

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: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201504015

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 201504015, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8/6/2015 a 26/6/2015, 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

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 10/12/2014, entre SFC/DRDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SECEXAMB do TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado no Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, 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 2014?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão.

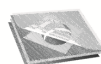
A partir dos exames nas informações presentes nos documentos disponibilizados pela Unidade por meio do Sistema e-Contas, constatou-se que os dados relacionados à identificação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, constantes no Relatório de Gestão da UJ não apresentam informações requisitadas no item 1.1 para o Incra Sede, exigidas na Parte A do Anexo II à Portaria SECEXAMB nº 8, de 16 de dezembro de 2014, por não ter sido incluída a relação de Unidades Avançadas nos Estados dentre as Unidades Gestoras relacionadas ao Incra.

Os dados de identificação da UJ, após a apresentação das informações ausentes e dos esclarecimentos sobre as inconsistências, assim se constituem:

Poder e Órgão de Vinculação		
Poder: Executivo		
Órgão de Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário		Código SIORG: 17125
Identificação da Unidade Jurisdicionada		
Nome completo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária		
Denominação Abreviada: INCRA		
Código SIORG: 1799	Código LOA: 49201	Código SIAFI: 37201
Natureza Jurídica: Autarquia Federal do Poder Executivo		CNPJ: 00.375.972/0001-60
Principal Atividade: Administração pública em geral		Código CNAE: 84.11-6-00
Telefones/Fax de contato:	(61) 3411-7474	
Endereço Eletrônico: publico@incra.gov.br		



Página na Internet: http://www.incra.gov.br					
Endereço Postal: SBN Qd. 01 Bl. D - Edifício Palácio do Desenvolvimento - CEP: 70.057-900 - Brasília-DF					
Unidades Gestoras Relacionadas à Unidade Jurisdicionada					
SR/UF	UG	SR/UF	UG	SR/UF	UG
SEDE/DF	373001	SR-09/PR	373067	SR-20/ES	373057
SEDE/DF	373002	SR-10/SC	373070	SR-21/AP	373039
SEDE /DF	373083	SR-11/RS	373072	SR-22/AL	373051
SR-01/PA	373030	SR-12/MA	373040	SR-23/SE	373052
SR-02/CE	373045	SR-13/MT	373073	SR-24/PI	373044
SR-03/PE	373048	SR-14/AC	373015	SR-25/RR	373029
SR-04/GO	373080	SR-15/AM	373025	SR-26/TO	373085
SR-05/BA	373053	SR-16/MS	373058	SR-27/MBA	133080
SR-06/MG	373055	SR-17/RO	373082	SR-28/DFE	133088
SR-07/RJ	373062	SR-18/PB	373047	SR-29/MSF	373050
SR-08/SP	373066	SR-19/RN	373046	SR-30/STM	373037
Unidades Avançadas					
UA/UF	UG	UA/UF	UG		
UNIDADE AVANÇADA DE COLIDER/MT	133005	PROJETO FUNDIÁRIO PARAGOMINAS/PA	373035		
PROJETO FUNDIÁRIO PEIXOTO DE AZEVEDO/MT	133007	CAPITÃO POÇO/PA	373036		
UNIDADE AVANÇADA DE TUCURUI/PA	133081	PROJETO FUNDIÁRIO TOMÉ AÇU/PA	373038		
UNIDADE AVANÇADA DE SÃO GERALDO DO ARAGUAIA/PA	133082	PIC BARRA DO CORDA/MA	373041		
UNIDADE AVANÇADA DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA/PA	133083	PROJETO FUNDIÁRIO BACABAL/BA	373042		
PROJETO FUNDIÁRIO ARAGUAINA/TO	133084	UNIDADE AVANÇADA DE ZÉ DOCA/MA	373043		
PROJETO FUNDIÁRIO IMPERATRIZ/MA	133085	OESTE BAIANO – SERRA DO RAMALHO/BA	373054		
PROJETO FUNDIÁRIO AÇAILÂNDIA/MA	133086	PROJETO FUNDIÁRIO CORUMBÁ/MS	373059		
INCRA-UNIDADE AVANÇADA JARU OURO PRETO/RO	373012	PROJETO FUNDIÁRIO JARDIM/MS	373060		
INCRA/UNIDADE AVANÇADA CORUMBIARA/RO	373013	PROJETO FUNDIÁRIO DOURADOS/MS	373061		
INCRA/UNIDADE AVANÇADA GUAJARA MIRIM/RO	373014	UNIDADE AVANÇADA DE XINGU/PA	373063		
PROJETO FUNDIÁRIO ALTO PURUS/AC	373016	PROJETO FUNDIÁRIO IGUAÇU/PR	373069		
PROJETO FUNDIÁRIO ALTO JURUA/AC	373017	PROJETO FUNDIÁRIO SANTA CATARINA/PR	373071		
PROJETO INTEGRADO DE COLONIZAÇÃO BRASILÉIA/AC	373024	PROJETO FUNDIÁRIO CARCERES/MT	373074		
PROJETO FUNDIÁRIO BOCA DO ACRE/AM	373026	PROJETO FUNDIÁRIO VALE DO ARAGUAIA/MT	373075		
PROJETO FUNDIÁRIO HUMAITÁ/AM	373027	PROJETO FUNDIÁRIO VALE DO GUAPORÉ/MT	373076		
PROJETO FUNDIÁRIO MÉDIO MADEIRA – BORBA/AM	373028	PROJETO FUNDIÁRIO NORTE DO MATO GROSSO/MT	373077		
PROJETO INTEGRADO DE COLONIZAÇÃO ALTAMIRA/PA	373031	PROJETO FUNDIÁRIO DIAMANTINO/MT	373078		
PROJETO FUNDIÁRIO-ALTAMIRA/PA	373032	UNIDADE FUNDIÁRIA DE GURUPI/TO	373079		
PROJETO FUNDIÁRIO CACHIMBO – ITAITUBA/PA	373033	UNIDADE AVANÇADA ARAGUATINS/TO	373086		
PROJETO INTEGRADO DE	373034				



2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido nos termos do Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013, da DN TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014 e da Portaria SECEXAMB nº 08, de 30 de dezembro de 2014?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, foram analisados os documentos disponibilizados pela Unidade no Sistema e-Contas e foi constatado que a Unidade não elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2014, haja vista a não apresentação de informações requisitadas e a apresentação de informações inconsistentes referentes aos seguintes itens, conforme apresentado na sequência:

a) Rol de Responsáveis: verificou-se desconformidade com o que disciplina o §4º do artigo 6º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, que assim dispõe:

“§ 4º O responsável substituto de que trata o caput poderá constar do rol somente se tiver efetivamente exercido a substituição do titular no exercício de referência das contas, situação em que deverão ser informados os períodos.”

Em razão disso, foi solicitado à UJ, por meio da Nota de Auditoria nº 201504015/001, de 30 de junho de 2015, que providenciasse as devidas correções. Por meio do Ofício/AUD/Nº 100, de 06 de julho de 2015, foi encaminhado o rol de responsáveis retificado, inserido no e-Contas juntamente com o Certificado.

b) Relatório de Gestão: foram identificadas desconformidades com os normativos que disciplinam a prestação de contas referente ao exercício de 2014, abaixo relacionadas:

Quadro – Desconformidades do Relatório de Gestão em relação aos normativos

Norma/Item	Determinação Normativa	Apresentação no Relatório de Gestão
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 1	“2. Este item deve ser apresentado na forma do item 1.1 do Anexo II a essa Portaria e deve constar com os seguintes itens: (...); Unidades Gestoras Relacionadas ao Incra (por Estado, compreendendo Superintendências e Unidades Avançadas).” (destaque nosso)	Somente foi incluída a Unidade Avançada de Altamira.
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A,	“3. Este item deve ser apresentado na forma do item 1.2 do Anexo II a essa Portaria e deve constar com os seguintes	Foram relacionados no Relatório de Gestão os gestores em exercício em 2015, não em 2014, exercício do qual



item 1	itens: cargo, nome, CPF e Período de Gestão. 4. Os gestores que devem constar desse item são: Presidente; Diretor de Gestão Administrativa; Diretor de Gestão Estratégica; Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento; Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária; Diretor de Programas; Chefe de Gabinete; Procurador Chefe e respectivos substitutos. 5. O período de gestão dos substitutos deve ser preenchido com as datas em que estiver nomeado como substituto eventual por portaria ou outro instrumento hábil na instituição.”	trata o relatório.
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 1	“6. Devem ser descritos nesse item, também a Missão, a Visão de Futuro e os Valores aprovados pela Instituição em seu planejamento estratégico e vigentes em dezembro de 2014.”	A Missão e a Visão constantes do Relatório de Gestão não são aquelas constantes do Planejamento MDA/Incrá 2014-2015.
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 2	“11. Assim como mencionado na DN, no ambiente de atuação a análise deve contemplar: (...) d) Custo médio previsto dos Projetos de Assentamento por Região de Atuação do INCRA, desde a criação até a consolidação; (...)” (destaque nosso)	- Somente consta o custo médio verificado para obtenção de terras, sem considerar os demais custos envolvidos no desenvolvimento do projeto de assentamento, até a sua consolidação. - Observada ainda falha formal no trecho: “Os dados regionalizados apresentam-se da seguinte forma: R\$ 8.438,00/ha, 7.385,00/ha, R\$ R\$ 3.075,00/ha, R\$ 2.582,00/ha e R\$ 945,00/ha, respectivamente, nas regiões Nordeste, Sul, Sudeste, Centro Oeste e Nordeste.” (destaque nosso)
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 5	“52. No subitem “6”, solicita-se que o dirigente máximo da entidade, o presidente, com auxílio de seu setor encarregado da gestão estratégica faça uma avaliação sobre o envolvimento da alta direção (Diretores e Superintendentes) no planejamento estratégico, suas revisões, reuniões e atividades. Deve-se destacar pontos a serem melhorados e também boas práticas.”	Não consta do relatório essa avaliação.
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 5	“54. Este item deve ser apresentado na forma do item 5.2 do Anexo II a essa Portaria. Nesse item deve ser feita uma análise quantitativa e qualitativa do indicador desenvolvido para medir o sucesso na implantação do planejamento estratégico da Autarquia . Caso esse indicador não tenha sido implementado ainda, elaborar justificativas para o fato e/ou ações e cronograma para o seu desenvolvimento.” (destaque nosso)	Não consta do relatório menção a indicador <i>específico</i> para medir o sucesso na implantação do planejamento estratégico. No lugar, consta o seguinte texto: “Na elaboração do planejamento, foram criados indicadores para medir a implementação dos temas. O sucesso da implantação do planejamento do Incra é obtido por meio dos resultados dos indicadores dos temas que são aferidos levando em consideração a execução das metas e a execução orçamentária.”
Portaria	“59. No subitem “2”, deve ser preenchido	Não consta do referido quadro coluna



SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 6	o quadro de apuração de ilícitos administrativos cometidos por servidores, constando das seguintes informações: (...) valor total do ilícito apurado em 2014 (decorrente do prejuízo financeiro, em reais, estimado do ilícito apurado nos processos administrativos correspondentes)."	com as informações de valor total do ilícito apurado em 2014.
Portaria SecexAmb. 08/2014, Parte A, item 7	(Sobre Receitas e Despesas, itens 66 e 68) "Deve ser preenchida também tabela com os valores correspondentes aos valores de 2013, de 2014 e as previsões para 2015, bem como observações breves sobre a metodologia utilizada para agregar e calcular os valores informados, no campo imediatamente abaixo. Os valores devem estar em R\$ milhares."	Não foi incluída a previsão de receitas e despesas para 2015.
Portaria-TCU 90/14, item 11.4 (DN TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013 – Parte B, item 2.7 referentes à Superintendências Regionais do Incrá)	"O Quadro 11.4 – Medidas Adotadas em Caso de Dano ao Erário tem por objetivo quantificar os casos de danos, objeto de medidas internas administrativas adotadas pela Unidade Jurisdicionada, bem como, ante a não reparação do dano, o número de tomadas de contas especiais instauradas e remetidas ao TCU. Tal quadro atende ao disposto no art. 18 da IN TCU 71/2012."	Consta do Relatório de Gestão o Quadro 20 – Processos de Tomadas de Contas, com as seguintes informações: - Unidade Instauradora; - Retorno à Unidade Instauradora; - Encaminhamento à CGU. Várias das informações requeridas não foram apresentadas.
Portaria-TCU 90/14, item 11.5 (DN TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013 – Parte B, item 7.4 referentes à Superintendências Regionais do Incrá)	"O modelo constante do quadro abaixo deverá ser preenchido com os dados do gestor responsável pela área da UJ que tenha a atribuição de atualizar os dados nos respectivos sistemas, traduzindo-se a declaração apresentada como veracidade da situação corrente dos sistemas especificados." Quadro A.11.5 – Declaração de inserção e atualização de dados no SIASG e SICONV	Relatório de Gestão apresenta texto com medidas adotadas para aprimorar a atuação na área e os responsáveis por alimentação dos sistemas no Incra.
Portaria-TCU 90/14, item 12.4 (DN TCU nº 134, de 4 de dezembro de 2013 – Parte B, item 7.4 referentes à Superintendências Regionais do Incrá)	"Declaração do contador responsável por unidade jurisdicionada que tenha executado sua contabilidade no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que as Demonstrações Contábeis (Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração do Resultado Econômico) previstas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e pela Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público NBC T 16.6 aprovada pela Resolução CFC nº 1.133/2008, assim como o demonstrativo levantado por unidade gestora responsável – UGR (válido apenas para as unidades gestoras não executoras) refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade jurisdicionada que apresenta relatório de gestão."	A referida declaração não consta do Relatório de Gestão.

Fonte: Relatório de Gestão 2014, Portaria SecexAmb nº 08/2014 e Portaria TCU 90/2014.



Cabe ressaltar que, na ausência de instrução específica, na Portaria SecexAmb. nº 08, de 30 de dezembro de 2014, a respeito da elaboração de algum dos itens previstos na DN-TCU 140, de 15 de outubro de 2014, foi realizada análise utilizando-se, subsidiariamente, a Portaria-TCU 90, de 16 de abril de 2014.

A Unidade foi instada a apresentar complementação e retificação das informações, conforme o caso, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/019, de 3 de julho de 2015, tendo se manifestado por meio do Ofício/AUD/Nº 117, de 17 de julho de 2015.

2.3 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União, com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução da Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) no exercício foram atingidos? ii) As informações apresentadas no Relatório de Gestão da Autarquia sobre os resultados da gestão e dos objetivos estratégicos estabelecidos no PPA estão consistentes? iii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? iv) O estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação – SNCCI está de acordo com o planejado no âmbito da Autarquia? v) Como vem sendo realizado o acompanhamento pelo Incra Sede do cumprimento do Plano de Ação (planejamento) adotado no âmbito da Autarquia Agrária para a cobrança do passivo dos valores de Crédito Instalação? vi) Como tem se dado a condução e o planejamento pelo Incra Sede do saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação pelas Superintendências Regionais, a fim de inserir as informações no Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação – SNCCI, e viabilizar a cobrança do passivo dos créditos concedidos, por meio de: orientações expedidas sobre os procedimentos necessários à instrução e saneamento dos processos individuais quanto à concessão do Crédito Instalação, com vistas à cobrança dos valores concedidos (liquidação e renegociação) e dos enquadrados nos casos de remissão; e capacitação dos servidores das Superintendências Regionais, com a disponibilização de acesso (senhas) para a utilização dos módulos já implementados do SNCCI? vii) Qual é o estágio atual de implementação, no âmbito da Autarquia Agrária, do plano de ação adotado para a cobrança do passivo do Crédito Instalação (saneamento dos processos individuais; inserção no SNCCI, cálculo dos valores das dívidas e das remissões; emissão das guias de recolhimento e contabilização)?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A – Incra Sede

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 a certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública. A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação e análise da consistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão sobre os indicadores de processos e de resultados que contribuem para a aferição do alcance dos objetivos estratégicos do macroprocesso sob análise por meio da execução dos recursos alocados para a Ação 211A e que resultaram em índices satisfatórios de cumprimento dos resultados planejados para o exercício; e em avaliação comparativa com os dados da 'Análise Orçamentária' (execução financeira x execução física) relacionados à referida Ação.

Nessa linha, os exames aplicados nos indicadores selecionados e nos dados da execução física e financeira da Ação 211A resultaram nas informações apresentadas na sequência.

(1) Objetivo Estratégico: Promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos diferentes segmentos da agricultura familiar, contribuindo para a organização da oferta de alimentos, produtos e serviços à sociedade.

Planos Orçamentários da Ação 211A que contribuem para o objetivo estratégico: PO 01; PO 02; PO 03; PO 05; PO 08.

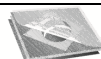
Indicadores de resultados avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Índice de acesso à água para consumo doméstico	28	6	21,4
Índice de acesso a estradas	121	47	39
Índice de Projetos de Assentamentos em processo de regularização ambiental pelo CAR	56	2	3,6

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

Indicadores de processo avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Número de famílias atendidas com projetos de agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas (Terra Sol)	17.099	10.135	59
Número de famílias beneficiadas com implantação e/ou recuperação de	19.935	27.694	139



infraestrutura básica em projetos de assentamento			
Número de créditos instalação supervisionados	11.329	38.168	337
Número de assentamentos monitorados com ações de gestão ambiental	245	673	275
Número de assentamentos com licença ambiental protocolada	61	41	67
Número de assentamentos com regularização ambiental requerida pelo Cadastro Ambiental Rural – CAR	4.000	140	3,5

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

(2) Objetivo Estratégico: Efetivar uma política de governança fundiária, com articulação interinstitucional e federativa, por meio de instrumentos de conhecimento e gestão da estrutura fundiária, do regime de propriedade, do uso de terra e dos recursos naturais.

Planos Orçamentários da Ação 211A que contribuem para o objetivo estratégico: PO 04; PO 09.

Indicadores de resultados avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Índice de demarcação topográfica em Assentamento	0	92,57	(*)

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014; DEA-2/Incra

(*) Não foi informada previsão para este indicador no exercício.

Indicadores de processo avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Famílias atendidas com demarcação topográfica em projetos de assentamento	11.500	10.545	92
Número de documentos expedidos para titulação, concessão e destinação de imóveis rurais em projetos de assentamento	32.727	23.347	71

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

(3) Objetivo Estratégico: Promover a democratização do acesso a terra, com ações de reforma agrária e fundiária, observando as especificidades de cada território e bioma e a função social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo.



Planos Orçamentários da Ação 211A que contribuem para o objetivo estratégico: PO 06; PO 07; PO 0A.

Indicadores de resultados avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Índice de Parcelas Supervisionadas	2,45	1,49	61

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

Indicadores de processo avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Área total de imóveis vistoriados	750.000	933.174	124
Número de imóveis com estudo de cadeia dominial elaborado	221	133	60
Número de famílias assentadas	30.000	32.277	108
Número de parcelas ou unidades familiares dos projetos de assentamentos da Reforma Agrária supervisionadas (laudo entregue)	21.345	17.535	82

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

(6) Objetivo Estratégico: Promover autonomia e a emancipação da juventude rural, contribuindo para sua permanência no campo e para a sucessão rural.

Planos Orçamentários da Ação 211A que contribuem para o objetivo estratégico: PO 06.

Indicadores de resultados avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
% de jovens assentados	32,56	38,73	119

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

Indicadores de processo avaliados:

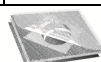
Nome	Previsto	Realizado	%
Número de jovens assentados (até 29 anos)	1.500	12.502	833

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014

Em avaliação comparativa com os dados da 'Análise Orçamentária' relacionados à Ação 211A apresentados no Relatório de Gestão, restou evidenciado o desempenho satisfatório da gestão da Ação 211A no âmbito da Autarquia, conforme explicitado na sequência.

Resultados físicos e financeiros da Ação 211A

Ação/PO	Orçamento Previsto (LOA + Adicionais)	Orçamento Realizado (empenhado liquidado)	%	Físico Previsto	Físico Realizado	Produto/Unidade de Medida	%



PO 01	4.500.000,00	4.143.212,46	92	11.329	38.168	Crédito Supervisionado	337
PO 02	6.306.722,00	1.743.428,30	28	245	444	Assentamento Beneficiado	181
PO 03	17.300.000,00	4.766.851,99	28	17.099	1.509	Família Beneficiada	9
PO 04	2.600.000,00	1.492.313,82	57	32.727	23.493	Documento de Titulação Expedido	72
PO 05	4.493.279,00	576.413,42	13	4.061	10.427	Regularização Ambiental Requerida	257
PO 06	4.500.000,00	3.872.293,80	86	30.000	32.277	Família Assentada	108
PO 07	7.900.000,00	6.397.488,85	81	750.000	933.174	Área Vistoriada	124
PO 08	224.627.653,00	57.698.699,20	26	19.935	27.694	Família Atendida	139
PO 09	6.900.000,00	2.850.381,90	41	11.500	7.440	Família Atendida	65
PO 0A	3.900.000,00	3.374.388,47	87	21.345	17.535	Parcela Supervisionada	82

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014.

