se regular, pois está de acordo com o disposto no inciso I do art. 9º-B da Lei nº 10.404, de 9/1/2002. III – Por fim, com relação à situação do servidor matrícula Siape nº 1572725, o Incra Sede informou que, após autorizada a cessão para ocupar a GSISTE (Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas
---------------------------	---	---



		Estruturadores da Administração Pública Federal), o servidor permaneceu recebendo gratificação (GDARA) do órgão de origem face ao disposto no inciso II do § 1º do art. 16-B da Lei 11.356/2006. Em consulta ao Siape, realizada em 24/6/2014, a equipe de auditoria verificou que o servidor foi cedido sem exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Assim, a situação do servidor está em conformidade com o inciso II do § 1º do art. 16-B da Lei 11.356/2006 e, dessa forma, tem direito a perceber, juntamente com a GSISTE, a gratificação de desempenho (GDARA) a que faria jus em virtude da titularidade de seu cargo efetivo.
--	--	--

Pode-se observar que, de modo geral, os atos de pessoal praticados pelo Incra Sede encontram-se em conformidade com os ditames legais. Os indicadores analisados demonstraram poucas ocorrências. Ressalta-se que, por meio da Nota de Auditoria nº 201407969/002, de 27/6/2014, foi solicitada a alteração na ficha de servidor matrícula 0717696, no Siape, dos proventos de aposentadoria proporcional para integrais. No entanto, até o fim dos trabalhos de apuração, o ajuste a ser realizado não havia sido efetivado. Sendo assim, o acompanhamento das providências será realizado por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

5.1 CONCES. CRED-INSTAL. ASSENT. - RECUP

5.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Insuficiência dos procedimentos estabelecidos para verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 352/2013 para restabelecimento das operações de Crédito Instalação.

Fato

Trata dos exames realizados aos procedimentos adotados pelo Incra Sede para verificação da aderência aos dispositivos da Portaria nº 352/2013 das solicitações autorizadas de restabelecimento dos recursos de Crédito Instalação. Verificou-se que a



documentação de referência para a autorização do restabelecimento de recursos, conforme a Portaria Incra nº 352/2013, consiste de informações apresentadas pelas Superintendências Regionais para apreciação no âmbito da Sede do Incra.

A Portaria nº 352/2013 estabelece as condições abaixo listadas para restabelecimento das operações de crédito instalação:

“Art. 3º Será admitido o restabelecimento das operações de crédito instalação, nos casos listados a seguir:

I - recursos já depositados, exclusivamente em conta bloqueada, cuja execução do crédito junto aos beneficiários tenha sido iniciada, desde que:

- a) a data do último débito em conta corrente seja posterior a 12/06/2012;
- b) exista nota fiscal ou recibo de prestação de serviço emitido até 13/06/2013 e atestado no ano de 2013;
- c) a assinatura do contrato referente ao Crédito Instalação seja informada no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA, para cada beneficiário;
- d) o plano de aplicação do crédito instalação esteja em consonância com as diretrizes para o desenvolvimento de projetos de assentamento, prioritariamente nas rotas Brasil Sem Miséria, Assentamentos Verdes e Estruturação Produtiva.”

Para avaliação do cumprimento destas condições, foram solicitadas as documentações referentes à análise realizada pelo Incra Sede para o restabelecimento de Crédito Instalação dos seguintes projetos de assentamento:

Assentamento	Cód. SIPRA	Crédito	Processo de concessão (SR)
Santa Mônica – CUT	MS0130001	Aquisição Materiais de Construção	54290.002740/2005-12
Cidapar III	PA0082000	Aquisição Materiais de Construção	54100.001780/2006-18
Aldeia	PI0922000	Apoio inicial	54380.001313/2010-67
Camarazal	PE0130000	Recuperação	54140.000965/2008-92
Marumbi	MT0758000	Apoio inicial	54240.002811/2008-15