Com base na análise dos indicadores e dos dados de execução física e financeira, foi feita a avaliação da Ação a partir de cada um dos seus Planos Orçamentários, conforme detalhado a seguir:

Plano Orçamentário 01 – Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária: Verificou-se uma superação da meta física em 237%. Essa superação se deve principalmente à forma de contabilização do resultado do plano orçamentário, por crédito supervisionado, de modo que um mesmo assentado visitado para realização da supervisão pode ser contado mais de uma vez, caso tenha recebido recursos de crédito em mais de uma modalidade. A contagem leva em consideração a quantidade de modalidades de crédito contratada. Cabe destacar, também, que os recursos deste plano orçamentário têm sido utilizados prioritariamente para atendimento ao disposto na Portaria nº 352, de 18 de junho de 2013, a fim de avaliar o restabelecimento dos recursos para as operações que atendem às condições dispostas pela portaria.

Plano Orçamentário 02 – Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária: A execução deste Plano Orçamentário focou-se principalmente em convênios visando atender aos assentamentos sob a jurisdição das Superintendências Regionais do Maranhão (SR 12) e do Amazonas (SR 15). Também foram informadas ações de monitoramento e valorização de ativos ambientais em assentamentos nas demais regiões do país. A superação da meta estimada em 81%, diante de um aporte financeiro de 28% dos recursos previstos, é justificada pela Unidade pelas ações previstas no Programa Assentamentos Verdes. Note-se que o direcionamento dos esforços e recursos para o planejamento, estruturação e ações iniciais do Programa Assentamentos Verdes impactou negativamente o resultado físico do plano orçamentário no exercício de 2013, mas os bons resultados atingidos no exercício de 2014 advieram, segundo o gestor, da execução do referido Programa.

Plano Orçamentário 03 – Fomento à Agro Industrialização e à Comercialização – Terra Sol: A execução do Plano Orçamentário 03 é diretamente afetada pelo tipo de produto esperado, cuja entrega, frequentemente, ultrapassa o exercício financeiro, considerando-se a complexidade de licitação e contratação e o tempo de execução. Essa



informação prestada pela unidade é corroborada pela observação de que a maior parte da execução física no exercício foi realizada com recursos de Restos a Pagar de exercícios anteriores. Na relação entre os dois dados, a execução física com recursos do exercício representa somente 17,5% da execução com recursos de exercícios anteriores.

Plano Orçamentário 04 – Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento: No exercício de 2014, o Plano Orçamentário 04 foi impactado pela edição da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que trata, dentre outros, do tema da titulação em assentamentos da reforma agrária, com a concessão de título de domínio. Registra-se que a emissão de títulos de domínio esteve suspensa durante a maior parte do exercício, tendo em vista que a referida Lei carece de regulamentação.

Plano Orçamentário 05 – Regularização Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária: Este Plano Orçamentário passou por alterações normativas nos exercícios de 2013 e 2014, com a publicação da Resolução Conama 458, de 16 de julho de 2013, e da Instrução Normativa nº 02/MMA, de 06 de maio de 2014. Segundo as normas vigentes, os projetos de assentamento devem passar por regularização ambiental tanto no seu perímetro total quanto nos seus lotes individuais. O registro da execução física, contabilizada em “Regularização Ambiental Requerida”, agrega tanto os requerimentos efetuados para assentamentos quanto aqueles referentes a lotes. Isso explica a superação da meta física prevista, enquanto os indicadores de resultado e de processo apresentam valores inferiores à proposta inicial do exercício, pois os referidos indicadores eram calculados com base somente na quantidade de projetos de assentamento atendidos, não considerando lotes individuais.

Plano Orçamentário 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária: Verificou-se, para o Plano Orçamentário 06, uma pequena superação da meta física prevista para o exercício (execução física de 108% do previsto), com execução financeira de 86% do orçamento aprovado. Segundo a Unidade, a execução orçamentária fechou o exercício abaixo do previsto devido ao contingenciamento de recursos, restringindo despesas de custeio.

Também são verificados, dentro do Objetivo Estratégico 06, que dispõe especificamente sobre estímulo à permanência da juventude no campo e a sucessão rural, indicadores vinculados ao Plano Orçamentário 06, quais sejam: ‘% de jovens assentados (até 29 anos)’, como indicador de processo, e ‘Número de jovens assentados (até 29 anos)’, como indicador de resultado. Para determinar as metas a serem atingidas para este plano orçamentário, no que diz respeito a esse objetivo estratégico, utiliza-se a disposição da Portaria MDA nº 06, de 31 de janeiro de 2013, que determina que no mínimo 5% das famílias nos assentamentos acima de 20 lotes devem ter em sua composição ao menos um beneficiário com até 29 anos. Os dois indicadores apresentaram bons resultados – o percentual de jovens assentados superou em 6,17% a previsão, e o número de jovens até 29 anos assentados representou 833% da previsão inicial para o exercício. Cabe destacar que não há informação de que esses resultados sejam devidos a qualquer ação do Incra no sentido de promover o assentamento de jovens, tanto quanto se trata de um resultado espontâneo do Programa Nacional de Reforma Agrária. O Gestor aponta a importância de se realizar um levantamento das demandas específicas deste público, contribuindo para que os jovens assentados permaneçam no campo, promovendo a sucessão rural.

Plano Orçamentário 07 – Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais: Para o Plano Orçamentário 07, foi informado pela Unidade que os resultados foram



afetados pela publicação das Portarias MDA nº 5, 6 e 7, de 31 de janeiro de 2013, que alteraram a sua forma de execução, demandando capacitação e apropriação das novas regras pela equipe responsável pelos trabalhos. Não obstante, verificou-se execução física de 124%, com execução financeira de 81%.

Plano Orçamentário 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento: Segundo as informações prestadas pela Unidade, a execução física do Plano Orçamentário 08 para o exercício de 2014 representou 139% da meta prevista, enquanto a execução financeira foi de 26% do orçamento autorizado. Destaque-se que a execução deste plano orçamentário vem sendo contabilizada no momento da assinatura dos contratos de implantação ou recuperação de infraestrutura, contrariando a forma de mensuração prevista no Plano Plurianual, que é a quantidade de famílias atendidas. A análise deste ponto consta em parte específica deste relatório de auditoria.

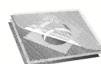
Plano Orçamentário 09 – Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento: Segundo a Unidade, os resultados do Plano Orçamentário 09 foram afetados pela baixa capacidade operacional do Incra, haja vista a necessidade de participação dos seus técnicos tanto na execução direta quanto na fiscalização da execução dos contratos e na análise das peças técnicas produzidas em decorrências dos referidos contratos. Foram empenhados 76% dos recursos previstos para o plano orçamentário. Deste total empenhado, 54% foi liquidado no exercício, e 46% foi inscrito em Restos a Pagar. Nota-se, considerando-se a execução de Restos a Pagar de exercícios anteriores informada para 2014, um volume expressivo de recursos e correspondente realização física, indicando uma tendência na execução do plano orçamentário de inscrição de recursos em Restos a Pagar. A execução física correspondeu a 65% da meta prevista. A Unidade ressalta que nem todos os recursos financeiros são utilizados em produtos que reflitam na execução física, estando inclusos levantamentos de campo para elaboração de anteprojeto de parcelamento, verificação de sobreposições de imóveis por ordem judicial, entre outros.

Plano Orçamentário 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento: O Plano Orçamentário 0A teve execução física e financeira compatíveis, sendo respectivamente de 82 e 87% da previsão inicial para o exercício. Destaca-se que a contabilização da meta se dá no momento de entrega de laudo (relatório circunstanciado).

Os exames realizados para comprovar a coerência dos gastos com a finalidade da Ação resultaram que as despesas efetuadas no exercício guardaram observância aos objetivos definidos para a Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Considerando que os indicadores e os planos orçamentários (resultados físicos e financeiros) avaliados da Ação 211A contribuem 16% para o atingimento dos objetivos estratégicos do macroprocesso ‘Desenvolvimento de Projetos de Assentamento’, verifica-se o desempenho satisfatório da Autarquia na gestão da implementação dos objetivos sob sua responsabilidade (PPA e do Planejamento Estratégico).

A conclusão se deve ao fato de que, consideradas as especificidades de cada plano orçamentário, como plurianualidade da execução dos seus produtos, e os entraves decorrentes da ausência de regulamentação de dispositivos legais vinculados aos planos, os resultados físicos e financeiros apresentados, considerados aqueles referentes a



recursos de exercícios anteriores, indicam que a execução da Ação tem, em geral, acompanhado as suas metas previstas.

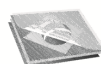
Cumprir informar que os resultados da execução financeira são obtidos por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). No que tange à execução física dos Planos Orçamentários e aos indicadores de processo, os dados são obtidos no Módulo de Monitoramento do Sistema de Informações Rurais – SIR e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra. Para a apuração dos indicadores de resultado, além dos dois sistemas, são utilizadas informações do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SiCAR, para levantamento do Índice de Projetos de Assentamento em Processo de Regularização Ambiental pelo CAR.

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados pelo gestor, registra-se que não há como atestar a confiabilidade dos resultados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra, que são utilizadas no cálculo de todos os indicadores de desempenho da Ação, uma vez que os dados utilizados no cálculo são informados pelas Superintendências Regionais, não havendo, por parte da Sede, mecanismos de controle para atestar a fidedignidade das informações.

Quanto ao Sistema de Informações Rurais – SIR, os dados absolutos são informados mensalmente e o detalhamento consta de planilhas armazenadas no Wiki Incra, repositório de dados, disponível na intranet, acessado por todos os servidores da Autarquia, utilizado como interface de comunicação entre a Sede e as Superintendências Regionais para registro de dados relativos à execução física dos Planos Orçamentários (PO) executados. Em 2014 as SRs passaram a publicar mensalmente a execução física detalhada das ações executadas, tendo como base modelos de planilhas disponibilizados pela Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão - DEA em parceria com as Coordenações finalísticas. No entanto, em análise a esse repositório, verificou-se que nem todas as Superintendências encaminhavam as informações, uma vez que o preenchimento não é obrigatório ou normatizado internamente, em que pese haver um trabalho realizado pela Diretoria de Gestão Estratégica para conscientização dos gestores regionais.

Nesse sentido, cumprir registrar que, de acordo com informação apresentada pela Autarquia, a Diretoria de Gestão Estratégica (DE) faz um procedimento de análise de inconsistências dos dados inseridos no SIR (módulo de monitoramento), que ao longo do exercício são reportadas às Superintendências para realização de ajustes. Ademais, foi informado que esse procedimento é reforçado nos últimos meses do exercício, com vistas à melhor qualificação dos dados a serem disponibilizados no Relatório de Gestão da Entidade.

Ainda de acordo com o gestor, anualmente a Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA) promove visitas técnicas de sensibilização e capacitação nas Superintendências Regionais, alternando as unidades participantes a cada ano, com o objetivo de sanar problemas diretamente com o público usuário do SIR. Em 2011, foi iniciado um trabalho conjunto com a Auditoria Interna do Incra para reforçar e melhorar esse procedimento, com a realização de auditoria dos dados lançados nesse sistema pelas SRs para cinco Planos Orçamentários de maior relevância quanto ao volume de recurso executado e complexidade de acompanhamento. Cumprir registrar que em 2014 foram realizadas auditorias nos dados do módulo de monitoramento do Sistema de



Informações Rurais somente em três superintendências Regionais (SR – 24/PI, SR – 07/RJ e SR – 09/PR).

Cobrança do Crédito Instalação – Incra Sede

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na solicitação de dados e informações pertinentes à implementação das etapas do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia para a cobrança do passivo do Crédito Instalação e do acompanhamento exercido pelo Incra Sede da execução dos procedimentos realizados no âmbito das Superintendências Regionais.

Os exames realizados demonstraram que o plano de ação adotado para a cobrança do passivo do Crédito Instalação não vem sendo implementado conforme o planejado, verificando-se nível de execução insatisfatório, tendo em vista a ausência de baixa de valores na conta contábil 12231.0000 – Empréstimos Concedidos do Órgão, com identificação de registro contábil somente para os créditos referentes a três projetos de assentamento, sob a jurisdição das Superintendências Regionais do Acre (SR-14), do Rio de Janeiro (SR-07) e de Rondônia (SR-17). Cumpre, também, destacar que não foi dado início à cobrança dos créditos concedidos, por ausência de regulamentação da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014.

A política nacional de concessão de créditos para instalação dos assentados da reforma agrária nos projetos de assentamento vem passando por uma série de transformações nos últimos exercícios, culminando com a publicação da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que apresenta novas condições para liquidação dos créditos já concedidos, e do Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014, que regulamenta a nova forma de concessão dos créditos e suas modalidades.

Para que essa transição seja bem sucedida, é necessário que seja dado tratamento ao passivo de créditos concedidos desde o exercício de 1985, que impacta a conta 12231.0000 – Empréstimos Concedidos, do Siafi, com saldo em 31/12/2014 de R\$ 6.455.822.816,91.

Para realizar o controle destas operações, bem como dos novos contratos a serem emitidos, foi contratado pelo Incra o desenvolvimento de sistema informatizado denominado Sistema Nacional de Concessão do Crédito Instalação – SNCCI, cujos módulos referentes às funcionalidades requeridas (cadastro, cobrança, etc.) vêm sendo entregues à medida de sua conclusão.

Além do referido sistema, faz-se necessário o levantamento de informações referentes aos créditos concedidos nos processos individuais dos assentados e, subsidiariamente, nos processos de concessão de crédito. Esse trabalho, que implica no saneamento dos processos individuais dos assentados, deve ser realizado no âmbito das Superintendências Regionais, uma vez que a concessão de créditos é descentralizada.

Cabe ao Incra Sede, portanto, a orientação e fiscalização desse processo. No exercício de 2014, isso se deu da seguinte forma, segundo informações prestadas pela Unidade:

- Realização de oficina piloto, sob coordenação da DD/DA, na SR-18 (PB), em fevereiro;

- Publicação do Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014 e realização de videoconferência para apresentação, discussão e esclarecimentos (maio);
- Realização do 1º Encontro Nacional do Novo Crédito Instalação, em Brasília/DF (junho);
- Publicação da Lei nº 13.001, 20 de junho de 2014;
- Realização da Oficina Nacional do Sistema na Sede e Oficinas Regionais em quinze polos para treinamento dos usuários (Módulo Cadastro – Crédito Antigo);
- Início do desenvolvimento do sistema para concessão do novo Crédito Instalação (Diretoria de Desenvolvimento).

Verificou-se que não foi dado início à cobrança dos créditos propriamente dita, haja vista que a cobrança depende de regulamentação de dispositivos da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. Desta forma, o saneamento dos processos vem sendo feito sobre todas as modalidades concedidas, mas o registro no Siafi só pode ser realizado, até o presente momento, sobre as modalidades passíveis de remissão, que não depende de regulamentação da Lei.

A análise realizada sobre as informações prestadas pela Unidade evidenciou que o registro contábil dos créditos remetidos não vem acompanhando o trabalho de saneamento dos processos individuais dos assentados e lançamento dos dados no SNCCI. Da mesma forma, não se identificou, no planejamento dos trabalhos da Unidade, a previsão de prazo para realização desses lançamentos contábeis, que está condicionada à capacidade operacional das Superintendências Regionais. O risco verificado é de que o descompasso entre os registros do SNCCI e os do Siafi gere um descontrole ou um acúmulo de registros pendentes que demande uma disponibilidade operacional maior, comprometendo os resultados dos trabalhos. Esta análise apresenta-se detalhada em ponto específico deste relatório de auditoria.

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 no que concerne à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão no que se refere ao alcance dos resultados físicos e financeiros da Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária) no exercício de 2014 e ao estágio de implementação do cronograma definido para regularização dos registros em contas específicas dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito da Autarquia, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução da Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária) no exercício foram atingidos? ii) As informações apresentadas no Relatório de Gestão da Autarquia sobre os resultados da gestão e dos objetivos estratégicos estabelecidos no PPA estão consistentes? iii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? iv) Os imóveis desapropriados no âmbito do Incra apresentam-se registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, em cumprimento aos subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº



557/2004 – TCU – Plenário? v) O cronograma estabelecido pelo Incra para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados no âmbito da Autarquia Agrária, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas vem sendo cumprido?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211B – Incra Sede

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.

Registra-se que, para responder as questões de auditoria, foram analisadas informações do Relatório de Gestão 2014, documentos fornecidos pela Diretoria de Obtenção de Terras (planilha de Indenizações/Emissão de Títulos da Dívida Agrária - DTA), documentos emitidos pelo Siafi, e realização de entrevista com gestores.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação e análise da consistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão sobre os indicadores de processos e de resultados que contribuem para a aferição do alcance dos objetivos estratégicos, referentes ao macroprocesso sob análise, por meio da execução dos recursos alocados para a Ação 211B; e em avaliação comparativa com os dados da 'Análise Orçamentária' (execução financeira x execução física), relacionados à referida Ação.

Nessa linha, os exames aplicados nos indicadores selecionados e nos dados da execução física e financeira da Ação 211B resultaram nas informações apresentadas na sequência.

(1) Objetivo Estratégico: Promover a democratização do acesso à terra, com ações de reforma agrária e fundiária, observando as especificidades de cada território e bioma e a função social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo.

Planos Orçamentários da Ação 211B que contribuem para o objetivo estratégico: PO 01; PO 02 e PO 03.

Indicadores de resultados avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
------	----------	-----------	---



Índice de Gastos com Obtenção de Terras (R\$/ha)	1862,22	2467,21	75,48 ⁽¹⁾
Índice de área destinada à Reforma Agrária ⁽²⁾	10,36	10,37	100,1

(1) Indicador com polaridade negativa, isto é, quanto menor, melhor.

(2) área (ha) total dos Projetos de Assentamento dividida pela superfície total da área abrangida pela Jurisdição da SR ou Sede x 100.

Indicadores de processo avaliados:

Nome	Previsto	Realizado	%
Área total de Imóveis Vistoriados	750.000,00	933.174,00	124,42
Número de Imóveis com Estudo de Cadeia Dominial Elaborado	221	133	60,2
Número de hectares indenizados nos pagamentos de Indenização Inicial em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária	118.591,41	104.081,67	87,76
Número de hectares indenizados nos pagamentos de Indenização Complementar em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária	75.000,00	310.066,58	413,42

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014 e planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015.

Em exame aos dados da ‘Análise Orçamentária’ relacionados à Ação 211B apresentados no Relatório de Gestão e em planilha encaminhada pela Unidade, restou evidenciado o desempenho satisfatório da gestão da referida Ação no âmbito da Autarquia para os Planos Orçamentários PO 01 e PO 03, e desempenho insatisfatório para o Plano Orçamentário PO 02, conforme explicitado na sequência.

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		
	Previsto	Realizado	Realizado/Previsto (%)
211B - PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	75.000	237.562,49 ⁽¹⁾	316,75
211B – PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	118.591,41	38.155,88	32,17
211B – PO 03 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados pela Fazenda Pública	-	1.986,9816	-

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014 e planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015.

(1) Valor extraído de planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015. No relatório de gestão foi informado o valor de R\$ 238.647,50. A diferença se refere à contabilização indevida da área do imóvel rural denominado Fazenda Mangebura, a qual constou da referida planilha, no entanto se tratava de troca de Título da Dívida Agrária, emitido em exercício anterior, para redução de prazo de pagamento, não havendo nova indenização ou alteração de valor pago.

Cumprе ressaltar que a diferença existente entre os resultados dos indicadores ‘Número de hectares indenizados nos pagamentos de Indenização Inicial em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária’ e ‘Número de hectares indenizados nos pagamentos de Indenização Complementar em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária’ e os resultados da execução física dos Planos Orçamentários 01 e 02 se deve ao fato de que para o cálculo dos indicadores são consideradas as áreas de propriedades que tiveram Títulos da Dívida Agrária emitidos em 2014, porém com recursos oriundos de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (RAP).



Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Criação de Assentamento da Reforma Agrária	Meta Financeira		
	Orçamento Previsto (LOA + Adicionais)	Orçamento Realizado (empenhado e liquidado)	Realizado/Previsto (%)
211B - PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	294.437.289,00	293.988.041,27 ⁽¹⁾	99,85
211B – PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	411.788.637,00	71.871.765,69 ⁽²⁾	17,45
211B – PO 03 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados pela Fazenda Pública	10.000.000,00	7.614.214,76	76,14

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014, Siafi 2014 e planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015.

(1) Valor resultante do batimento entre a relação de empenhos do PO 01 da Ação 211B, extraída do Siafi 2014, e a planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015. No relatório de gestão foi informado o valor de R\$ 294.111.068,81.

(2) Valor resultante do batimento entre a relação de empenhos do PO 02 da Ação 211B, extraída do Siafi 2014, e a planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015. No relatório de gestão foi informado o valor de R\$ 92.316.281,00.

Da análise dos dados, verifica-se que o nível de execução física e financeira dos planos orçamentários da Ação 211B refletiu nos resultados dos indicadores de processo do mencionado objetivo estratégico do plano institucional da Autarquia.

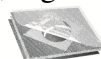
Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2014, a execução da meta física do PO 01 em patamar superior à previsão deve-se à imprevisibilidade das decisões judiciais, as quais variam caso a caso, devido às características e situações peculiares de cada processo e instância judicial. O mesmo motivo foi aduzido pelo gestor como determinante para o alcance do Índice de Área Destinada à Reforma Agrária.

Para o PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, 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 6 e 7, de 31 de janeiro de 2013, Portaria MDA nº 83, de 28 de novembro de 2014, e Instrução Normativa Incra nº 81, de 21 de novembro de 2014. A análise desse ponto consta em parte específica deste relatório de auditoria.

No que concerne ao PO 03 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados pela Fazenda Pública, não há uma definição de meta física. Quanto à execução financeira, embora o desempenho tenha sido satisfatório, o resultado ficou um pouco abaixo do planejado.

Ainda de acordo com o Relatório de Gestão, o resultado do ‘Índice de Gastos com Obtenção de Terras’ ficou um pouco abaixo do previsto em razão da variação do custo da terra que sofre oscilações devido a fatores intrínsecos ao mercado agropecuário a depender da localização da demanda.

Com relação ao não alcance da meta estipulada para o indicador ‘Número de Imóveis com Estudo de Cadeia Dominial Elaborado’, o gestor informou que há a necessidade de



melhor planejamento da atividade-meio da área de obtenção das Superintendências Regionais.

Quanto ao indicador ‘Área Total de Imóveis Vistoriados’, não foram apresentadas pelo gestor as razões da superação da meta planejada. No entanto, pode-se inferir que o resultado alcançado está relacionado ao fato de que a vistoria de imóveis rurais é uma etapa inicial do processo de obtenção, que pode ser realizada de ofício ou a requerimento de movimentos sociais. A partir dela, pode ou não ser desencadeado o processo administrativo de desapropriação. Em que pese a baixa execução física do Plano Orçamentário PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, não há contradição com o elevado número de vistorias, pois várias delas podem ser realizadas, porém, pode não haver prosseguimento do processo administrativo até a fase de ajuizamento de ação desapropriatória, momento em que é realizado a liberação de Título da Dívida Agrária para indenização inicial.

Os exames realizados para comprovar a coerência dos gastos com a finalidade da Ação resultaram que as despesas efetuadas no exercício guardaram observância aos objetivos definidos para a Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.

Considerando que os indicadores e os planos orçamentários (resultados físicos e financeiros) avaliados da Ação 211B contribuem em 50% para o atingimento do objetivo estratégico do macroprocesso ‘Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento’, verifica-se o desempenho satisfatório da Autarquia na gestão da implementação do objetivo sob sua responsabilidade (PPA e do Planejamento Estratégico).

A conclusão se deve ao fato de que, não obstante os entraves na execução e alguns resultados abaixo do esperado, o ‘Índice de Área Destinada à Reforma Agrária’, indicador de resultado que melhor reflete o efeito da Ação 211B no mencionado objetivo estratégico, alcançou o resultado planejado no exercício de 2014.

Cumprir informar que os resultados da execução financeira são obtidos por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). No que tange à execução física dos Planos Orçamentários e aos indicadores de processo, os dados são armazenados em planilhas eletrônicas para serem monitorados pela Diretoria de Obtenção do Incra. Para a apuração dos indicadores de resultado, além dessas informações em planilhas, são utilizados dados do Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária).

Com relação à confiabilidade dos dados apresentados pelo gestor, registra-se que em relação aos indicadores ‘Índice de Gastos com Obtenção de Terras’, ‘Número de hectares indenizados nos pagamentos de Indenização Inicial em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária’, ‘Número de hectares indenizados nos pagamentos de Indenização Complementar em aquisições de imóveis rurais para a reforma agrária’, bem como os resultados da execução física dos planos orçamentários acima mencionados, não há como atestar a confiabilidade dos resultados, uma vez que os dados utilizados no cálculo são informados pelas Superintendências Regionais, não havendo, por parte da Sede, mecanismos de controle para atestar a fidedignidade das informações. A mesma avaliação incide, também, sobre o ‘Índice de Área Destinada à Reforma Agrária’, uma vez que utiliza o Sipra como fonte de dados e não foram realizadas em 2014 ações de controle por parte da Autarquia, bem como não há, por parte do Incra controles internos para atestar a fidedignidade dos dados nesse sistema.



Para a execução financeira dos planos orçamentários da Ação 211B, considerando que os dados informados são lançados em planilha de controle à medida que os processos de aquisição e desapropriação têm os Títulos da Dívida Agrária emitidos, isto é, concomitante com os lançamentos contábeis, há razoável confiabilidade dos resultados.

Já em relação aos indicadores ‘Área Total de Imóveis Vistoriados’ e ‘Número de Imóveis com Estudo de Cadeia Dominial Elaborado’, ressalta-se que os dados absolutos são informados mensalmente no Sistema de Informações Rurais - SIR e o detalhamento consta de planilhas armazenadas no Wiki Incra, repositório de dados, disponível na intranet, acessado por todos os servidores da Autarquia, utilizado como interface de comunicação entre a Sede e as Superintendências Regionais para registro de dados relativos à execução física dos Planos Orçamentários (PO) executados.

Nesse sentido, cumpre registrar que, de acordo com informação apresentada pela Autarquia, a Diretoria de Gestão Estratégica (DE) faz um procedimento de análise de inconsistências dos dados inseridos no SIR (módulo de monitoramento), que ao longo do exercício são reportadas às Superintendências para realização de ajustes. Ademais, foi informado que esse procedimento é reforçado nos últimos meses do exercício, com vistas à melhor qualificação dos dados a serem disponibilizados no Relatório de Gestão da Entidade.

Ainda de acordo com o gestor, anualmente a Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA) promove visitas técnicas de sensibilização e capacitação nas Superintendências Regionais, alternando as unidades participantes a cada ano, com o objetivo de sanar problemas diretamente com o público usuário do SIR. Em 2011, foi iniciado um trabalho conjunto com a Auditoria Interna do Incra para reforçar e melhorar esse procedimento, com a realização de auditoria dos dados lançados nesse sistema pelas SRs para cinco Planos Orçamentários de maior relevância quanto ao volume de recurso executado e complexidade de acompanhamento. Cumpre registrar que em 2014 foram realizadas auditorias nos dados do módulo de monitoramento do Sistema de Informações Rurais somente em três superintendências Regionais (SR – 24/PI, SR – 07/RJ e SR – 09/PR).

Com relação à ferramenta para coleta e armazenamento de dados denominada Wiki Incra, em 2014, as SRs passaram a publicar mensalmente a execução física detalhada das ações executadas, tendo como base modelos de planilhas disponibilizados pela DEA em parceria com as Coordenações finalísticas. No entanto, em análise a esse repositório, verificou-se que nem todas as Superintendências encaminhavam as informações, uma vez que o preenchimento não é obrigatório ou normatizado internamente, em que pese haver um trabalho realizado pela Diretoria de Gestão Estratégica para conscientização dos gestores regionais.

Registro contábil de imóveis rurais adquiridos para fins de reforma agrária



A avaliação da sistemática de contabilização dos imóveis adquiridos pelo Incra para fins de reforma agrária teve por objetivo a verificação do nível de implementação do cronograma adotado pela Autarquia Agrária para a regularização dos registros dos imóveis nas contas contábeis específicas do ativo, em atendimento ao Acórdão nº 557/2004. Para isso, consideraram-se as informações solicitadas ao Incra e extraídas do Siafi acerca dos registros realizados, em 2014, nas contas contábeis devidas; a suficiência dos procedimentos estabelecidos pelo Incra Sede no Plano de Ação elaborado em atendimento ao citado Acórdão, bem como os fatores que influenciaram no cumprimento do cronograma.

As informações obtidas mostram que o processo de registro sofreu alterações durante o exercício 2014. A rotina para a execução do cronograma teve início com os registros contábeis pela Coordenação-Geral de Contabilidade (DAC), da Diretoria de Gestão Administrativa (DA), o que era feito com o envio, pelas unidades regionais, de kits contendo dados sobre a aquisição e registro público do imóvel. Posteriormente, a equipe da referida Coordenação-Geral capacitou servidores das Superintendências Regionais para efetivarem os registros dos imóveis adquiridos no âmbito de suas unidades.

O processo realizado em 2014 foi, em grande parte, relacionado com ajuste entre contas. Antes da criação das contas contábeis 142112264 – Imóveis a Registrar Destinados à Reforma Agrária e 142112267 – Imóveis Registrados Destinados à Reforma Agrária, os imóveis adquiridos mediante a emissão de Títulos da Dívida Agrária - TDA eram registrados na conta 122491000 – Créditos a Receber de Parceiros. No exercício em análise, os saldos dos imóveis foram retirados dessa conta patrimonial e incluídos naquelas duas contas citadas conforme a situação do registro em cartório.

A rotina de trabalho tem sido comprometida por fatores internos às Superintendências Regionais, tal qual a dificuldade de localização de processos de obtenção dos imóveis, atualização da situação dos registros em cartório e a priorização dos trabalhos de registro contábil dentro da rotina das Superintendências Regionais.

Quanto aos lançamentos realizados em 2014, foram registrados 463 imóveis na conta contábil 142112267, ou seja, imóveis com registro em cartório em nome do Incra, o que representa 45,59% do total de imóveis nessa situação (1.087). Para a visualização do quadro atual, a tabela a seguir apresenta a quantidade total de imóveis rurais adquiridos pela Autarquia até 2014, e desses, os imóveis que já possuem registro em cartório:

Tabela1 – Imóveis adquiridos pelo Incra

Forma de Aquisição	Quantidade de Imóveis	Registro em cartório
Arrecadação	787	146
Compra e venda	526	526
Desapropriação	5.580	395
Outras formas	404	20
Total	7.297	1.087

Fonte: Incra.

De acordo com o Plano de Ação do Incra, a prioridade para registro era de imóveis adquiridos na modalidade de compra e venda, pois estes já possuíam a situação dominial regularizada, cujo prazo para conclusão da etapa seria até 31/12/2015.

Em verificações de registros efetivados na conta contábil 142112267, foram identificadas fragilidades na sistemática de registro, tendo em vista a falta de padronização no processo de lançamento de valores de imóveis em moeda anterior à corrente e ausência de mecanismos de revisão dos lançamentos, o que permitiu a contabilização de imóveis em duplicidade. Já na conta contábil 142112264, foram identificados registros sintéticos na conta corrente 999, ou seja, os imóveis registrados nessa conta não foram individualizados por conta corrente. Para essas ocorrências, constam registros específicos neste relatório.

Cabe registrar, também, a realização de migração dos saldos das contas contábeis 142112264 e 142112267 para as contas 123210421 e 123210424, respectivamente, onde poderão ser realizados os ajustes para correção dos registros inadequados.

Embora o cronograma de registro esteja vigente até 31/12/2018, a sistemática passará por alterações a partir do exercício corrente. Isso ocorre devido à publicação da Portaria Conjunta/SPU/MF/nº 703/2014, de 19 de dezembro de 2014, que prevê o registro dos imóveis rurais adquiridos para fins de reforma agrária no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis da União – SPIUnet. Tal fator, externo ao Incra, compromete a rotina que havia sido estabelecida, necessitando de gestões junto à Secretaria do Patrimônio da União - SPU e capacitações dos servidores para a adoção de novo procedimento.

Seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA)

Trata-se dos resultados de ação de controle realizada no exercício de 2014, por meio da Ordem de Serviço nº 201408383, na qual foram realizados exames, envolvendo a análise dos beneficiários (assentados) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) cadastrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), com o objetivo de verificar se eles atendem aos requisitos de admissibilidade do Programa, conforme as normas legais e supraleais vigentes, principalmente a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), o Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005, e a Portaria nº 06, de 31 de janeiro de 2013 do Ministério do Desenvolvimento Agrário da Ordem de Serviço nº 201411285, cujos trabalhos foram executados no período de 13 a 17/10/2014 e objetivaram a análise de realização da cobrança do passivo do crédito de instalação dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária do Incra.

Dos exames, foram identificadas 12 impropriedades, as quais, em decorrência do impacto na gestão de 2014 da Autarquia, foram colacionados neste Relatório de Auditoria.

2.5 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os indicadores da unidade jurisdicionada atendem aos critérios de: - Confiabilidade (confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade); - Acessibilidade (facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de



compreensão dos resultados pelo público em geral); - Economicidade (razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade)? (ii) O armazenamento dos dados utilizados no cálculo dos indicadores garante a disponibilidade e a integridade da informação? (iii) Os indicadores apresentados no Relatório de Gestão são úteis à tomada de decisão gerencial?

O indicador é um instrumento que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um objetivo estratégico, auxiliando o monitoramento da evolução de uma determinada situação.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na realização de entrevistas com os gestores da Diretoria de Gestão Estratégica e na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da UJ requeridas no item 5 da Parte A da Portaria Secex Ambiental nº 08, de 16 de dezembro de 2014, em confronto e em exame às informações apresentadas no Plano Estratégico do Incra.

A fim de realizar a análise dos indicadores de resultado utilizados pelo Incra Sede durante o exercício de 2014, vinculados aos objetivos estratégicos do plano institucional da Autarquia, e responder às questões de auditoria, foi selecionada uma amostra não probabilística de cinco dos vinte apresentados no Relatório de Gestão 2014 e requeridos no item 5 da Parte A da Portaria SecexAmbiental nº 08, de 16 de dezembro de 2014. Ademais, foram considerados na avaliação os atributos de utilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade, conforme quadro abaixo.

Os critérios utilizados na seleção foram relevância, relação com as ações finalísticas cujos resultados qualitativos e quantitativos são objeto de avaliação na auditoria anual de contas de 2014 e relação com trabalhos de AEPG (Avaliação de Execução de Programas de Governo), em andamento ou já finalizados, realizados pela Controladoria-Geral da União.

Quadro – Indicadores avaliados

Denominação sintética	Descrição	Forma de cálculo e/ou aferição
Índice de Gastos com Obtenção de Terras	Valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício em relação pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos, em hectares, no exercício.	Valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares no exercício, na jurisdição da SR ou Sede.
Índice de Área Destinada à Reforma Agrária	Percentual de área (ha) total dos Projetos de Assentamento em relação à superfície total da área abrangida pela Jurisdição do INCRA.	Área (ha) total dos Projetos de Assentamento dividida pela superfície total da área abrangida pela Jurisdição da SR ou Sede x 100.
Índice de Acesso à Moradia	Percentual do número de famílias com obras de moradia concluídas no exercício, em relação ao número de famílias assentadas no exercício.	Número de famílias com obras de moradia concluídas no exercício, dividido pelo número de famílias assentadas no exercício, na jurisdição da SR ou Sede x 100.
Índice de Acesso ao Crédito Instalação	Percentual do número de famílias com crédito disponibilizado no exercício em relação ao número total de famílias assentadas.	Número de famílias com crédito disponibilizado no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas, na jurisdição da SR ou Sede x 100.
Índice de Parcelas Supervisionadas	Percentual de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008, em relação ao número total de parcelas.	Número de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008, dividido pelo número total de parcelas, na jurisdição da SR ou Sede x 100.



As análises realizadas evidenciaram que, em sua maioria, os indicadores apresentados no Relatório de Gestão do exercício de 2014 atendem ao critério de utilidade, e todos atendem aos critérios de acessibilidade e economicidade.

Quanto à confiabilidade, foi verificado que os cinco indicadores analisados atendem parcialmente ao critério avaliado. Esse fato consta em parte específica deste relatório.

Quadro – Avaliação dos atributos dos indicadores

Indicador	Atributo	Atendimento do indicador ao critério
Índice de Gastos com Obtenção de Terras	Utilidade (a)	Não atende
	Confiabilidade (b)	Atende parcialmente
	Acessibilidade (c)	Atende
	Economicidade (d)	Atende
Índice de Área Destinada à Reforma Agrária	Utilidade (a)	Atende
	Confiabilidade (b)	Atende parcialmente
	Acessibilidade (c)	Atende
	Economicidade (d)	Atende
Índice de Acesso à Moradia	Utilidade (a)	Atende
	Confiabilidade (b)	Atende parcialmente
	Acessibilidade (c)	Atende
	Economicidade (d)	Atende
Índice de Acesso ao Crédito Instalação	Utilidade (a)	Atende
	Confiabilidade (b)	Atende parcialmente
	Acessibilidade (c)	Atende
	Economicidade (d)	Atende
Índice de Parcelas Supervisionadas	Utilidade (a)	Atende
	Confiabilidade (b)	Atende parcialmente
	Acessibilidade (c)	Atende
	Economicidade (d)	Atende
(a) utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da UJ;		
(b) confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;		
(c) facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral;		
(d) razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.		

Destaca-se a análise ao indicador de desempenho ‘Índice de Gastos com Obtenção de Terras’, referente à Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, que resultou na verificação de que ele não possui utilidade no que diz respeito à expressão dos produtos essenciais do objetivo estratégico ao qual está vinculado, fato tratado em ponto específico deste relatório de auditoria.

No que diz respeito ao armazenamento dos dados do Sistema de Informações Rurais (SIR) e do Wiki Incra (repositório de dados, disponível na intranet), utilizados no cálculo dos indicadores, foi verificado que há a garantia da disponibilidade e da integridade da informação, uma vez que por meio de entrevistas e verificações dos sistemas de controle utilizados pela Autarquia Agrária verificou-se que existe controle e



armazenamento das alterações realizadas, além de estarem disponíveis para acesso por parte de todos os servidores da Autarquia:

1) o repositório de dados, disponível na intranet, utilizado como interface de comunicação entre a Sede e as Superintendências Regionais para registro de dados relativos à execução física dos Planos Orçamentários (PO) executados, denominado Wiki Incra, registra as alterações realizadas e guarda um histórico das inserções de informação realizadas pelas SRs;

2) o Sistema de Informações Rurais (SIR) possui mecanismo de fechamento de mês, o qual bloqueia a alteração de informações após determinada data, podendo a retificação de dados ocorrer somente após a autorização e abertura do sistema pela Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA).

Convém salientar que para o Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), fonte de dados para cálculo do indicador ‘Índice de Área Destinada à Reforma Agrária’, devido a restrições de escopo, não foi possível avaliar a integridade das informações armazenadas no sistema. No entanto, verificou-se que há disponibilidade das informações.

Já em relação à planilha eletrônica utilizada para controle das desapropriações e aquisições de imóveis rurais no exercício, fonte de dados para o indicador ‘Índice de Gastos com Obtenção de Terras’, verificou-se que há disponibilidade, porém não há garantia da integridade da informação, pois não há proteção contra alterações no arquivo. Quanto a esse item, cumpre ressaltar que está em elaboração no Incra um sistema denominado Sisote (Sistema de Obtenção de Terras), para permitir maior controle no monitoramento dos processos de desapropriação e aquisição de propriedades rurais, o que poderá garantir que a informação manipulada mantenha todas as características originais estabelecidas pelo proprietário da informação, com controle das alterações realizadas no sistema.

2.6 Avaliação da Gestão das Transferências

A avaliação da gestão das transferências no exercício de 2014 visou a verificar a atuação da unidade auditada no que concerne à completude das informações prestadas no Relatório de Gestão; a atuação do Incra Sede no exercício em exame para garantir o alcance dos objetivos previstos nos instrumentos; ao acompanhamento da execução dos convênios; às análises das prestações de contas; e à suficiência da estrutura de pessoal e tecnológica para a gestão e a supervisão da regularização do passivo de convênios do Incra.

Comparando-se as informações prestadas no Relatório de Gestão com os dados extraídos dos sistemas Siafi e Siconv, verificou-se a completude das informações apresentadas sobre a gestão de convênios. No entanto, no item 14.5 (*Demonstração da correção e tempestividade da inserção das informações no SIASG e SICONV*), consta que as informações referentes aos convênios vigentes durante o exercício em análise foram inseridas tempestivamente no Siconv, o que não restou evidenciado no referido sistema, conforme tratado adiante.