A documentação apresentada pelas Superintendências Regionais do Incra no Mato Grosso do Sul (SR-16), Pará (SR-01), Piauí (SR-24), Pernambuco (SR-03) e Mato Grosso (SR-13) consiste de memorando solicitando autorização para restabelecimento das operações de Crédito Instalação relacionadas e de quadro contendo relação de operações de Crédito em condição de restabelecimento e os dados sobre estas operações (nome do projeto de assentamento, número da conta, famílias beneficiadas, valor necessário para conclusão etc.). Esta documentação segue o modelo proposto no Mem. Circular 09/P/Incra, de 25/06/2013, por meio do qual a Presidência do Incra orientou as Superintendências Regionais sobre os procedimentos a serem adotados para solicitar o restabelecimento do crédito, nos casos amparados pela Portaria nº 352/2013. Por meio dela, o Superintendente deve apresentar declaração atestando que os contratos individuais referentes a cada modalidade e processo informado foram assinados pelos beneficiários e estão devidamente registrados no Sipra, e que as informações inerentes à concessão dos créditos para cada beneficiário estão inseridas em processo individual de cada assentado, bem como os processos de concessão instruídos de acordo com a norma em vigor, sendo sua operacionalização estritamente de acordo com o estabelecido no plano de aplicação.



Por sua vez, as informações da DDI-2 de análise da documentação apresentada pelas Superintendências Regionais requerendo o restabelecimento dos recursos de Crédito Instalação, traziam as seguintes verificações:

- a) Se no memorando e dados apresentados pela Superintendência Regional consta o atesto e afirmação do Superintendente, conforme estabelecido no Memorando/Circular/P/Nº 09, de 25/06/2013, anexos I e II;
- b) Se os códigos do Sipra, nomes dos projetos de assentamento e modalidades de créditos estão de acordo com as informações contidas no Sipra;
- c) Se os números dos processos administrativos indicados no memorando estão de acordo com o existente no Sistema Sisprot, e indicam ser autuações da respectiva SR, relativo à concessão de Crédito Instalação;
- d) Se a data de assinatura do contrato do beneficiário está sendo inserida no Sistema Sipra;
- e) Se as contas bancárias bloqueadas informadas no memorando da SR correspondem aos números das contas e agências específicas da ação de Crédito Instalação, operacionalizadas junto ao Banco do Brasil;
- f) Se ocorreu débito em conta corrente, posterior a 12/06/2012, de acordo com o Relatório de Contas fornecido pelo Banco do Brasil;
- g) Valor necessário requerido para a aplicação do crédito na modalidade.

Cabe destacar que as informações da DDI-2 analisadas apresentam a seguinte conclusão:

“Considerando que as verificações basearam-se nas variáveis: Sistemas SIPRA e SISPROT, Relação das Contas Bloqueadas fornecidas pelo Banco do Brasil, saldos existentes nas contas e valores previstos para cada modalidade é importante ressaltar que as verificações realizadas não asseguram, na totalidade decisão de mérito/qualidade, face tais instrumentos de consultas serem meramente burocráticos, com elevado grau de fragilidade. (...) Considerando ainda os fatos acima relatados, entendemos que somente uma verificação in loco, ainda que por amostragem, poderá dar maior segurança na tomada de decisão.”

Em entrevista com o Chefe da DDI-2, a equipe de auditoria foi informada de que não existia recurso no Sistema Sipra para extração de relatório com informação das datas de assinatura dos contratos pelos beneficiários, a fim de verificar o cumprimento do disposto na alínea “c”, inciso I, art. 3º da Portaria nº 352/2013 (“a assinatura do contrato referente ao Crédito Instalação seja informada no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA, para cada beneficiário”). Assim, essa verificação teve de ser feita contrato a contrato, pelos técnicos do Incra Sede, no Sipra, não sendo impresso comprovante do lançamento da data de assinatura no Sistema

Com o objetivo de verificar as movimentações bancárias ocorridas e o cumprimento da alínea “a”, inciso I, art. 3º da Portaria nº 352/2013 (“a data do último débito em conta corrente seja posterior a 12/06/2012”) requereu-se a disponibilização de Relatório fornecido pelo Banco do Brasil relativo às contas específicas bloqueadas abertas para

concessão de Crédito Instalação para os processos selecionados para exames de auditoria. Em resposta, a Unidade encaminhou CD contendo planilha excel com os seguintes dados: Unidades da Federação – UF, número das Superintendências Regionais – SR, números de contas correntes e agências, datas de últimas movimentações e débitos, saldos em contas corrente, poupanças e fundos de aplicação.