No exercício em exame, não foram celebrados convênios no âmbito do Incra Sede, sendo que dois instrumentos celebrados em exercícios anteriores permaneceram

vigentes, quais sejam os de números 742522 e 781425. Não houve repasse para ambos os instrumentos durante 2014, e no caso do convênio nº 781425, também não houve execução. Houve ainda a descentralização de créditos por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), o qual constitui movimentação de crédito para outros órgãos e/ou entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

A avaliação dos procedimentos de acompanhamento da execução se restringiu ao Convênio nº 742522, por ser o único com execução no exercício sob análise. Dos exames, verificou-se que os procedimentos adotados durante o exercício 2014 foram insuficientes para garantir que as metas previstas na avença tenham sido cumpridas integralmente, demonstrando fragilidade nos procedimentos de controle. A vinculação da falha no acompanhamento da execução do instrumento às rotinas de controle da Unidade se deve à ausência de formalização de procedimentos de fiscalização e acompanhamento. Tal ocorrência está sendo tratada em item específico deste relatório.

Não foi identificada a insuficiência de pessoal ou de recursos materiais (tecnológicos) para o acompanhamento da execução da avença. A metodologia adotada, com a fiscal do convênio no Incra Sede e quatro asseguradores designados nas Superintendências Regionais das Unidades da Federação, onde estava programada a execução do objeto conveniado (SR 02/CE, SR 03/PE, SR 19/RN e SR 22/AL), supriu a quantidade de pessoal necessária para o acompanhamento.

Identificou-se que a Autarquia promoveu, por si e por meio de outros órgãos ou de instituições privadas, a capacitação de 165 servidores em cursos relacionados com a gestão de convênios e Tomada de Contas Especial. Os servidores capacitados estão distribuídos entre o Incra Sede e 22 unidades regionais.

Observou-se que o Incra Sede possuía, no início do exercício analisado, um passivo de quatorze convênios na situação “a aprovar” no Siafi, celebrados na vigência da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, sendo cinco deles celebrados por meio da UG 373083, quais sejam os Convênios nº 391136; 426644; 510079; 510774 e 552766, e outros nove celebrados por meio da UG 373001, quais sejam os Convênios nº 377237; 500677; 511024; 514947; 514958; 514985; 514992; 517383 e 524573, os quais representam destaques orçamentários entre o Incra e outras unidades da Administração Federal, realizados como convênios no referido sistema. Durante o exercício de 2014, foi aprovada a prestação de contas de uma das transferências da UG 373083, permanecendo as outras treze pendentes de providências. Para a regularização das situações dessas transferências, consta recomendação pendente de atendimento no Plano de Providências Permanente do Incra Sede. Assim, as ações da Autarquia para o encerramento das prestações de contas dissonantes com a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997 permanecem em monitoramento.

Conforme tratado nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201108584, 201203412, 201305777 e 201407969, sucessivos Grupos de Trabalho têm sido constituídos com o objetivo de regularizar o estoque de convênios celebrados por todas as unidades do Incra (Sede e Superintendências) nas situações “a aprovar” e “a comprovar” no Siafi, com os prazos para apresentação e análise das prestações de contas em dissonância com a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, e então atender ao Acórdão/TCU/nº 578/2010 - Plenário. Em 2014, com o monitoramento do Grupo de Supervisão Nacional – GSN, e a atuação dos Grupos de Trabalho e Execução – GTE com os gestores da Sede e Superintendências Regionais, o referido estoque foi reduzido em 83,33% para aquelas transferências na situação “a comprovar”



e em 46,96% naquelas na situação “a aprovar”, o que demonstra que a rotina instituída foi eficaz, porém ainda não totalmente efetiva, tendo em vista a manutenção de parte do passivo. Em vista da permanência de transferências em situações irregulares (122 “a aprovar” e 05 “a comprovar”) foi publicada a Portaria nº 233, 29 de maio de 2015, que constituiu novo Grupo de Trabalho – GT para eliminar o referido passivo até dezembro do corrente exercício, o que também inclui os treze convênios do Incra Sede anteriormente citados.

A referida Portaria também constituiu Grupo com o objetivo de implementar mecanismos para instaurar as Tomadas de Conta Especiais - TCE, quando for o caso, em 632 convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, na Sede e nas Superintendências Regionais. Ressalta-se que permanecem no Siafi, com o status de “inadimplente”, 27 convênios celebrados no âmbito do Incra Sede, os quais se enquadram no âmbito de atuação do referido Grupo de Trabalho.

Verificou-se que não só as transferências celebradas no âmbito do Siafi constituíram passivo em situação irregular. Com a mesma tendência, as avenças celebradas no âmbito do Siconv também estão sendo acumuladas com prazos para apresentação e análise de prestação de contas em dissonância com a legislação pertinente. Ressalta-se que o referido estoque se refere às Superintendências Regionais do Incra, pois, no caso do Incra Sede, na data base de 31 de dezembro de 2014, não havia convênios em situação irregular nesse sistema de controle. Observou-se que a Divisão de Convênios – DAC.3, da Coordenação-Geral de Contabilidade, possui o controle das transferências de toda a Autarquia por situação, e tem realizado gestões com as unidades regionais para a correção das inconsistências, por intermédio da Presidência.

Em síntese, verificou-se a completude das informações sobre transferências no Relatório de Gestão do exercício de 2014; que o ambiente de controle apresenta fragilidades, por ausência de formalização e padronização de procedimentos de fiscalização e acompanhamento; os procedimentos de análises de prestação de contas são intempestivos; o pessoal e os recursos tecnológicos empregados durante o exercício em exame foram considerados suficientes, não constituindo fator impeditivo para a efetividade da gestão das transferências; e quanto à supervisão da regularização do passivo de convênios da Autarquia em dissonância com a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, observou-se que as medidas adotadas surtiram efeitos positivos, sendo necessário manter a continuidade das ações do Grupo de Trabalho constituído para a completa conclusão do estoque.

2.7 Avaliação do Planejamento

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 140, de 15 de outubro de 2014, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Qual estágio de implantação do planejamento estratégico no âmbito do Incra? (ii) Quais os documentos (peças técnicas) resultantes da gestão da estratégia corporativa são elaborados pelo Incra? (iii) A divulgação das peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa do INCRA é efetiva em: a) promover o envolvimento e o engajamento dos servidores nos objetivos estratégicos? b) promover o alinhamento das unidades envolvidas com objetivos estratégicos? c) subsidiar a tomada de decisões da alta direção?



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da UJ, requeridas no item 5 da Parte A da Portaria Secex Ambiental nº 08, de 16 de dezembro de 2014, em confronto e em exame às informações apresentadas no Plano Estratégico do Incra.

As análises realizadas evidenciaram que o processo de Planejamento Estratégico no âmbito da Autarquia encontra-se em fase de avaliação e acompanhamento de projetos estratégicos e de consolidação de rotinas e de indicadores de desempenho.

Quanto à primeira fase, a Autarquia realizou a avaliação de catorze projetos estratégicos por meio de três ciclos e mantém o acompanhamento da execução do portfólio de projetos.

Em relação à segunda fase, o Incra vem consolidando, no âmbito da Diretoria de Gestão Estratégica, as rotinas internas de implementação do processo de planejamento estratégico (revisões, desdobramento, envolvimento), tendo em vista a mudança na presidência e, por consequência, na gestão da Autarquia.

Com relação à terceira fase, a consolidação dos indicadores de desempenho está ligada à construção de indicadores, de aperfeiçoamento dos já existentes e à difusão, junto às diversas unidades do Incra, da cultura de acompanhamento e monitoramento necessária à boa gestão da entidade.

Verificou-se que na implantação do Planejamento Estratégico e na gestão da estratégia corporativa, o Incra elaborou os seguintes documentos (peças técnicas):

- Apresentação do Planejamento Estratégico às Diretorias e às Superintendências Regionais;
- Agenda de Gestão (com metas e planos de ação) para as Superintendências Regionais;
- Plano de Ação e Metas por Diretoria;
- Planos de Projetos Estratégicos;
- Resoluções do Conselho Diretor; e
- Portarias de aprovação da revisão dos planos de metas e créditos orçamentários.

Considerando o atual estágio de implantação do planejamento estratégico na Autarquia, 3º ano, e os canais de comunicação utilizados, conclui-se que a divulgação dessas peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa do Incra é efetiva em promover o envolvimento e o engajamento dos servidores e o alinhamento das unidades envolvidas com objetivos estratégicos.

No tocante a subsidiar a tomada de decisões da alta direção, a divulgação das peças técnicas resultantes da gestão estratégica do Incra é relativamente efetiva.

O detalhamento dessas avaliações consta em ponto específico deste relatório.

2.8 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI

Conforme o escopo definido em conjunto entre a CGU e o TCU, foi feita a verificação 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.

Nesse sentido restou verificado que no exercício sob análise, 2014, não foram expedidos pelo Tribunal de Contas da União acórdãos com determinações à Unidade com citação para acompanhamento pela CGU.

2.9 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 140, de 15 de outubro de 2014, realizou a avaliação do cumprimento de recomendações emitidas considerando a seguinte questão de auditoria: As recomendações expressas no Relatório 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 2014.

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

Quadro – Situação das recomendações expedidas ao Incra na Auditoria de Gestão 2014

Status	Quantidade	%
Atendida	0	0
Prorrogada	0	0
Em Análise pelo Controle Interno	6	66
Cancelada	0	0
Reiterada	3	33
Total	9	100

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas 2014 e Ofícios AUD 64, 66, 92, 98, 117/2015.

As manifestações referentes às recomendações do Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão referente ao exercício de 2013 somente foram apresentadas após solicitação da equipe responsável pela auditoria referente ao exercício de 2014, datas entre 09 de junho e 17 de julho de 2015, o que denota deficiência no monitoramento.

Cumprir destacar que houve recomendação no exercício de 2014 cuja não implementação impactou os resultados da gestão no presente exercício. Foi recomendada a apuração de responsabilidades pela restituição dos recursos de Crédito Instalação, recolhidos em conformidade com a Portaria nº 352, de 18 de junho de 2013, sem que os critérios estabelecidos pela referida portaria para restituição fossem atendidos. A questão é tratada em ponto específico deste relatório de auditoria.

2.10 Avaliação - CGUPAD

A análise da gestão do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), a qual teve por objetivo verificar se o Incra/Sede está, de fato, registrando no sistema CGU-PAD as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados foi incluída no escopo da Auditoria de Gestão do exercício.



A metodologia utilizada pela equipe de auditoria consistiu na avaliação das informações prestadas pelo gestor no Relatório de Gestão do exercício de 2014 e de informações obtidas junto à Unidade auditada sobre a relação dos processos disciplinares instaurados cadastrados no sistema CGU-PAD.

Conforme informação da Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, a unidade responsável por registrar no referido sistema, cadastrar e controlar os processos administrativos disciplinares e de sindicâncias, no âmbito do Incra Sede, é a Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1, a qual possui um usuário com perfil de administrador e outro como seu substituto. Cabe informar, que conforme a citada Portaria, os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito das Superintendências Regionais devem ser controlados no sistema em referência, por servidores da própria Unidade, onde constam dois servidores habilitados para os devidos registros.

Por meio de cruzamento entre a relação dos processos disciplinares instaurados no exercício sob análise pela Presidência da Autarquia, constante no Processo de Prestação de Contas do exercício de 2014 e o cadastro no sistema CGU-PAD, foi verificado que todos estão devidamente registrados.

A partir das análises realizadas, conclui-se que a gestão do sistema CGU-PAD no exercício 2014 foi suficiente para garantir o controle dos processos disciplinares instaurados no âmbito do Incra Sede.

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, 03 de setembro de 2015.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Achados da Auditoria - nº 201504015**1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária****1.1 Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária****1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS****1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

Resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária no âmbito da Autarquia Agrária, sob responsabilidade de supervisão do Incra Sede.

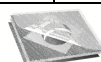
Fato

Trata-se da análise dos resultados quantitativos e qualitativos da Autarquia no que se refere ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015 e à eficácia e eficiência das metas física e financeira planejadas ou pactuadas para o exercício, relacionados ao macroprocesso 'Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento', especificamente no que se refere à Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.

Em exame aos dados da 'Análise Orçamentária' relacionados à Ação 211B apresentados no Relatório de Gestão do exercício de 2014 e a informações de planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015, da qual constam informações sobre as aquisição/desapropriações ocorridas em 2014, restou evidenciado o desempenho satisfatório da gestão da referida Ação no âmbito da Autarquia para os Planos Orçamentários PO 01 e PO 03, e desempenho insatisfatório para o Plano Orçamentário PO 02, conforme explicitado na sequência.

Execução meta física 2014 – Ação 211B

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		
	Previsto	Realizado	Realizado/ Previsto (%)
211B - PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	75.000	237.562,49 ⁽¹⁾	316,75
211B – PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	118.591,41	38.155,88	32,17
211B – PO 03 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados	-	1.986,9816	-



pela Fazenda Pública			
----------------------	--	--	--

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014 e Memorando nº 173/2014/DTO, de 23 de junho de 2015.

(1) Valor extraído de planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015. No relatório de gestão foi informado o valor de R\$ 238.647,50. A diferença se refere à contabilização indevida da área do imóvel rural denominado Fazenda Mangebura, a qual constou da referida planilha, no entanto se tratava de troca de Título da Dívida Agrária, emitido em exercício anterior, para redução de prazo de pagamento, não havendo nova indenização ou alteração de valor pago.

Execução meta financeira 2014 – Ação 211B

Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação 211B -Desapropriação de Imóveis Rurais para Criação de Assentamento da Reforma Agrária	Meta Financeira		
	Orçamento Previsto (LOA + Adicionais)	Orçamento Realizado (empenhado e liquidado)	Realizado/ Previsto (%)
211B - PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	294.437.289,00	293.988.041,27 ⁽¹⁾	99,85
211B – PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	411.788.637,00	71.871.765,69 ⁽²⁾	17,45
211B – PO 03 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados pela Fazenda Pública	10.000.000,00	7.614.214,76	76,14

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2014 e Siafi 2014.

(1) Valor resultante do batimento entre a relação de empenhos do PO 01 da Ação 211B, extraída do Siafi 2014, e a planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015. No relatório de gestão foi informado o valor de R\$ 294.111.068,81.

(2) Valor resultante do batimento entre a relação de empenhos do PO 02 da Ação 211B, extraída do Siafi 2014, e a planilha encaminhada por meio do Memorando nº 30/2015/DTO, de 29/6/2015. No relatório de gestão foi informado o valor de R\$ 92.316.281,00.

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão do exercício de 2014, o Inkra Sede informou que, em relação à Ação 211B, PO 01, a execução das metas físicas em patamar 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, o que de fato procede. Registra-se que a execução financeira, embora não tenha acompanhado o mesmo nível de execução da meta física, alcançou a meta estabelecida para o exercício.

No que concerne ao PO 03 - Pagamento Inicial para Obtenção de Imóveis Rurais Adjudicados pela Fazenda Pública, não há uma definição de meta física. Quanto à execução financeira, embora o desempenho tenha sido satisfatório, o resultado ficou um pouco abaixo do planejado.

De acordo com o gestor, esse resultado deveu-se à expedição da Portaria Conjunta AGU-MDA nº 12, de 21 de maio de 2014, a qual regulou, em caráter complementar ao estabelecido na Portaria AGU nº 514, de 09 de novembro de 2011, o procedimento de adjudicação de bens imóveis rurais penhorados em ações judiciais de execução propostas pela União ou por autarquias e fundações públicas federais, visando a



destinação dos imóveis para fins de reforma agrária. De fato, a Portaria Conjunta AGU-MDA nº 12, trouxe novos detalhes no procedimento de adjudicação.

Quanto à Ação 211B PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, 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 6 e 7, de 31 de janeiro de 2013, Portaria MDA nº 83, de 28 de novembro de 2014, e Instrução Normativa Incra nº 81, de 21 de novembro de 2014.

Tais normativos estabelecem limites e buscam a qualificação da obtenção de recursos fundiários a partir da determinação da elaboração do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR). De acordo com o gestor, os normativos atuais dificultaram a execução física do PO 02 na medida em que algumas Superintendências Regionais diminuíram as desapropriações devido à ausência de normatização operacional, pela Sede, do ECGR.

De fato, a ausência de normas internas para orientar os Peritos Federais Agrários pode ter impactado na execução desse Plano Orçamentário pelas Superintendências. No entanto, cumpre registrar que mesmo sem uma normatização mais detalhada, foram elaborados no exercício de 2014 Estudos da Capacidade de Geração de Renda com base no disposto na Portaria MDA nº 83, de 28 de novembro de 2014, que revogou a Portaria MDA nº 5, de 31 de janeiro de 2013, e na Instrução Normativa Incra nº 81, de 21 de novembro de 2014, as quais definiram itens que devem constar do referido Estudo.

Sobre o assunto, cumpre ressaltar que o Grupo de Trabalho criado por meio da Portaria Incra nº 127, de 30 de março de 2015, o qual tem por objetivo revisar o processo administrativo de obtenção de terras para fins de revisão da Instrução Normativa nº 81, de 21 de novembro de 2014, propôs, dentre outras sugestões, a não mais exigência do ECGR, alegando que parte do conteúdo desse documento deve constar do Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF) e parte deve ser objeto do Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA). A proposta do grupo ainda não foi analisada pela Presidente da Autarquia Agrária.

A execução física do PO 02 reflete o nível baixo de execução financeira e, dessa forma, não atingiu a meta estabelecida para 2014.

1.1.2 AVALIAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Rotina para registro contábil de imóveis rurais para fins de reforma agrária não efetiva, comprometendo a transparência do patrimônio da Autarquia.

Fato

Para verificar a implementação do Plano de Ação do Incra para o registro contábil dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária, durante o exercício 2014, foi verificada a conformidade dos registros de individualização dos referidos imóveis na conta contábil 14211.22.67 – IMÓVEIS REGISTRADOS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA.

A metodologia utilizada para a conferência seguiu a seguinte sequência:



- Solicitação da relação dos imóveis com “KIT-Registro Contábil (RC)” encaminhados à Coordenação-Geral de Contabilidade - DAC até 31 de dezembro de 2014, por Superintendência Regional (SR).

- Identificação dos registros realizados em 2014 na conta contábil 14211.22.67.

A partir dos dados obtidos foram selecionados, aleatoriamente, quinze imóveis registrados na conta contábil 14211.22.67 para verificações. Das conferências realizadas, foram identificadas as seguintes ocorrências:

a) Lançamentos de valor de aquisição de imóvel na conta corrente de outro imóvel:

Por meio das Notas de Lançamento 2014NL00054 e 2014NL00060, de 17 e 18 de julho de 2014, respectivamente, ambas no valor de R\$ 3.587.958,42 e referentes ao imóvel Fazenda Barra do Marco/Cláudia-MT, que possui registro próprio na conta corrente IMRA00913, foram registradas na conta corrente IMRA01013, referente ao imóvel Fazenda Alvorada/Pontes e Lacerda-MT.

Tal fato aumenta o valor contábil do imóvel Fazenda Alvorada e, consequentemente, o patrimônio do Incra em R\$ 7.175.916,84.

b) Rotina para registros de valores de imóveis adquiridos em moeda anterior ao Real (R\$) sem padronização:

Foi verificado que o imóvel Fazenda Nova/Pesqueira-PE, adquirido pelo montante de Cr\$ 12.840.000,00, foi registrado por R\$ 640.079,02 na conta corrente IMRA00703; mesmo valor pelo qual o imóvel Fazenda São João/Pesqueira-PE foi registrado na conta contábil IMRA1403, tendo sido adquirido por Cr\$ 80.000.000,00. Já o imóvel denominado Fazenda Garra/Pedra Lavrada/PB, adquirido por Cr\$ 23.000.000,00, foi registrado por R\$ 0,01. Outros oito imóveis rurais adquiridos pela Superintendência Regional do Incra na Paraíba (SR 18), identificados no Siafi, foram igualmente registrados por R\$ 0,01.

Considerando a ocorrência identificada, a Autarquia encaminhou o Ofício/AUD/nº 111, de 13 de julho de 2015, com a seguinte manifestação:

“Em atendimento ao MEMO/AUD/Nº 178, que solicita esclarecimento do item 54, dos achados de auditoria, informamos que de fato houve o registro em duplicidade do valor referente ao imóvel Fazenda Nova e Fazenda São João no Kit do imóvel da Fazenda Nova e posteriormente encaminhado a Contabilidade. Assim, procederemos aos ajustes necessários nas contas envolvidas.”

Com isso, reconhece-se o erro no processo de registro do imóvel em questão, bem como a Superintendência Regional do Incra em Pernambuco – SR 03 se compromete com a sua correção. No entanto, devido ao Plano de Ação não estabelecer sistemática de revisão nos lançamentos efetuados no Siafi, não se garante que outras situações semelhantes possam ter ocorrido durante o exercício.

Ainda, de acordo com a manifestação da Coordenação-Geral de Contabilidade, encaminhada por meio do Ofício/AUD/nº 88, de 30 de junho de 2015, os registros por R\$ 0,01 foram resultado de conversões de moedas antigas para Real, conforme transcrito:

“Os registros contábeis são realizados, necessariamente, com documentação que os fundamentem, incluindo-se assim os valores. Os documentos (escritura de registro em Cartório) que fundamentaram a aquisição desses imóveis adquiridos descreviam valores em moedas anteriores a atual (real R\$).

Dessa forma, tornou-se necessária a conversão dos valores descritos nos documentos (escritura de registro em Cartório) para a moeda atual (R\$); e, que devido à desvalorização das moedas anteriores à moeda atual resultou-se em valores os quais foram registrados. O que se buscou, num primeiro momento, foi iniciar procedimentos de registros dos imóveis em atenção ao cronograma de registros descrito no Relatório de Gestão – exercício 2013, desta Autarquia. Reconhecemos a necessidade de providência nas reavaliações (laudos técnicos dos imóveis) para posteriores registros pela área de contabilidade.”

Dessa forma, foi esclarecido o motivo para os registros por R\$ 0,01, estando os imóveis carentes de laudos técnicos de avaliações. No entanto, não se pode concluir o porquê de os imóveis de responsabilidade da Superintendência Regional de Pernambuco (SR03) terem sido registrados por valor muito superior.

No caso da conta contábil 14211.22.64 - IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA, não foram selecionados imóveis para a realização de testes, mas ao verificar o balancete de dezembro de 2014 da referida conta, foram identificados lançamentos de valores referentes a imóveis na conta corrente 999, ou seja, os lançamentos foram feitos em conta genérica, não sendo individualizados em contas corrente próprias. Os lançamentos foram identificados nas seguintes unidades: SR27 – PA/Marabá; SR28 – DFE; Incra/Sede; SR15 – AM; SR01 – PA; SR12 – MA; SR24 – PI; SR19-RN; SR18-PB; SR03–PE; SR29–PE/MSF; SR 23-SE; SR 05-BA; SR 20-ES; SR 07-RJ; SR 08-SP; SR 10-SC; SR 11-RS; SR 13-MT; SR 17-RO e SR 26-TO.

O fato de que o Plano de Ação estabelecido será alterado, em virtude da publicação da Portaria Conjunta/SPU/MF/nº 703/2014, de 19 de dezembro de 2014, que dispõe sobre procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias, e fundações públicas federais, pode representar uma oportunidade para o estabelecimento de diretrizes que impeçam ocorrências semelhantes na nova sistemática de registros contábeis.

Os fatos constatados demonstram que a rotina implementada não foi efetiva, por permitir registros inadequados e não padronizados, no que se refere aos imóveis adquiridos por moeda anterior ao Real, nas contas contábeis 14211.22.64 e 14211.22.67, as quais podem comprometer a publicidade do real patrimônio da Autarquia, sendo necessário que se façam gestões junto à Secretaria do Patrimônio da União - SPU e Secretaria do Tesouro Nacional - STN para a padronização dos procedimentos de registros a serem feitos no SPIUnet.

Além disso, tendo em vista que os saldos das referidas contas contábeis foram transferidos para as contas 12321.04.21 - IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA e 12321.04.24 - IMÓVEIS REGISTRADOS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA no exercício corrente, as correções necessárias nos lançamentos inadequados devem ser efetivados nessas contas, bem como, há a necessidade de que o Incra amplie as verificações de conformidade nos registros às demais contas correntes.

Causa

Metodologia para registro contábil de imóveis rurais para fins de reforma agrária carente de procedimentos padronizados para contabilização de imóveis adquiridos por moeda anterior à corrente e de revisão dos lançamentos no Siafi.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/23, de 17 de julho de 2015, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apurados, para os quais a Unidade se manifestou por meio do Memo. Circular nº 082/DAC, datado de 28/7/2015, encaminhado pelo Ofício/AUD/Nº 125, de 3/8/2015, em síntese, conforme segue:

“ ... informamos que serão realizadas no exercício de 2015 gestões junto à Secretaria do Patrimônio da União – SPU e Secretaria do Tesouro Nacional- STN visando à padronização dos procedimentos contábeis que serão utilizados para os registros a serem feitos no Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de Uso Especial da União – SPIUnet, na forma recomendada.

O nosso cuidado se estenderá aos lançamentos e verificação de conformidade nos registros das demais contas correntes relacionadas ao registro dos imóveis adquiridos pela Autarquia para fins de Reforma Agrária.”

Cabe registrar que a Unidade encaminhou anexo a Nota Técnica/DAC/Nº 01/2015, que trata dos registros contábeis no sistema SPIUnet no que concerne às providências adotadas (plano de ação); metas alcançadas em 2014; interrupção das atividades do Plano de Ação (edição da Portaria Conjunta SPU/STN nº 703, de 10 de dezembro de 2014); proposta de capacitação – SPIUnet; e do projeto de capacitação específica para os técnicos do Incra.

Registra-se que não houve nova manifestação após a apresentação do relatório preliminar.

Análise do Controle Interno

A Autarquia posicionou-se no sentido de adotar as medidas pertinentes ao saneamento das inconsistências apontadas, assim como de apurar ocorrências de desconformidades, no decorrer do exercício de 2015.

Dessa forma, resta manter em monitoramento a efetivação das providências de regularização das inconsistências e da implementação de procedimentos administrativos e operacionais (gerenciamento e contabilização) direcionados à gestão dos registros contábeis dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária no âmbito da Autarquia.

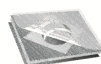
Cumprе registrar que a Nota Técnica/DAC/Nº 01/2015, não obstante conter informações relevantes sobre a capacitação (projeto) de servidores no Sistema SPIUnet, não apresenta manifestação sobre os presentes fatos apontados.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar gestões, junto aos órgãos competentes, para a definição de procedimentos padronizados para os lançamentos de valores referentes a imóveis adquiridos por moeda anterior a corrente, quando da elaboração de rotina para o registro dos imóveis rurais adquiridos para fins de reforma agrária no SPIUnet.

Recomendação 2: Realizar os ajustes necessários nas contas correntes, da conta contábil 12321.04.24 - IMÓVEIS REGISTRADOS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA, que representem imóveis adquiridos em tal situação, após estabelecer os procedimentos padronizados para o registro de imóveis rurais adquiridos por moeda anterior ao Real.

Recomendação 3: Estabelecer mecanismo de revisão dos lançamentos a serem efetuados no referido sistema e no Siafi, quando da elaboração de rotina para o registro dos imóveis rurais adquiridos para fins de reforma agrária no SPIUnet.



Recomendação 4: Realizar os ajustes necessários na conta corrente IMRA01013, registrado na conta contábil 12321.04.24 - IMÓVEIS REGISTRADOS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA, de forma que reflita o real valor do imóvel que representa.

Recomendação 5: Ampliar as verificações das conformidades para todo o universo dos registros nas contas contábeis 12321.04.21 - IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA e 12321.04.24 IMÓVEIS REGISTRADOS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA e realizar as correções necessárias.

1.2 Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Resultados quantitativos e qualitativos apresentados para a Ação 211A no Relatório de Gestão com reiterada identificação de forma de mensuração não aderente às diretrizes estabelecidas no PPA 2012/2015, impactando na transparência da informação sobre a eficiência e eficácia da execução dos recursos alocados.

Fato

No Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013, apontou-se a inadequação da forma de aferição dos resultados da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, especificamente quanto ao Plano Operacional 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento. A Unidade passara a adotar, naquele exercício, a contabilização da execução física do PO 08 de acordo com as obras contratadas no exercício, independente da sua efetiva execução, contrariando o PPA 2012/2015, que prevê como unidade de medida para o referido PO “família atendida”. Entende-se que o atendimento da família só pode ser considerado após a efetiva conclusão da obra.

No Relatório de Gestão do exercício de 2014, o Gestor apresentou a seguinte informação:

“Em relação à Ação 211A PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, avaliamos que as metas físicas foram cumpridas de forma satisfatórias e a meta foi superada em 39%, já que a previsão inicial era de atendimento a 19.935 famílias e foram atendidas 27.694 famílias com obras contratadas, sendo 5.284 famílias beneficiadas com implantação de estradas, 17.435 com recuperação de estradas, 2.902 beneficiadas com água e 2.703 com outras obras. Cabe ressaltar que deste total, 21.066 famílias foram beneficiadas com obras concluídas.”

Nota-se, nas informações prestadas pela Unidade em relação à execução física e orçamentária dos exercícios de 2013 e 2014, uma superação da meta física, sendo de 82% no exercício de 2013 e de 39% no exercício de 2014:

Tabela - Execução Física e Orçamentária do Plano Orçamentário 08 – 2013 e 2014

Exercício	LOA+Adicionais	Empenho Liquidado	Meta Física	Execução Física
-----------	----------------	-------------------	-------------	-----------------



2013	245.275.840,00	31.790.384,00	46.770	85.205
2014	224.627.653,00	57.698.699,20	19.935	27.694

Fontes: Siafi e Relatórios de Gestão 2013 e 2014 – Incra-Sede.

O descompasso entre a execução física e o empenho liquidado é previsível no contexto da mensuração da execução física pelas obras contratadas. No entanto, esse quadro não explica a repetida superação da meta física.

Questionada a respeito, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto às famílias com obras concluídas, verifica-se um equívoco no texto do Relatório de Gestão – RG 2014, pois efetivamente foram atendidas com obras concluídas 21.066 famílias, porém nem todas com obras iniciadas em 2014. A seguir, apresentamos o texto que deveria constar do RG 2014:

Em relação à Ação 211A PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, avaliamos que as metas físicas foram cumpridas de forma satisfatórias e a meta foi superada em 39%, já que a previsão inicial era de atendimento a 19.935 famílias e foram atendidas 27.694 famílias com obras contratadas, sendo 5.284 famílias beneficiadas com implantação de estradas, 17.435 com recuperação de estradas, 2.902 beneficiadas com água e 2.703 com outras obras. Cabe ressaltar que, 21.066 famílias foram beneficiadas com obras concluídas.” (sic) (grifo nosso)

Nesse contexto informado, foi solicitado à Unidade que apresentasse o quantitativo destas 21.066 famílias que foi atendido com recursos do exercício de 2014. Em resposta, por meio do Memo. nº 285/2015/DD, de 15 de julho de 2015, encaminhado pelo Ofício/AUD/Nº 116, de 16 de julho de 2015, foi informado que, das 21.066 famílias contempladas com obras concluídas no exercício, 2.497 foram atendidas por obras contratadas em 2014 e 18.569 por obras contratadas em exercícios anteriores.

Da mesma forma, não foi explicitado nos relatórios de gestão referentes aos exercícios de 2013 e 2014 o quantitativo das obras que foi realizado com recursos inscritos em restos a pagar em exercícios anteriores (RAP), a despeito dos valores de RAP pagos em ambos os exercícios:

Tabela - Execução de Restos a Pagar do Plano Orçamentário 08 – 2013 e 2014

Exercício	RAP Inscritos	RAP Pagos
2013	319.143.326,00	90.707.825,00
2014	211.221.825,31	114.116.890,31

Fonte: Siafi.

Considerando-se a superação da meta em ambos os exercícios, a qual foi ainda mais expressiva em 2013, nota-se a necessidade de maior detalhamento da execução. Acrescente-se que, durante os trabalhos de auditoria do exercício de 2013, a Unidade foi questionada sobre a superação da meta física, sem que tenha apresentado resposta. Durante os trabalhos de Auditoria Anual de Contas referentes ao exercício de 2014, por meio da INFO/DIVISÃO DE IMPLANTAÇÃO DE OBRAS – DDI-1/Nº 18/2015, de 22/06/2015, encaminhada pelo OFÍCIO/AUD/Nº 83, de 26/06/2015, a Unidade se manifestou:

“Nota-se que houve um incremento na dotação inicial em cerca de 9%, sendo quase a totalidade do recurso empenhada (obras contratadas). Tendo em vista que a medição se

deu na contratação, e obras de infraestrutura são geralmente concluídas em ano posterior, não se esperava que a despesa liquidada apresentasse incremento relevante ainda no exercício corrente.

Ressaltamos ainda que no planejamento do Plano Orçamentário são utilizados custo médios para diversos tipos de obras, como estradas, sistema de abastecimento de água entre outras e é esperada uma variação nos custos e no número de famílias atendidas de acordo com o que for efetivamente contratado.”

A respeito da recomendação exarada no Relatório de Auditoria Anual de Contas – exercício de 2013 (*“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”*), a Unidade se manifestou, por meio do Memo. nº 135/2014/DE/Incra, de 14 de agosto de 2014, encaminhado à equipe de Auditoria, em 6/7/2015, por meio do OFÍCIO/AUD/Nº 98, de 03/07/2015:

“4. Para atender a tal recomendação, a Diretoria de Gestão Estratégica – DE, junto à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD, elaborou estudo para identificar a melhor metodologia de aferição da execução física do PO 08, chegando às seguintes definições:

- Para que a aferição da execução física do PO 08 reflita o produto do plano, que consiste em famílias atendidas, foi definido que serão contabilizadas, a partir de 2015, as obras de infraestrutura concluídas no exercício.

- Estas obras poderão ter sido iniciadas tanto no exercício de referência, quanto em exercícios anteriores, onerando diferentes orçamentos. Sendo assim, a aferição das famílias atendidas será discriminada da seguinte maneira:

Famílias com obras concluídas no exercício = Famílias com obras iniciadas em exercícios anteriores e concluídas no exercício + Famílias com obras iniciadas e concluídas no exercício.

- Para compor o Relatório de Gestão da unidade, as famílias atendidas com conclusão de obras relativas a contratos iniciados em exercícios anteriores serão vinculadas aos recursos de RAP e as famílias relacionadas a obras iniciadas no exercício serão vinculadas ao orçamento em questão.

- Continuará sendo monitorado paralelamente o número de famílias com obras contratadas no exercício.

5. Atentamos que em nenhum momento esta autarquia se furtou a acompanhar as obras concluídas, sendo estes dados monitorados mensalmente pela DE. Salientamos, ainda, que a nova metodologia será aplicada a partir do exercício de 2015, tendo em vista que as metas definidas no planejamento do INCRA para o exercício de 2014, bem como as metas de Avaliação Institucional do 4º Ciclo tiveram como produto o número de famílias com obras de infraestrutura contratadas.”

Enquanto essa mudança não se efetiva, a avaliação dos resultados apresentados pela Unidade para o Plano Operacional 08, inclusive da superação da meta, verificada nos dois exercícios, fica prejudicada. A contratação das obras, por si, não garante o

atendimento das famílias assentadas e o sucesso da Ação. E, se a variação de custos para diferentes obras tem impacto nos resultados físicos e financeiros do Plano Orçamentário, essa variação tem que ser identificada e tratada como elemento do planejamento ao se definir suas metas, a fim de que a projeção da execução física e financeira se aproxime do quantitativo e valores das obras efetivamente previstas para o período.

Causa

A despeito da recomendação apresentada no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013 sobre a forma de contabilização da execução física e financeira da Ação 211A, Plano Operacional 08, a Unidade não alterou a forma de apresentação das informações em seu Relatório de Gestão do exercício de 2014, nem fez constar informações suficientes que esclarecessem quanto das obras concluídas no exercício haviam sido contratadas com recursos do mesmo exercício, e quantas com recursos de exercícios anteriores, de modo a esclarecer a disparidade entre a execução física e as despesas liquidadas para o período.

Segundo o artigo 89 do Regimento Interno do Incra, compete à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) acompanhar, controlar e avaliar a aplicação dos recursos orçamentários consignados para sua área de atuação.

O artigo 57 do Regimento Interno do Incra informa que à Diretoria de Gestão Estratégica (DE) compete coordenar, monitorar e avaliar, em articulação com os órgãos da Administração Pública Federal, as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de programação orçamentária e os planos relativos às políticas de reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária. Especificamente à Coordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA), segundo o artigo 61, compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos que permitam monitorar e controlar o desempenho das ações desenvolvidas pelo Incra no âmbito da reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária, bem como a avaliação da gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/23, de 17 de julho de 2015, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apurados, tendo apresentado resposta no Ofício/AUD/nº 126, de 03 de agosto de 2015, o qual encaminhou o Memo. nº 315/2015/DD, de 28 de julho de 2015, que informava:

“Em atenção ao Memo/AUD/nº 211, de 17 de julho de 2015, que encaminha a Solicitação de Auditoria nº 201504015/20, expedida pela Controladoria-Geral da União – CGU, acerca dos trabalhos de auditoria que estão sendo realizados no âmbito do INCRA/Sede, e solicita manifestação acerca de fatos apontados na alínea “f” – Resultados quantitativos e qualitativos apresentados para a Ação 211A no Relatório de Gestão com reiterada identificação de forma de mensuração não aderente às diretrizes estabelecidas no PPA 2012/2015, impactando na transparência da informação sobre a eficiência e eficácia da execução dos recursos alocado, informamos que a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD, está trabalhando em conjunto com a nossa Diretoria de Gestão Estratégica – DE para que, a partir do exercício de 2015, seja aplicada uma nova metodologia para contabilizar os dados da Ação, levando-se em conta as recomendações proferidas pela CGU, com objetivo de



aprimorar a avaliação dos resultados que serão alcançados pelo Incra para o Plano Operacional 08.”

Análise do Controle Interno

Não obstante a informação prestada pela Unidade, não foi apresentada comprovação de que a contabilização dos dados para o Plano Orçamentário 08 da Ação 211A está sendo realizada da forma recomendada.

Registra-se que não foi apresentada nova manifestação do gestor após a apresentação do relatório preliminar.

Recomendações:

Recomendação 1: Aferir os resultados do PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento de modo que possibilite identificar corretamente a relação entre a execução física e as despesas liquidadas no exercício, além do efetivo atendimento às famílias beneficiárias da Ação.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Indicadores de resultado do Incra.

Fato

A fim de realizar a análise dos indicadores de resultado utilizados pelo Incra Sede durante o exercício de 2014, vinculados aos objetivos estratégicos do plano institucional da Autarquia, foi selecionada uma amostra não probabilística de cinco dos vinte apresentados no Relatório de Gestão 2014 e requeridos no item 5 da Parte A da Portaria SecexAmbiental nº 08, de 16/12/2014, conforme quadro abaixo. Os critérios utilizados na seleção foram relevância, relação com as ações finalísticas cujos resultados qualitativos e quantitativos são objeto de avaliação na auditoria anual de contas de 2014 e relação com trabalhos de AEPG (Avaliação de Execução de Programas de Governo), em andamento ou já finalizados, realizados por esta Controladoria-Geral.

Nesse sentido, os indicadores selecionados foram avaliados para verificação do atendimento aos seguintes critérios:

- a) utilidade: utilização efetiva do indicador em processo de tomada de decisão gerencial que afete o desempenho da UJ;
- b) confiabilidade: confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo do indicador, avaliando, principalmente, se a metodologia escolhida para a coleta, processamento e divulgação é transparente e reaplicável por outros agentes, internos ou externos à unidade;
- c) acessibilidade: facilidade de obtenção dos dados, elaboração do indicador e de compreensão dos resultados pelo público em geral; e



d) economicidade: razoabilidade dos custos de obtenção do indicador em relação aos benefícios para a melhoria da gestão da unidade.

Indicadores selecionados para análise

Nome do indicador	Descrição do indicador	Fórmula de cálculo	Finalidade do indicador
Índice de Gastos com Obtenção de Terras	Valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício em relação pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos, em hectares, no exercício.	Valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares no exercício, na jurisdição da SR ou Sede.	Avaliar a evolução do preço das terras desapropriadas ou adquiridas pelo Incra.
Índice de Área Destinada à Reforma Agrária	Percentual de área (ha) total dos Projetos de Assentamento em relação à superfície total da área abrangida pela Jurisdição do Incra.	Área (ha) total dos Projetos de Assentamento dividida pela superfície total da área abrangida pela Jurisdição da SR ou Sede x 100.	Mensurar o percentual da área rural brasileira cuja superfície terrestre é destinada aos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária.
Índice de Acesso à Moradia	Percentual do número de famílias com obras de moradia concluídas no exercício, em relação ao número de famílias assentadas no exercício.	Número de famílias com obras de moradia concluídas no exercício, dividido pelo número de famílias assentadas no exercício, na jurisdição da SR ou Sede x 100.	Mensurar o percentual de famílias assentadas no exercício com acesso à moradia.
Índice de Acesso ao Crédito Instalação	Percentual do número de famílias com crédito disponibilizado no exercício em relação ao número total de famílias assentadas.	Número de famílias com crédito disponibilizado no exercício, dividido pelo número total de famílias assentadas, na jurisdição da SR ou Sede x 100.	Avaliar a atuação do Crédito instalação, mensurando o percentual de famílias assentadas com crédito disponibilizado no exercício.
Índice de Parcelas Supervisionadas	Percentual de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008, em relação ao número total de parcelas.	Número de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 11 da IN 47/2008, dividido pelo número total de parcelas, na jurisdição da SR ou Sede x 100.	Mensurar o percentual de supervisão da ocupação de parcelas dos assentamentos com o objetivo de garantir que os projetos de assentamento estejam, de fato, ocupados de maneira regular, pelas famílias de trabalhadores rurais oficialmente autorizadas.