Da verificação do atendimento ao critério estabelecido pelo Art. 3º, I, “a” da Portaria 352/2013 para o restabelecimento do Crédito Instalação aos projetos de assentamento constantes da amostra selecionada, constatou-se que dois dos cinco projetos de assentamento tinham data de último débito em conta corrente anterior a 12/06/2012, descumprindo, assim, a condição estabelecida: o PA Cidapar III, em 14/05/2012, e o PA Santa Mônica – CUT, em 03/11/2011.

Nesse contexto, restaram evidenciadas as seguintes situações:

i) O Incra Sede restringiu-se à declaração dos Superintendentes Regionais para verificação quanto ao cumprimento das alíneas “b” e “d” do inciso I, Art. 3º da Portaria nº 352/2013.

ii) Impossibilidade de confirmar a existência da documentação de suporte que subsidiou a análise quanto ao cumprimento da alínea “c”, por não ter sido juntada documentação comprobatória às respectivas análises.

iii) Constatação de que dois dos cinco projetos de assentamento selecionados na amostra para verificação do cumprimento das condições estabelecidas pelo Art. 3º, inciso I, da Portaria nº 352/2013, não atenderam à exigência da alínea “a”, de que a data do último débito na conta corrente deveria ser posterior a 12/06/2012.

iv) A ausência de elementos suficientes para avaliar a consistência das informações apresentadas pelas Superintendências, ratificada, inclusive, pela área responsável pela análise, permite concluir pela fragilidade dos procedimentos adotados pela Unidade Central do Incra para autorizar o restabelecimento dos recursos das operações de Crédito Instalação sob a égide da Portaria nº 352/2013.

Registre-se que as auditorias de avaliação da gestão realizadas nas Superintendências Regionais do Incra, referentes ao exercício de 2013, apontam que os controles internos estabelecidos pela Autarquia no cumprimento da Portaria nº 352/2013 não foram suficientes para evitar a ocorrência de falhas no restabelecimento das operações de crédito, conforme se verifica no quadro abaixo:

Superintendência	Relatório nº	Alíneas do inciso I do art. 3º da Portaria nº 352/2013 descumpridas
SR-22/AL	201407464	a, b
SR-15/AM	201407453	a
SR-21/AP	201407454	c
SR-28/DF	201407455	c
SR-12/MA	201407457	a, b, c
SR-16/MS	201407458	a, c
SR-13/MT	201407459	a



SR-01/PA	201407195	b, c
SR-18/PB	201407466	c
SR-03/PE	201407460	c
SR-29/MSF	201407461	c
SR-25/RR	201407463	b, c
SR-23/SE	201407469	c

Assim, evidencia-se que a autorização para restabelecimento de recursos das operações de crédito verificou-se mediante procedimentos não suficientes para assegurar o pleno cumprimento aos requisitos impostos pela Portaria nº 352/2013.

Causa

Na edição da Portaria nº 352/2013, o Incra não considerou os riscos inerentes ao processo de verificação do cumprimento dos requisitos dispostos para o restabelecimento dos recursos das operações de Crédito Instalação, que trata a Portaria nº 352/2013, ficando, obrigatoriamente, restrito a informações encaminhadas pelas Superintendências Regionais apresentadas sem documentação de suporte.

O deferimento da proposta apresentada pelas Superintendências Regionais de restabelecimento dos recursos de operações de crédito constitui competência da Presidência do Incra, conforme Parágrafo Único do Art. 3º da Portaria nº 352/2013. A análise das propostas das Superintendências Regionais é responsabilidade da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade foi instada a se manifestar por meio do Ofício nº 19234/2014/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 1º/08/2014, que encaminhou o Relatório de Auditoria Preliminar, e por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, não tendo se pronunciado a respeito deste registro.

Análise do Controle Interno

As fragilidades apontadas expõem a Autarquia ao restabelecimento dos recursos de operações de crédito que não atendem às exigências dispostas na Portaria nº 352/2013. Destaque-se que as operações decorrentes da edição da Portaria nº 352/2013 envolvem montante expressivo de recursos públicos, cerca de R\$ 193.412.051,47 (cento e noventa e três milhões, quatrocentos e doze mil, cinquenta e um reais e quarenta e sete centavos) restabelecidos e R\$ 41.165.585,01 (quarenta e um milhões, cento e sessenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e cinco reais e um centavo) a restabelecer, posição em 16/10/2013, segundo informação prestada pelo Incra em 17/10/2013.