Fonte: Relatório de Gestão de 2014 e Minuta do Manual de Indicadores do Incra.

Tratando de cada critério avaliado:

a) utilidade: nesse critério é avaliado se os indicadores definidos estão sendo utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, se medem e refletem os resultados



das intervenções efetuadas na gestão considerando a amplitude e a diversidade de características do fenômeno monitorado e se refletem a expressão dos produtos essenciais da área de gestão da UJ.

Dos cinco indicadores analisados, foi verificado que apenas o ‘Índice de Gastos com Obtenção de Terras’ não atendeu ao critério, uma vez que não proporciona a mensuração do alcance do fim específico a ser atingido, que está expresso no objetivo estratégico ao qual está vinculado, e não proporciona o monitoramento do progresso da mudança de uma realidade a ser alterada pela ação da Autarquia.

Verificou-se que os cinco indicadores refletem os resultados das intervenções efetuadas na gestão.

Com relação à tomada de decisões gerenciais, foi verificado que todos os indicadores analisados são utilizados para decisão quanto à alocação de recursos orçamentários e financeiros e definição das metas institucionais, o que fica evidenciado nas revisões do Plano de Metas e Créditos Orçamentários da Autarquia.

Por meio de entrevistas com gestores, verificou-se, ainda, que os resultados do ‘Índice de Acesso à Moradia’, após o redesenho da Ação de Crédito Instalação realizado pelo Incra, que culminou com a publicação da Portaria Interministerial nº 78, de 8 de fevereiro de 2013, autorizando que os moradores de projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária sejam beneficiados pelo Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, são utilizados para orientar as gestões que a Autarquia Agrária realiza com o Ministério das Cidades.

Ademais, cumpre registrar que foi informado pelo gestor, por meio de entrevista, que a alta direção com base nos últimos resultados do ‘Índice de Parcelas Supervisionadas’, estuda repensar o atual modelo de supervisão ocupacional da Autarquia.

b) confiabilidade: a Autarquia utiliza como fonte de dados, além de planilhas de controle, sistemas de controle, como o Sistema de Informações Rurais (SIR) e Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).

De acordo com informação encaminhada por meio do Memorando nº 25/2015/DEA2/DE/Incra, de 23 de junho de 2015, a Diretoria de Gestão Estratégica (DE) faz um procedimento de análise de inconsistências dos dados inseridos no SIR (módulo de monitoramento), que ao longo do exercício são reportadas às Superintendências para realização de ajustes. Ademais, foi informado que esse procedimento é reforçado nos últimos meses do exercício, com vistas à melhor qualificação dos dados a serem disponibilizados no Relatório de Gestão da Entidade.

Ainda de acordo com o gestor, anualmente a Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão (DEA) promove visitas técnicas de sensibilização e capacitação nas Superintendências Regionais, alternando as unidades participantes a cada ano, com o objetivo de sanar problemas diretamente com o público usuário do SIR. Em 2011, foi iniciado um trabalho conjunto com a Auditoria Interna do Incra para reforçar e melhorar esse procedimento, com a realização de auditoria dos dados lançados nesse sistema pelas SRs para cinco Planos Orçamentários de maior relevância quanto ao volume de recurso executado e complexidade de acompanhamento. Entretanto, cumpre registrar que em 2014 foram realizadas auditorias nos dados do módulo de monitoramento do Sistema de Informações Rurais somente em três superintendências Regionais (SR – 24/PI, SR – 07/RJ e SR – 09/PR).



Ressalta-se que o Incra dispõe de ferramenta para coleta e armazenamento de dados denominada Wiki Incra. Trata-se de um repositório de dados, disponível na intranet, acessado por todos os servidores da Autarquia, utilizado como interface de comunicação entre a Sede e as Superintendências Regionais para registro de dados relativos à execução física dos Planos Orçamentários (PO) executados. Em 2014, as SRs passaram a publicar mensalmente a execução física detalhada das ações executadas, tendo como base modelos de planilhas disponibilizados pela Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão em parceria com as Coordenações finalísticas. No entanto, em análise a esse repositório, verificou-se que não havia preenchimento por parte de algumas Superintendências, uma vez que o preenchimento não é obrigatório ou normatizado internamente, em que pese haver um trabalho realizado pela Diretoria de Gestão Estratégica para conscientização dos gestores regionais, o que representa a existência de fragilidade de controle.

Em relação ao indicador 'Índice de Área Destinada à Reforma Agrária', registra-se que utiliza como fonte de dados o Sipra e não foram realizadas em 2014 ações de controle por parte da Autarquia, bem como não há, por parte do Incra controles internos para atestar a fidedignidade dos dados nesse sistema.

Quanto ao indicador 'Índice de Gastos com Obtenção de Terras', foi verificado que uma de suas variáveis utiliza informações repassadas pelas Superintendências Regionais, não havendo por parte do gestor mecanismos de controle para atestar a fidedignidade desses dados.

Dessa forma, não há como garantir plenamente a confiabilidade das fontes dos dados utilizados para o cálculo dos indicadores analisados.

c) acessibilidade: quanto à facilidade na obtenção dos dados, todos os cinco indicadores analisados possuem fonte de dados de acesso próprio, ou seja, não há necessidade de obtenção de dados com outras entidades públicas.

Em relação à facilidade para a compreensão dos resultados pelo público, não foram identificadas situações que comprometessem a acessibilidade dos cinco indicadores.

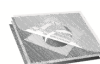
d) economicidade: considerando que o Incra possui sistemas corporativos, como o SIR e o Sipra, que permitem um baixo custo para a obtenção dos índices, ou seja, as variáveis necessárias para cálculo dos indicadores são inseridas nesses sistemas a partir do recolhimento permanente de dados oriundos da execução das atividades correntes das unidades regionais da Autarquia, verificou-se que os indicadores avaliados atendem ao critério de economicidade.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de utilidade do indicador de desempenho "Índice de Gastos com Obtenção de Terras".

Fato

Em análise ao indicador de desempenho 'Índice de Gastos com Obtenção de Terras', referente à Ação 211B - *Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária*, elencado no Relatório de Gestão de 2014, verificou-se que o indicador não possui utilidade no que diz respeito à expressão dos produtos essenciais do objetivo estratégico ao qual está vinculado.



O referido índice tem como finalidade avaliar a evolução do preço das terras desapropriadas ou adquiridas pelo Incra. Para isso, utiliza a seguinte fórmula de cálculo: valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares no exercício, na jurisdição da SR ou Sede. Ou seja, o resultado do indicador mostra a média do valor pago por hectare, no exercício.

De acordo com o Relatório de Gestão de 2014, o 'Índice de Gastos com Obtenção de Terras' foi classificado como indicador de resultado do objetivo estratégico '*Promover a democratização do acesso a terra, com ações de reforma agrária e fundiária, observando as especificidades de cada território e bioma e a função social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo*'.

No entanto, em análise à finalidade do mencionado índice, verifica-se que não expressa o objetivo estratégico em termos específicos, isto é, não permite aferir se foi promovida a democratização do acesso a terra, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo. Tal conclusão foi corroborada pelo Coordenador-Geral de Obtenção de Terras, por meio de entrevista, o qual afirmou que o resultado do indicador é utilizado na tomada de decisão gerencial com um viés mais orientativo, subsidiando a elaboração orçamentária do exercício seguinte e a consequente definição da meta física dos planos orçamentários da Ação 211B, que tratam da desapropriação de imóveis rurais para Reforma Agrária.

Nesse sentido, o indicador não evidencia resultado, uma vez que não proporciona a mensuração do alcance do fim específico a ser atingido, o qual está expresso no objetivo estratégico ao qual está vinculado, e não proporciona o monitoramento do progresso da mudança de uma realidade a ser alterada pela ação da Autarquia. Ou seja, está mais voltado à execução (processo) do que medir o impacto (efetividade) ou os produtos (eficácia) que demonstrem o alcance do objetivo estratégico. Dessa forma, o índice de gastos com obtenção de terras não possui atributos de indicador de resultado para o objetivo estratégico referenciado.

Causa

Interpretação equivocada do conceito de indicador de resultado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/23, de 17 de julho de 2015, a unidade foi instada a se manifestar sobre o fato apurado, para o que não houve apresentação de nova manifestação.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação do relatório preliminar, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo "fato".

Recomendações:

Recomendação 1: Reclassificar o indicador de desempenho "Índice de Gastos com Obtenção de Terras" como indicador de processo.

2.2 Programação dos Objetivos e Metas



2.2.1 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Estágio de implantação do processo de Planejamento Estratégico do Incra.

Fato

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

O processo de planejamento foi iniciado pela Diretoria de Gestão Estratégica (DE) 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. Para a implantação do planejamento estratégico na estrutura administrativa da Autarquia foram realizadas oficinas com as diretorias da Sede e com as SRs, de forma a tornar o processo mais participativo.

A partir dessas oficinas, foram elaborados planos de ação. Nas Superintendências Regionais o plano foi denominado Agenda de Gestão, documento celebrado entre o Presidente do Incra e o Superintendente, do qual constam ações e atividades planejadas para 2013 e 2014, as metas propostas e pactuadas para 2013, os recursos necessários à realização dessas ações e as metas intermediárias de avaliação institucional da SR.

Ainda em 2013, houve uma revisão do plano de ação da Autarquia, autorizada pela Resolução do Conselho Diretor nº 12, de 19 de junho de 2013, e ratificada por meio da Portaria Incra nº 645, de 12 de novembro de 2013, a qual aprovou os critérios para revisão de metas físicas e distribuição dos limites para empenho orçamentário do Incra no mesmo exercício. Nova revisão foi realizada em 2014, ratificada pela Portaria Incra nº 598, de 17 de novembro 2014.

De acordo com o Relatório de Gestão, no exercício de 2014, o Incra deu continuidade ao aperfeiçoamento do processo de planejamento iniciado no exercício anterior, revisou o planejado para 2014 e projetou metas e ações para 2015. O intuito do aprimoramento foi ampliar a clareza dos produtos do processo de planejamento e a facilidade para o seu monitoramento. Assim, a entidade reorganizou a matriz do Plano de Ação e demais quadros de metas e indicadores em um único instrumento, denominado Plano de Metas e Créditos Orçamentários.

O atual estágio do processo de Planejamento Estratégico no âmbito da Autarquia encontra-se em fase de consolidação de rotinas e de indicadores de desempenho e de avaliação e acompanhamento de projetos estratégicos.

Quanto à primeira fase, o Incra está consolidando, no âmbito da Diretoria de Gestão Estratégica, as rotinas internas de implementação do processo de planejamento estratégico (revisões, desdobramento, envolvimento, monitoramento), tendo em vista a



alteração na Presidência e as consequentes mudanças na gestão da Autarquia. Sobre esse assunto, cumpre registrar que em 12 de junho de 2015, o Incra e a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (RedeSist/UFRJ), firmaram parceria para proposição de metodologia específica para o desenvolvimento do planejamento institucional da entidade agrária para os próximos dez anos.

Em relação à segunda fase, a consolidação dos indicadores de desempenho está ligada à construção de indicadores de resultado, de aperfeiçoamento dos já existentes e à difusão, junto às diversas unidades do Incra, da cultura de acompanhamento e monitoramento necessária à boa gestão da entidade.

Com relação à terceira fase, a Autarquia realizou a avaliação de catorze projetos estratégicos por meio de três ciclos e mantém o acompanhamento da execução do portfólio. Os planos dos projetos, aprovados pela Resolução do Conselho Diretor nº 13, de junho de 2014, bem como as respectivas avaliações, ficam disponíveis na intranet do Incra para consulta de todos os servidores.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que a elaboração de projetos estratégicos e os respectivos planos, além de representar uma boa prática, revela-se, também, como um avanço identificado no Incra em 2014. Em um contexto de gestão estratégica, a estruturação do trabalho em projetos é de extrema importância para concentrar esforços e recursos voltados para o alcance dos objetivos definidos como prioritários e concretizar o Plano Estratégico da entidade.

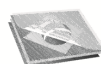
2.2.1.2 INFORMAÇÃO

Peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa.

Fato

Em análise ao Plano Estratégico e em confronto e em exame às informações apresentadas pelo gestor, evidenciou-se que foram geradas as seguintes peças técnicas oriundas da gestão da estratégia no âmbito da Autarquia:

- a) Apresentação do Planejamento Estratégico às Diretorias e às Superintendências Regionais: documento utilizado para apresentar o processo (cronograma/etapas) de Planejamento Estratégico no âmbito da entidade, a visão, missão e objetivos estratégicos do Plano MDA/Incra, e os conceitos e diretrizes para elaboração de ações e metas estratégicas.
- b) Agenda de Gestão: documento celebrado entre o Presidente do Incra e o Superintendente Regional, do qual constam ações e atividades planejadas para 2013 e 2014, as metas propostas e pactuadas para 2013, os recursos necessários à realização dessas ações e as metas intermediárias de avaliação institucional da SR.
- c) Plano de Ação e Metas por Diretoria: documento que contém os critérios para revisão da distribuição das metas físicas e de créditos orçamentários, as metas físicas e o orçamento bianuais para os planos orçamentários (PO) do Incra.
- d) Plano de Projeto Estratégico: documento elaborado para caracterização do trabalho a ser realizado, do qual constam informações como título e objetivo do projeto, escopo, gerentes geral e executivo, entregas (ações), atividades, metas, tarefas, marco, responsáveis, avaliação da execução (campos textual e numérico).



e) Resoluções do Conselho Diretor: aprova os critérios para distribuição de créditos orçamentários e para provisão de limites do Incra, dá publicidade aos novos quadros de metas físicas e de créditos orçamentários das Superintendências Regionais e da Sede, resultantes da aplicação dos critérios para revisão e distribuição de limites, dispõe sobre provisão de limites orçamentários, determina a atualização dos quadros de metas físicas e créditos orçamentários das SRs e da Sede e aprova os planos dos Projetos Estratégicos da Autarquia.

f) Portarias de aprovação da revisão dos planos de metas e créditos orçamentários: documento que aprova os critérios para revisão de metas físicas e distribuição dos limites para empenho orçamentário do Incra, dá publicidade aos novos quadros de metas físicas e de créditos orçamentários das Superintendências Regionais e da Sede, resultantes da aplicação dos critérios para revisão e distribuição de limites, e dá diretrizes quanto ao levantamento dos resultados dos indicadores de desempenho e à contabilização do alcance das metas físicas.

Considerando o atual estágio de implantação do Planejamento Estratégico na Autarquia, 3º ano, e os canais de comunicação utilizados, conclui-se que a divulgação dessas peças técnicas resultantes da gestão da estratégia corporativa do Incra é efetiva em promover o envolvimento e o engajamento dos servidores e o alinhamento das unidades envolvidas com objetivos estratégicos, uma vez que os documentos produzidos traduzem a estratégia em termos operacionais, possibilitando que cada servidor e cada unidade saiba quais são os resultados (metas) a serem alcançados e quais atividades deverão ser desenvolvidas, além de informarem quais são a missão, visão, valores e objetivos estratégicos que norteiam a atuação da Entidade. Além disso, os documentos produzidos revelam que o Incra pauta suas metas e iniciativas estratégicas vinculadas ao orçamento, o que denota a existência de um certo alinhamento dos sistemas de planejamento e de gestão estratégica.

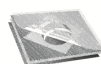
No tocante a subsidiar a tomada de decisões da alta direção, a divulgação das peças técnicas resultantes da gestão estratégica do Incra é relativamente efetiva, uma vez que a disponibilização dos índices alcançados, referente aos indicadores de resultado do plano estratégico, é realizada após o fechamento do exercício, isto é, anualmente, não havendo disponibilização de resultados parciais dos referidos índices, de forma a possibilitar a identificação tempestiva dos entraves à execução bem-sucedida da estratégia.

No entanto, cabe ressaltar que os resultados dos indicadores de processo, que em conjunto com outros dados constantes de sistemas corporativos (Siafi e Sipra) alimentam o cálculo dos indicadores de resultado, são atualizados mensalmente no Sistema Informações Rurais (SIR), e estão disponíveis para consulta a todos os servidores da entidade. A disponibilização on-line de dados e a atualização mensal fornecem subsídios para a tomada de decisão gerencial e correção de rumos e distorções. Ademais, registra-se que a Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação da Gestão, da Diretoria de Gestão Estratégica, iniciou o desenvolvimento de ferramenta de monitoramento de indicadores da qual consta o resultado dos indicadores de gestão. Porém, devido à perda de servidor responsável pelo desenvolvimento, não houve a conclusão da ferramenta. A Diretoria de Gestão Estratégica aguarda a designação de novo Diretor para definir acerca da continuidade ou não desse projeto.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS



3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de acompanhamento da execução de 2014 das metas estabelecidas no Plano de Trabalho do Convênio nº 742522.

Fato

Em avaliação ao processo de acompanhamento da execução das metas do Convênio nº 742522, no exercício 2014, realizada a partir das peças do Processo nº 54000.002569/2009-85, e dos documentos registrados no Siconv, constatou-se que a Unidade não realizou o adequado acompanhamento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho, conforme preconizado na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, vigente à época da celebração do instrumento.

O referido convênio, com vigência entre 19/08/2010 e 08/12/2014, foi executado no âmbito da Ação de Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol, no montante total repassado de R\$ 738.154,00, celebrado junto à ASSOCIACAO DE ORIENTACAO AS COOPERATIVAS DO NORDESTE - ASSOCENE. Desse total, a sexta e última parcela do instrumento de transferência foi repassada em 27 de dezembro de 2013, no montante de R\$ 144.432,00.

A sexta parcela se trata de um aditivo, vinculada a complementação da Meta 1 do convênio, que é definida como a *gestão do projeto na Tecnologia social PAIS com o acompanhamento, monitoramento e avaliação das 200 unidades PAIS. Mobilização e difusão da tecnologia social*. O aditivo em comento foi assinado em atendimento à solicitação da entidade conveniente, registrado no Siconv em 15 de fevereiro de 2013, para o que deveriam ser executados os seguintes itens de despesas:

Quadro 1 – Itens do Termo Aditivo nº 01/2013

Item de Despesa	Valor em R\$
Contratação por produto de Consultor Técnico Especializado em Acompanhamento. Durante 9 meses x 88 horas R\$ 80,00. Monitoramento e Avaliação - 9 produtos	63.300,00
INSS Patronal referente a contratação por produto de Consultor Técnico Especializado em Acompanhamento. Durante 9 meses x 92 horas R\$ 80,00. Monitoramento e Avaliação	12.672,00
Aditivo aos contratos dos Consultores Técnicos Especializados na tecnologia PAIS para apresentarem um Plano de Trabalho Atualizado e Elaborarem e Implementarem uma Estratégia de Comercialização para os beneficiários do Projeto PAIS INCRA respectivamente nos Estados de Alagoas, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará. O resultado desta assessoria deverá compreender mapeamento da produção das Unidades PAIS, planejamento de vendas para os consumidores identificados, articulação de estratégias de logística e distribuição dos produtos do PAIS e sua efetiva comercialização. Ao final deverão ser apresentados registros de operações de comercialização realizadas pelos beneficiários do Projeto PAIS. Valor distribuído na Meta 1.	36.000,00
Acréscimo de valor ao Contrato de Consultor Técnicos Especializados na tecnologia PAIS (01 profissional das ciências agrárias ou afins - Estado do Ceará). Sendo o valor de R\$ 16.000,00 distribuído na Meta 1.	16.000,00
Acréscimo de valor ao Contrato de Consultor Técnicos Especializados na tecnologia PAIS (01 profissional das ciências agrárias ou afins - Estado de Alagoas). Sendo o valor de R\$ 5.000 distribuído na Meta 1.	5.000,00
INSS Patronal referente à contratação de Consultores Técnicos Especializado nos Estado	11.400,00



de AL, PE, RN e CE. Será rateado entre os Produtos dos consultores na Meta 1.	
Total	144.432,00

Fonte: Siconv.

Observa-se que o Cronograma Físico da avença, registrado no Siconv, prevê trabalhos de consultoria, com atividades de monitoramento, avaliação e elaboração de planos de trabalho para os beneficiários do objeto do convênio. No entanto, não foram identificados produtos do conveniente, ou relatórios de acompanhamento do concedente correspondentes à execução da parcela.

Por meio do Ofício/AUD/nº 105, de 08 de julho de 2015, a Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos – DDA se manifestou com o seguinte teor:

“Anexo ao presente cópia da informação técnica INCRA/DDA nº 07 de 27/09/2012 que explicita a necessidade de alteração de prazo e valor do convênio de nº 742522/2010.

Informo que os relatórios de fiscalização elaborados por cada Superintendência Regional, bem como o relatório final, atestando o cumprimento do objeto, encontram-se acostados na contra capa do processo.

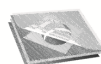
A meta 1 se refere a Gestão do projeto na Tecnologia social PAIS com o acompanhamento, monitoramento e avaliação das 200 unidades PAIS. Mobilização e difusão da tecnologia social, incluindo as capacitações, visita in loco, mapeamento da produção na unidades PAIS, articulação com os parceiros institucionais e a fiscalização e a avaliação eram feitas pelos relatórios apresentados. Pode-se constatar que a meta 1 está presente em todas as fases do projeto. (sic)

Informo que o pedido de aditamento de prazo e valor solicitado pela ASSOCENE, em que explica os fatores que impediram o alcance dos resultados está inserida ao processo (páginas 589 e 590).

Chamo atenção que a informação técnica solicitando prorrogação de prazo e valor é de setembro de 2012 e a liberação ocorreu em dezembro de 2013. Quando se decidiu fazer o aditamento de prazo e valor a situação do convênio contava com 40 unidades PAIS não instaladas, sendo 30 unidades no norte do Ceará, 44 unidades parcialmente instaladas e 04 propensas a remanejamento. Os recursos alocados, à época, foi para prorrogação dos contratos dos supervisores, pagos pelo INCRA, e a assistência técnica, pagos com recursos da FBB, que garantiram a implantação e a execução do objeto contratado. Bom lembrar que a FBB, na mesma época, fez um aditamento de prazo e valor de R\$ 239.570,96 (duzentos e trinta e nove mil e quinhentos e setenta reais e noventa e seis centavos). (sic)

Esclarecemos que durante a execução do Convênio a fiscalização se dava mediante reuniões bimestrais com todo o corpo técnico e gerencial envolvidos no Convênio tanto do INCRA quanto da FBB, além das reuniões promovidas pela ASSOCENE com o seu quadro contratado e as reuniões com os asseguradores do INCRA e a coordenação do convênio.

Dessa forma posso assegurar que durante toda a execução os asseguradores do Convênio, nomeados por Ordem de Serviço, no âmbito de cada Superintendência garantiram o bom andamento da implantação das atividades previstas no Plano de Trabalho com os recursos alocados para diária no Programa Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (2066), especificamente na ação Terra Sol (4320). (sic)



Conforme já esclarecido, ao longo das várias auditorias executadas pela Controladoria Geral da União – CGU, os relatórios de fiscalização tanto dos asseguradores do INCRA, quanto dos supervisores contratados pela ASSOCENE, não se encontram no SICONV, em razão de serem muito extensos.”

A manifestação encaminhada não apresentou os relatórios de acompanhamento solicitados. Afirma-se que os documentos estão acostados na contracapa do Processo nº 54000.002569/2009-85. De fato, durante os trabalhos de auditoria, foram identificados produtos dos consultores e relatórios dos asseguradores, porém todos eles se referem a datas anteriores à liberação do recurso da sexta parcela do Convênio, o que, conforme verificado anteriormente, corresponde à prestação de consultorias que deveriam resultar em produtos, que, em vista da data de liberação do recurso financeiro, teriam que terem sido executados durante o exercício 2014.

Por meio do Ofício/AUD/nº 112, de 14 de julho de 2015, foi ainda encaminhado MEMO/INCRA/DDA/nº 34, de 14/07/2015, com o seguinte teor:

“Informamos que não existe normativos internos estabelecendo procedimentos, muito embora esteja estabelecido no SICONV de que cada Convênio defina a sua estratégia metodológica de acompanhamento e controle. (sic)

Com base nessa determinação a equipe de fiscais, composta pela Ordem de Serviço INCRA/DD/DA Nº 08/2013, para o Convênio Nº 781425/2012, realizou duas reuniões no ano de 2013 e no ano de 2014, mais duas reuniões sendo uma, no período de 17 a 19/03/2014 (ata em anexo), e a seguinte no período e 15 a 16/09 para acompanhamento do referido Convênio.

Informo que para o Convênio Nº 742522/2010 a falta de supervisão pelos gestores da sede foi resolvida desde fevereiro de 2012, e a fiscalização se dava mediante reuniões da FBB, além das reuniões bimestrais com todo o corpo técnico e gerencial envolvidos no Convênio, tanto do INCRA, quanto da FBB, além das reuniões com os asseguradores do INCRA e a coordenação do convênio.

Em 2014 foram realizadas três viagens a Recife nos períodos de 12 a 14/02, 23 a 25/07 para discussão e análise dos relatórios finais dos supervisores, contratados pela ASSOCENE, e 11 a 15/12 para preparação e lançamento da Revista do PAIS.

Asseguramos que não houve prejuízo das atividades de acompanhamento e que os recursos foram disponibilizados, tanto para as reuniões bimestrais, quanto para a fiscalização dos asseguradores no âmbito de cada Superintendência Regional.

Compartilhamos e ressaltamos a importância das recomendações da Controladoria Geral da União para que se busque normativos internos que estabeleçam procedimentos padronizados para acompanhamento, fiscalização e gestão das transferências de recursos.”

Dessa manifestação, observam-se fragilidades no ambiente de controle, pois não existe procedimento instituído para a gestão das transferências. Os procedimentos podem variar de acordo com o estipulado pelo gestor de cada convênio. Observou-se que foi estabelecida uma rotina para o acompanhamento do Convênio nº 742522, conforme informado na manifestação encaminhada, porém, isso ainda não evidencia a existência dos produtos relacionados com a sexta parcela do convênio, permanecendo a necessidade de sua disponibilização.

A ausência de produtos dificulta a comprovação da aplicação integral do recurso repassado no objeto da transferência, conforme os termos celebrados. Além disso, contradiz o art. 54, II, da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.



Causa

Ausência de atos do Coordenador-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos e do Chefe de Divisão de Desenvolvimento para a instituição de rotinas instituídas para o acompanhamento da execução das metas das transferências celebradas, de acordo com as atribuições do art. 134, inciso I, do Regimento Interno do Incra, aprovada pela Portaria nº 20, de 08 de abril de 2009.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/23, de 17 de julho de 2015, a unidade foi instada a se manifestar sobre o fato apurado, para o que não houve apresentação de nova manifestação.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria e a realização da Reunião para Busca Conjunta de Soluções, a Coordenação Geral de Desenvolvimento – DDA, por meio do Mem. 39/DDA, de 27 de agosto de 2015, encaminhado por meio do Ofício/AUD/nº 144, de 28 de agosto de 2015, manifestou-se da seguinte forma:

“1. Em atenção ao Memo Circular/Aud/nº 06 de 17 de agosto de 2015, informo que a resposta está sendo elaborada uma Nota Técnica com todos os esclarecimentos necessários referente a transferência dos recursos, no valor de R\$ 144.432,00 à Associação das Cooperativas do Nordeste – ASSOCENE.. (sic)

2. Dessa forma necessito uma dilação de prazo até o dia 08/09 para concluir a referida Nota Técnica.”

Análise do Controle Interno

Por meio de manifestação, a Coordenação Geral de Desenvolvimento – DDA informou que estaria sendo elaborada Nota Técnica com os esclarecimentos necessários. No entanto, a recomendação objeto de discussão na Reunião para Busca Conjunta de Soluções, consistiu na apresentação, pela Unidade, dos produtos relativos à 6ª parcela do Convênio 742522, não encaminhados até o encerramento dos trabalhos. Nesse sentido, as eventuais manifestações a serem encaminhadas serão analisadas por meio de Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Requerer do conveniente os produtos relativos à execução da 6ª parcela do Convênio nº 742522, no montante de R\$ 144.432,00.

Recomendação 2: Instituir rotinas de procedimentos padronizadas para o acompanhamento da execução das transferências.

4 ASSENTAMENTOS PARA TRABALHADORES RURAIS

4.1 CADASTRO PNRA

4.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Homologação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que não



cumpriram os requisitos de admissibilidade previstos na legislação de regramento da matéria.

Fato

Em ação de controle realizada no exercício de 2014, por meio da Ordem de Serviço nº 201408383, foram realizados exames, envolvendo a análise dos beneficiários (assentados) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) cadastrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), com o objetivo de verificar se eles atendem aos requisitos de admissibilidade do Programa, conforme as normas legais e supraleais vigentes, principalmente a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), o Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, a Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005, e a Portaria nº 06, de 31 de janeiro de 2013 do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Nesse contexto, foi requisitado ao Incra a disponibilização de cópia das bases de dados do Sipra, as quais contivessem todos os beneficiários do PNRA. A determinação dos beneficiários que seriam alvo de análise, dentro do universo de todos os beneficiários cadastrados no sistema, se deu através da seleção dos que não tinham em seu registro uma situação de caráter terminativo (Cadastro Inativo, Desistente, Eliminado, Evadido, Falecido, Desistente do processo de Homologação) e cujos projetos não estavam em fase de obtenção, pré-projeto, criação ou que tenham sido cancelados ou revogados.

Considerando a lista de beneficiários do PNRA extraídos do Sipra, esses dados foram correlacionados com outros bancos de dados governamentais a fim de identificar a eventual existência de assentados que foram beneficiados em desacordo com as normas que regem o Programa. Cada mandamento normativo relevante foi considerado nessa correlação, implicando assim no cruzamento dos dados do Sipra com bases de dados diversas. Cada um desses cruzamentos foi denominado “trilha de auditoria”.

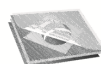
Destaca-se que, por questões tecnológicas, ausência de dados e necessidade de delimitação do escopo, não foram analisados os critérios referentes aos incisos V, VII e IX do art. 5 da NE Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005, quais sejam: candidato proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, candidato estrangeiro não naturalizado, e candidato condenado por sentença final definitiva transitado em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita.

Cumpre registrar que os resultados da referida ação de controle verificaram-se encaminhados à Unidade, preliminarmente em 11/5/2015 (Ofício nº 10989/2015/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR), com a realização de reunião de Busca Conjunta de Soluções em 15/5/2015. O Relatório nº 201408383 foi encaminhado por meio do Ofício nº 14668/2015/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 24 de junho de 2015.

A partir dos exames realizados, foram identificadas as seguintes situações em desconformidade com a legislação que rege a matéria:

a) 38.808 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a funcionários públicos, civis e militares.

Foi realizado o cruzamento dos dados de beneficiários do PNRA com outras bases governamentais a fim de identificar a existência de assentados que, quando da data de sua homologação no programa, eram servidores públicos, de qualquer espécie.



Executou-se a trilha de auditoria nos bancos de dados do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) em conjunto com os seguintes bancos de dados:

- a) Portal da Transparência do Poder Executivo Federal – Servidores ativos, civis e militares do Poder Executivo Federal.
- b) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) – Servidores civis do Poder Executivo Federal.
- c) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – Informações trabalhistas de interesse governamental.
- d) Tribunal de Contas da União (TCU) – julgamentos relacionados aos atos de admissão de pessoal do serviço público federal.

Dos exames, foram identificadas 38.808 ocorrências em que o titular ou cônjuge eram funcionários públicos quando de sua homologação no PNRA, em desacordo com o estabelecido nos seguintes normativos:

- Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra): art. 25, § 3º;
- Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966: art. 64, inciso I, alínea “c”;
- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993: art. 20;
- Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005: art. 6º, inciso I;
- Portaria nº 06, de 31 de janeiro de 2013 do Ministério do Desenvolvimento Agrário: art. 3º, inciso I.

Considerando apenas os códigos de beneficiários que em alguma época foram suspensos (com suspensões vigentes ou não) e que a suspensão ocorreu por motivo relacionado ao exercício de função pública, obtém-se o número total de 19.442 códigos que já foram suspensos pelo Incra em virtude da identificação da condição de servidor público do beneficiário, sendo que 6.728 deles não estão mais com suspensão vigente. Já os outros 19.366 servidores públicos beneficiados pelo PNRA, identificados por essa trilha, nunca foram notificados pelo Incra por motivo relacionado ao seu cargo público.

b) 271 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a parlamentares e governantes durante os seus mandatos eletivos.

Foi realizada a correlação dos dados do Sipra com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos aos candidatos a cargos eletivos em todas as esferas da federação, incluindo, dentre outros, se o candidato foi ou não eleito. Importante mencionar que foram verificados os dados referentes aos pleitos eletivos ocorridos entre 1998 e 2012.

Dadas essas informações, destaca-se que foram identificados, entre beneficiários titulares e cônjuges, 267 ocupantes de cargos políticos que foram incluídos no Programa de Reforma Agrária durante os seus mandatos, sendo cinco prefeitos e 262 vereadores. Esse número equivale a 271 códigos de beneficiário. Destaca-se que o número de códigos é superior ao de beneficiários, pois foram identificados políticos homologados em dois lotes distintos durante os seus mandatos.

Desses 271, 118 já foram suspensos pelo Incra em virtude do motivo “POLÍTICO ELEITO”, sendo que 35 deles conseguiram se defender dessa penalização. Já os outros 153 parlamentares e governantes indevidamente beneficiados pelo PNRA nunca foram notificados pelo Incra por motivo relacionado ao seu mandato eletivo.

Considerando que a análise realizada considerou como data base para a aferição dos critérios eliminatórios a data de homologação, não foram considerados irregulares os

indivíduos que após serem assentados lograram êxito em se eleger para algum cargo eletivo.

c) 4.245 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a famílias com renda superior a 3 salários mínimos proveniente de atividade não agrícola.

Foi executada trilha de auditoria nos bancos de dados do Sipra em cruzamento com a base de dados do Registro Anual de Informações Sociais (RAIS) dos anos 2004 a 2013 e, ainda, com a base do Sistema Benefícios (SISBEN) do Ministério da Previdência Social – que contém informações sobre aposentadorias e pensões – dos anos de 2011 a 2013.

O cruzamento foi feito considerando-se a renda auferida pelo beneficiário à época da homologação e selecionando-se aqueles que perceberam renda superior a três vezes o salário mínimo vigente no período – foi considerada uma margem de 10% para que não fossem selecionados aqueles que receberam valores muito próximos a esse limite. Foram excluídas da relação as pessoas cuja atividade registrada na RAIS caracterizava-se por atividade agrícola, indicadas através do grupo da atividade na hierarquização da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Dos exames, foram identificados 4.245 códigos de beneficiário indevidos em virtude de a família beneficiada auferir renda superior a 3 salários mínimos, em desacordo com o inciso II do art. 6º da Norma de Execução/Incrá nº 45, de 25 de agosto de 2005. Desse total, 354 estão atualmente suspensos por esse motivo e 1.252 suspensos por outros motivos. Há ainda 120 que estão atualmente regulares, mas que já foram suspensos por se enquadrarem na vedação em tela e outros 483 que foram suspensos anteriormente por motivos diversos. Por fim, há 2.036 beneficiários que se enquadram nesta trilha de auditoria e que não tiveram nenhuma medida adotada pelo Incra.

d) 449 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas falecidas

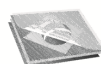
Buscou-se identificar se houve concessão de benefícios a pessoas que, quando da época da homologação no PNRA, já estavam falecidas.

Com esse intuito, efetuou-se a correlação dos dados do Sipra com os dados do Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI), cujo preenchimento é de responsabilidade dos Cartórios de Registro Civil, e, também, com os do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a fim de verificar se foram realizadas homologações no Sipra após a data de óbito do beneficiário.

Após a realização dos exames, foram identificados 449 códigos de beneficiário vinculados ao beneficiamento indevido a pessoas falecidas antes da homologação no Sipra. Desse total, 1 está atualmente suspenso por esse motivo e, portanto, 448 benefícios se enquadram no caso exposto e não tiveram nenhuma medida adotada pelo Incra.

e) 7.872 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a proprietários, quotistas, ou acionistas de estabelecimento comercial ou industrial.

Foi realizada a correlação dos dados de beneficiários do PNRA com o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Secretaria da Receita Federal do Brasil, a fim de identificar a existência de assentados que, quando da data de sua homologação no programa, eram proprietários(a), quotistas, acionistas ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a). Mais especificamente, foram selecionados apenas os benefícios em que,



concomitantemente, a data de homologação foi mais recente que a data de entrada do titular ou cônjuge/companheiro na sociedade e anterior a uma eventual data de exclusão do sócio, seja por saída da sociedade ou por baixa da empresa.

Destaca-se ainda que alguns vínculos de responsabilidade foram desconsiderados por não corresponderem à vedação prevista na Norma de Execução SD/INCRA nº 45, de 25 de agosto de 2005: os casos em que os beneficiários apresentaram vínculos – com instituições públicas e privadas – de Presidente, Diretor, Administrador, Tesoureiro, Liquidante, e Secretário. Adicionalmente, foram expurgados os beneficiários que apresentaram vínculos que não se enquadram como “estabelecimento comercial ou industrial”.

Por meio desse cruzamento, identificou-se que 8.515 pessoas, dentre titulares e cônjuges, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, eram sócias de estabelecimentos comerciais e industriais quando da homologação no PNRA. Esse número de pessoas corresponde a 7.872 códigos de beneficiário, o que vai de encontro ao disposto nas seguintes normas:

- Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966: art. 64, inciso I, alínea “b”;
- Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005: art. 6º, inciso III;
- Portaria nº 06, de 31 de janeiro de 2013 do Ministério do Desenvolvimento Agrário: art. 3º, inciso IV.

Do total de 7.872 famílias que, na data de homologação no programa, tinham o titular ou cônjuge/companheiro do benefício como sócio de pessoa jurídica, 473 encontram-se com seus registros (códigos) suspensos, 210 já foram suspensas, mas tiveram tal medida cessada e outras 7.189 não sofreram qualquer tipo de diligência do Incra.

Ressalta-se, porém, que nenhum dos códigos de beneficiário que foram suspensos, sofreram tal medida em virtude de o titular ou cônjuge ter sido identificado como sócio de pessoa jurídica, devendo o Incra atentar para os casos em que houver duplicidade de critérios impeditivos, uma vez que embora um beneficiário possa ter conseguido se defender de um dos critérios de eliminação, como por exemplo ser servidor público, pode recair sobre o mesmo beneficiário outros motivos que impliquem na vedação de sua participação no programa, como por exemplo ser sócio de empresa.

f) 15.347 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas já anteriormente contempladas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária.

Com o objetivo de identificar participantes do PNRA que foram beneficiados em desacordo com o dispositivo normativo supracitado, foi realizada uma filtragem dos dados contidos no Sipra, objetivando identificar pessoas que tenham sido beneficiadas repetidamente, seja como titular ou cônjuge.

Foram então identificados quatro tipos de resultados:

- a) Pessoa beneficiada duas ou mais vezes na condição de titular;
- b) Pessoa beneficiada duas ou mais vezes na condição de cônjuge;
- c) Pessoa beneficiada primeiro como cônjuge e, em outra oportunidade, como titular;
- d) Pessoa beneficiada primeiro como titular e, em outra oportunidade, como cônjuge.

As principais situações verificadas são as seguintes:

- i) Ex-beneficiários do PNRA (como cônjuge ou titular) que foram novamente beneficiados como titular (6.583 pessoas);
- ii) Ex-beneficiários do PNRA (como cônjuge ou titular) que foram novamente beneficiados como cônjuge (3.514 pessoas);
- iii) Pessoas que estão com dois (ou mais) registros ativos, tendo sido inicialmente homologadas como titular e posteriormente, em outro código, homologadas novamente como titular e/ou cônjuge (2.120 pessoas);
- iv) Pessoas que estão com dois (ou mais) registros ativos, tendo sido inicialmente homologadas como cônjuge e posteriormente, em outro código, homologadas novamente como titular e/ou cônjuge (1.729 pessoas)
- v) Pessoas que estão com dois ou mais registros ativos na condição exclusiva de titular (988 pessoas); e,
- vi) Pessoas que estão com dois ou mais registros ativos na condição exclusiva de cônjuge (569 pessoas).

Tais situações vão de encontro ao disposto no inciso IV do art. 6º da Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005.

Verificou-se a existência de 15.347 códigos de beneficiário indevidamente homologados em virtude de duplicidade de cadastro. Desses, apenas dois foram objeto de alguma análise pelo Incra em virtude de duplicidade de registro, devendo essa autarquia fazer a verificação completa de todos os casos identificados.

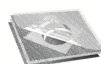
g) 2.221 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a portadores de deficiência física ou mental.

Realizou-se a correlação do banco de dados do Sipra com os dados do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Dentre os diversos benefícios concedidos pela seguridade social, destaca-se o Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência - BPC/LOAS, que corresponde à garantia de um salário mínimo, mensal, à pessoa com deficiência, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção e também não possa ser provida por sua família.