Nesse sentido, cumpre reportar-se ao fundamento da edição da Portaria Incra nº 352/2013, no sentido da necessidade de aprimoramento dos procedimentos de concessão, aplicação e prestação de contas do Crédito Instalação no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, ampliando mecanismos de controle dos recursos destinados ao apoio para os assentados da Reforma Agrária, para observar que a Autarquia não estabeleceu, com suficiência, os procedimentos necessários à consecução da finalidade expressa no normativo em comento.



Recomendações:

Recomendação 1: Adotar as providências pertinentes de apuração de responsabilidades das solicitações apresentadas para restabelecimento de operações de crédito que não guardaram observância aos dispositivos da Portaria Incra nº 352, de 18/6/2013.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407969

Processo: 54000.000148/2014-87

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

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Permanência nos sistemas SIAFI e SPIUnet de classificação indevida de 51 terrenos como bens de uso especial, localizados no Distrito Federal, de propriedade do Incra, não utilizados na destinação definida no inciso II do artigo 99 da Lei nº 10.406, de 10/1/2012, decorrendo em custos de manutenção pela Autarquia e afetação pela inalienabilidade. (item 2.1.1.1)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Insuficiência dos procedimentos estabelecidos para verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Portaria nº 352/2013 para restabelecimento das operações de Crédito Instalação. (item 5.1.1.1)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o

encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 42 a 53 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.955.950-**	Presidente	Regular com ressalvas	Item 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407969.
***.920.200-**	Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	Regular com ressalvas	Item 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407969.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 19 de agosto de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201407969

Processo: 54000.000148/2014-87

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Sr. Miguel Soldatelli Rossetto

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresso opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dos exames realizados verificou-se, no âmbito da Ação de Governo 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, providências no sentido de promover a inserção de dados do público do Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA no CADÚnico, operacionalizada conforme orientações descentralizadas às Superintendências Regionais. A citada medida tem por objetivo estabelecer mecanismos de controle e ação para acesso das famílias acampadas e assentadas às políticas públicas do Governo Federal, Estadual e Municipal, identificando-as como famílias de baixa renda junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Dentre as principais ocorrências verificadas, destaca-se a insuficiência dos procedimentos estabelecidos para verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Portaria/Incra/P/ nº 352/2013 para restabelecimento das operações de Crédito Instalação.

Verificou-se que a causa de tal ocorrência consistiu em fragilidades da Autarquia, em não considerar os riscos inerentes ao processo de verificação do cumprimento dos requisitos dispostos para o restabelecimento dos recursos das operações de Crédito Instalação, restringindo-se a informações encaminhadas pelas Superintendências Regionais, apresentadas sem documentação de suporte. Visando depurar a ocorrência identificada, recomendou-se a adoção de

providências de apuração de responsabilidades das solicitações apresentadas para restabelecimento de operações de crédito que não guardaram observância aos dispositivos da Portaria Incra/P/ nº 352, de 18/6/2013.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU no âmbito da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2012, verificou-se que de 20 recomendações emitidas, 16 foram consideradas atendidas (80%), verificando-se registro no sentido de que a Autarquia estabeleceu rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU, e indica que o componente monitoramento dos controles internos da UJ apresentou-se satisfatório no exercício. As providências a serem adotadas pela Autarquia continuarão sendo monitoradas via Plano de Providências Permanente.

No que concerne aos controles internos administrativos da Autarquia, relativamente à gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, observou-se adequação dos componentes ambiente de controle, informação e comunicação, e nos procedimentos de controle instituídos. Já na área de gestão de transferências voluntárias, também foi observada a consistência do componente monitoramento, porém foram identificadas fragilidades nos procedimentos de controle, especialmente no que tange à ausência de informações sobre a execução de convênio nos autos dos respectivos processos administrativos e no sistema de informações dos convênios - Siconv. Quanto à cobrança do Crédito Instalação a Autarquia permanece promovendo a implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação - SNCCI.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 26 de agosto de 2014.