Utilizou-se como parâmetro a data de entrada do requerimento do BPC, pois se pressupõe que, ao requerer esse benefício o proponente já tenha sido acometido pelo fato gerador de sua deficiência. Importante destacar que estão sendo considerados apenas os favorecidos do BPC que tiveram seus benefícios deferidos. Ressalta-se ainda que, considerando a natureza eminentemente permanente do benefício de amparo à deficiência, optou-se por fazer o cruzamento com os dados mais recentes do SISBEN, qual seja a relação de pagamentos de abril de 2014.

Dadas essas informações, destaca-se que foram identificadas 2.219 pessoas que mesmo após terem requerido o recebimento do BPC, e, portanto, já serem portadoras de deficiência geradora de impedimento de longo prazo, foram homologadas no Programa de Reforma Agrária, o que contraria o estabelecido no inciso VI do art. 6º da Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005.

Esse total de pessoas equivale a 2.221 códigos de beneficiário distintos concedidos a pessoas portadoras de deficiência geradora de incapacidade de longo prazo. Desses benefícios, 33 deles estão ou já foram suspensos pelo Incra, a maioria por outros motivos, já os demais 2.188 não sofreram nenhum tipo de medida administrativa.



h) 4.291 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas aposentadas por invalidez.

Com o objetivo de identificar a existência de assentados que foram admitidos no PNRA mesmo sendo aposentados por invalidez, foi realizada a correlação dos dados contidos no Sipra com o banco de dados do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Buscaram-se, especificamente, os indivíduos que na data de sua homologação no PNRA já eram beneficiários de algum tipo de benefício relacionado à aposentadoria por invalidez. Para tanto, utilizou-se como parâmetro a data de início do benefício (DIB), no SISBEN.

Dos exames, conclui-se que, de acordo com os dados do Sipra e do SISBEN, 4.291 parcelas da reforma agrária foram homologadas para pessoas que são (ou eram) aposentados por invalidez, o que contraria o estabelecido no inciso VIII do art. 6º da Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005. Desses benefícios, 120 deles estão ou já foram suspensos pelo Incra, nenhum pelo motivo abordado nesse tópico, já os outros 4.171 não sofreram nenhum tipo de medida administrativa.

i) 76.157 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas com idade inferior a 16 ou superior a 60 anos

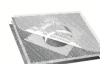
Considerando o estabelecido no art. 64 do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, e no art. 7º da Norma de Execução/Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005, realizou-se a filtragem no banco de dados do Sipra com o objetivo de identificar beneficiários fora dos limites etários permitidos, quais sejam aqueles com idade inferior a 18 ou superior a 60 (aqueles com idade inferior a 18 e superior a 16 serão destacados, pois, caso sejam emancipados, têm sua participação admitida no PNRA).

Para tanto, foram utilizados como parâmetros de pesquisa a data de nascimento do beneficiário e a data em que ele foi homologado no Programa, para, dessa forma, verificar a idade do beneficiário na data em que foi homologado no PNRA. Para obter um resultado mais confiável, optou-se por utilizar como fonte de pesquisa a data de nascimento dos beneficiários no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Secretaria da Receita Federal do Brasil, utilizando subsidiariamente os dados contidos no Sipra.

Dos exames, conclui-se que foram identificadas 70.252 parcelas da reforma agrária concedidas em benefício de pessoas com idade inferior a 16 ou superior a 60 anos, em desacordo com a legislação fundiária. Foram identificados ainda 4.670 códigos vinculados à homologação de jovens com idade entre 16 e 18 anos, devendo o Incra verificar se se tratam de menores emancipados, única possibilidade de admissão no PNRA de pessoas nessa faixa etária. Por fim, foram ainda identificadas pessoas com datas zeradas ou negativas quando de sua homologação no Programa, evidenciando deficiência no cadastro desses beneficiários no Sipra.

Ressalta-se que o impedimento referente a pessoas com mais de 60 anos ainda será alvo de análise jurídica pela Autarquia.

j) Inconsistências e oportunidades de melhoria identificadas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), relacionadas às informações de CPF, nome, data de união/separação, transferência, emancipação de menores e bloqueio de beneficiários.



No decorrer dos trabalhos, foram identificadas inconsistências nos dados e a necessidade de informações mais detalhadas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).

Foram identificados 2.491 beneficiários que tem em seu cadastro do Sipra o CPF de uma pessoa diferente. Identificou-se, também, 141 CPFs atribuídos a mais de um beneficiário. Ainda com relação aos cadastros dos beneficiários, a data de nascimento encontra-se vazia para 46.127 deles e para outros 72.092 a data de nascimento registrada no Sipra difere da data de nascimento constante na base do CPF.

Com relação aos dados dos cônjuges, há campos não preenchidos. Dentre eles, as datas de união e separação, o que impossibilita constatar se determinado cônjuge já o era à época da homologação do benefício. Do total de 794.075 cônjuges armazenados no sistema, 552.015 não têm a data de união preenchida. Dos cônjuges que têm em seu registro a informação de serem cônjuges anteriores, que totalizam 44.494, 40.351 não têm a data de separação preenchida.

Além das inconsistências acima, identificou-se oportunidades de melhoria no sistema, no que diz respeito ao armazenamento de novas informações para robustecer o controle da seleção de beneficiários.

Nesse contexto, destaca-se a importância de se incluírem novos motivos de afastamento para melhor refletir e descrever a situação que gerou o bloqueio dos beneficiários. Por exemplo, o motivo 'BENEFÍCIO PREVIDÊNCIA' não traz a informação precisa do motivo de bloqueio, podendo ser aposentadoria por invalidez, deficiência física, etc.; o mesmo vale para a categoria 'OUTROS' que não dá detalhe sobre o motivo.

Não consta no sistema a informação de que determinado beneficiário menor púbere (pessoa com faixa de idade entre 16 e 18 anos ainda não completados) é emancipado ou não. Ser emancipado é condição necessária para que uma pessoa nessa faixa etária possa ser beneficiada pelo programa e não há esse dado no sistema, conforme destacado em parte específica desse relatório.

k) Ausência de controles internos efetivos no âmbito das Superintendências Regionais do Incra para assegurar o cumprimento das normas de seleção de beneficiários.

Com objetivo de avaliar os controles internos estabelecidos pela Autarquia, solicitou-se à Diretoria de Obtenção de Terras do Incra (DT) explicações acerca do funcionamento das fases de inscrição, seleção e homologação dos candidatos no PNRA, bem como foi designada uma equipe de auditoria para realizar análise *in loco* na Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno (SR-28), de 20 a 28 de novembro de 2014, sobre a documentação de alguns beneficiários que, a princípio, foram identificados como irregulares pelo cruzamento de dados descrito neste relatório.

De acordo com o informado pela DT, essa Diretoria é responsável por definir os critérios e atos normativos relativos à seleção das famílias, ficando a cargo das Superintendências Regionais todo o processo de inscrição, coleta de dados dos candidatos, classificação das famílias, pesquisas a órgãos estaduais, solicitação e análise dos relatórios do CNIS e outras bases governamentais, e homologação da Relação de Beneficiários. A DT ainda informou apoiar a Auditoria Interna do Incra na supervisão de todo esse processo.

Considerando que esse processo acontece, predominantemente, nas Superintendências Regionais, decidiu-se realizar auditoria *in loco*. Destaca-se que a SR-28 foi escolhida



pelo critério de proximidade ao Órgão Central da CGU. Para tanto, foi selecionada uma amostra de beneficiários identificados como irregulares pelos cruzamentos de dados e solicitado à Superintendência a disponibilização da documentação desses assentados para análise. Destaca-se que a amostra foi do tipo não probabilística, selecionada a partir dos critérios de relevância e quantidade de beneficiários irregulares por projeto.

A equipe de auditoria também realizou entrevistas com os gestores da SR, de forma que fosse possível conhecer o funcionamento, os pontos sensíveis e as fragilidades da seleção e homologação dos candidatos, com foco principalmente no atendimento dos critérios eliminatórios previstos na Norma de Execução Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005 e outros normativos.

Por meio desse trabalho, foram identificadas as seguintes situações:

i) Seleção dos Candidatos

Embora o PNRA seja um Programa Governamental de ampla abrangência, destinado a qualquer interessado que se enquadre nos critérios normativos estabelecidos, a seleção dos beneficiários é feita prioritariamente entre aqueles que se encontram acampados nas proximidades das áreas de assentamento. A Divisão de Obtenção de Terras da SR-28 informou, por meio de entrevista, que quando há notícia de que haverá desapropriação ou obtenção de determinada área, é habitual que se concentrem em acampamentos ao redor da propriedade pessoas interessadas em assentamento nesse local, e que o Incra tem como padrão priorizar o assentamento desses acampados.

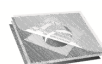
Na mesma entrevista foi comunicado que, por recomendação do TCU e do MPF, estava previsto para janeiro de 2015 um novo procedimento de seleção, em que será realizado um cadastro municipal unificado de interessados a participar do PNRA, e as famílias serão assentadas de acordo com a classificação nesse cadastro, independente da participação em acampamentos.

ii) Bancos de dados utilizados nas análises dos candidatos

A NE nº 45, de 28 de agosto de 2005, do Incra, bem como outros dispositivos normativos, preveem uma série de requisitos para a participação no PNRA, porém as Superintendências do Incra não foram instrumentalizadas para verificar todas as situações previstas naquela norma. De acordo com o informado pela Divisão de Obtenção de Terras e pela Divisão de Desenvolvimento da SR-28, o Incra dispõe atualmente apenas da pesquisa ao CNIS e ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR para verificar todas as situações eliminatórias previstas na NE nº 45, de 28 de agosto de 2005. Foi informado ainda que os dados não disponíveis em sistema são requisitados, via ofício, aos órgãos competentes que, entretanto, não costumam responder.

Apesar de a SR-28 informar essa fragilidade na análise dos candidatos, verificaram-se, na documentação analisada, inconsistências nas consultas às bases disponíveis. Observou-se, por exemplo, que de 70 processos, nos quais se analisou a realização de cruzamentos com bases de dados governamentais, em 42 deles a pesquisa ao CNIS não foi realizada nem foi solicitado ao candidato que apresentasse o seu Extrato CNIS Cidadão. Observou-se também que não é habitual realizar pesquisa ao SNCR e que, em alguns processos, constam espelhos de pesquisa ao SISBEN, do INSS, mesmo tendo sido informado que o Incra não dispõe dessa base.

iii) Identificação de irregularidades e bloqueios



Na análise dos processos disponibilizados pela SR-28, verificaram-se algumas situações ocorridas em 2014 que, por meio de pesquisa ao CNIS, foi identificado que o candidato era servidor público, mas mesmo assim foi homologado, tendo sido notificado posteriormente para esclarecer essa situação. Questionada sobre isso, a Divisão de Desenvolvimento da SR-28 informou que é orientação do Incra que se dê prosseguimento ao processo de homologação dos candidatos, e que aqueles que apresentaram pendências permaneçam bloqueados no sistema até que a situação seja esclarecida.

No entanto, nos casos identificados, verificou-se que os beneficiários que apresentaram pendências na fase de batimento foram notificados após a sua homologação no PNRA, mas não constou no Sipra nenhum tipo de bloqueio ou suspensão a esses assentados, estando eles, para o sistema, aptos a receber qualquer tipo de fomento governamental.

iv) Verificação de renda familiar superior a 3 salários mínimos

Em relação à verificação de renda familiar superior a 3 salários mínimos e vínculos trabalhistas, observou-se, como relatado, que em diversas oportunidades a SR não realizou a pesquisa ao CNIS, o que poderia ter revelado esse tipo de situação. Além disso, de acordo com entrevista realizada com o gestor da Divisão de Obtenção de Terras da SR-28, foi informado que a documentação básica solicitada do assentado se restringe à Identidade e CPF, solicitando-se a CTPS identificar sigla apenas em caso de alguma pendência a ser esclarecida.

Caso o CNIS fosse pesquisado (ou solicitado) em todas as oportunidades e, da mesma forma, a CTPS de todos os candidatos fosse analisada, esse tipo de situação seria evitada e/ou minimizada. Da forma como foi verificado, por omissão intencional do candidato e por deficiência das pesquisas realizadas pelo Incra, não chega a essa autarquia a informação de que estão sendo assentadas pessoas que auferem renda familiar superior a 3 salários mínimos proveniente de atividades não agrícola.

Vale salientar que entre os candidatos analisados como detentores de renda superior a três salários e que mesmo assim foram homologados no PNRA, verificou-se uma taxa de evasão relevante. Por exemplo, dos onze beneficiários analisados no Projeto de Assentamento Morrinhos, projeto em que houve inspeção ocupacional por parte da Superintendência, oito foram eliminados por não manter moradia habitual na área, nem cultivar a terra.

v) Verificação da faixa etária permitida pelo PNRA

Em relação à verificação da faixa etária admitida pelo PNRA, observou-se que, embora os candidatos declarem sua data de nascimento correta, corroborada pelos documentos de identificação entregues, o Incra admite o assentamento de pessoas com idade superior a sessenta anos, em desacordo com o previsto no art. 64 do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966.

Em entrevista realizada com os gestores das Divisões de Obtenção de Terra e da Divisão de Desenvolvimento da SR-28, foi obtida a informação que, de fato, a SR não impede que pessoas com idade superior a sessenta anos sejam homologadas, desde que apresentem capacidade de trabalho.

Verificou-se, também, uma taxa relevante de evasão entre aqueles assentados que foram homologados no PNRA com idade superior a sessenta anos. Por exemplo, no Projeto de Assentamento Morrinhos, em que houve inspeção ocupacional, dos quatorze

beneficiários analisados, nove foram eliminados por não manter moradia habitual na área, nem cultivar a terra.

vi) Verificação de político eleito e proprietário de estabelecimento comercial/industrial

A partir da análise da documentação dos beneficiários, verificou-se que o Incra não realiza e/ou não dispõe de qualquer pesquisa que possa revelar se um candidato é detentor de cargo político ou é proprietário ou participante de estabelecimento comercial ou industrial. Importante ressaltar que, em relação aos detentores de cargos políticos eletivos, os dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral estão disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos, que poderia ser adotado como fonte de pesquisa pelo Incra.

Por meio das análises constatou-se, ainda, que os candidatos que se enquadram em alguma dessas situações geralmente omitem esse fato do Incra no ato da inscrição ou da homologação.

vii) Assentados beneficiados mais de uma vez pelo PNRA

Em relação aos candidatos que foram beneficiados pelo PNRA mais de uma vez, por meio de análise documental e entrevistas com os gestores, identificaram-se as seguintes situações que merecem destaque:

- Assentado que se separa do cônjuge e sai da parcela, deixando o lote para seu ex-cônjuge e pleiteando com o Incra um novo assentamento em outro lote. Quando esse ex-beneficiário consegue novamente ser assentado em outro lote, seu nome consta no sistema vinculado a duas parcelas distintas.

- Beneficiário que já foi homologado anteriormente em uma parcela, mas desistira de permanecer por motivo que o Incra considerou justificado. Assim, esse beneficiário permanece aguardando nova parcela e quando é beneficiado novamente seu nome consta no sistema vinculado a duas parcelas distintas.

Embora tenha sido informado na entrevista com o chefe da Divisão de Obtenção de Terras que o Sipra acusa automaticamente quando um candidato cadastrado já foi beneficiado antes em qualquer lugar do Brasil, verificaram-se situações de duplicidade de beneficiários não justificadas, evidenciando a necessidade de aprimorar o controle realizado sobre essas situações, inclusive por meio de aprimoramentos do Sipra.

viii) Verificação de aposentados por invalidez e deficientes físicos

Observou-se que, em relação aos assentados identificados como aposentados por invalidez ou portadores de deficiência física, o Incra não dispõe de base de dados que informe essas situações. O SISBEN, do INSS, é a base de dados adequada para pesquisar essas situações, no entanto não há informações de que o Incra disponha de acesso a esse sistema. Verificou-se nos documentos analisados que no batimento de alguns beneficiários foi juntado ao processo o espelho do SISBEN (INSS), mas não há informação de que o documento tenha sido entregue pelo próprio assentado, acessado online pelo Incra ou requisitado ao INSS. Em relação à condição de deficiente físico, o formulário cadastral do Incra sequer traz um campo específico para que o candidato declare essa situação.

ix) Verificação de pessoas falecidas

Não foi possível verificar a documentação dos beneficiários selecionados na amostra, pois os respectivos processos não foram disponibilizados até o encerramento dos trabalhos.

I) Intempestividade de análise da situação de 15.873 beneficiários do PNRA, que há sete anos encontram-se suspensos no Sipra.

Por meio de análise dos dados históricos do Sipra, verificou-se que foram registrados, ao todo, 50.877 bloqueios no Sipra em virtude da situação “Registro suspenso em virtude de notificação ao interessado”.

Essa suspensão acontece quando o Incra toma conhecimento de alguma irregularidade relacionada a um beneficiário, oportunidade em que o notifica para que lhe seja oportunizado o contraditório e a ampla defesa. Enquanto o beneficiário está bloqueado no sistema, fica ele vedado de acessar recursos financeiros governamentais, tais como os créditos relacionados ao PNRA, entretanto permanece ocupando a parcela. Parte dessas suspensões foi cessada, retornando o beneficiário à condição de assentado, parte geraram eliminações do PNRA e outra parte continua ativa.

Verificou-se que 37.341 dessas suspensões, mais de 70% do total, aconteceram na mesma data, 10/03/2008. Essas medidas específicas decorreram da auditoria realizada pela CGU na autarquia e que, posteriormente, deram origem à Norma de Execução DT nº 70, de 12 de maio de 2008.

Constata-se, portanto, que embora tenham decorridos mais de 6 anos da auditoria da CGU que motivou a suspensão de mais de 37 mil beneficiários, existem ainda 15.873 em situação de suspensão vigente no Sipra, desde 2008. São beneficiários que, embora o Incra tenha tomado conhecimento de alguma irregularidade relacionada a eles, não adotou a celeridade necessária para a solução de pendências.

Portanto, conclui-se que embora o processo de análise das suspensões envolva alguns trâmites necessários, como notificação do assentado, concessão de prazo para defesa, análise das justificativas, parecer da Procuradoria, o lapso temporal de seis anos é extenso para a solução dos casos apontados. Dessa forma, o fato de mais de quinze mil suspensões perdurarem por quase sete anos perpetua a sensação de impunidade, ao não penalizar aqueles irregulares no Programa; prejudica o PNRA, ao destinar parcelas da reforma agrária a famílias não vocacionadas e/ou não aptas ao trabalho agrícola; e contribui para a ocorrência de outras irregularidades como venda ilegal de lotes e ocupação irregular das parcelas.

Causa

A situação verificada decorreu do seguinte contexto:

- Fragilidade na rotina de inscrição e de verificação de informações relevantes para a seleção de candidatos, inclusive por meio de pesquisa à base de dados, e centralização das pesquisas no Incra Sede.
- Fragilidade na norma de execução que trata da matéria relativa à documentação exigida na inscrição e seleção de candidato ao PNRA.
- Falta de normatização detalhada que regule o fluxo de trabalho do processo de seleção de beneficiários do PNRA e que exija a documentação necessária para comprovação dos dados declarados.

- Ausência de controle no que concerne à atualização dos dados registrados no Sipra de forma que impeça a homologação em duplicidade de beneficiários e ex-beneficiários do PNRA.
- Ausência de controle interno no Sipra que valide a data de nascimento.
- Interpretação pelo órgão não amparada em parecer técnico sobre a aplicação do limite de idade de 60 anos, previsto pelo art. 64 do Decreto nº 59.428/66.
- Ausência de informações relevantes no Sipra para fins de controle.
- Ausência de planejamento e priorização da análise dos beneficiários suspensos.

As atividades de seleção de famílias para o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), consoante Portaria nº 20, de 08 de abril de 2009 (Regimento Interno do Incra), consiste competência da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT), disposta no Art. 79, por meio da Coordenação-Geral de Implantação (DTI), de acordo com o expresso no Art. 83, *in verbis*:

“Art. 83. À Coordenação-Geral de Implantação (DTI) compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos voltados ao desenvolvimento das atividades de cadastramento e seleção das famílias e de criação e reconhecimento de projetos de reforma agrária; gerenciar e manter atualizadas informações sobre os beneficiários e projetos de reforma agrária; e promover acordos, contratos e convênios de cooperação, e demais instrumentos congêneres, para pesquisas e cruzamentos de dados das famílias selecionadas para reforma agrária com os sistemas de informações dos órgãos governamentais.”

Nesse sentido, evidencia-se que os responsáveis pelas atividades de cadastro e seleção de beneficiários do PNRA não adotaram os procedimentos administrativos e operacionais necessários para assegurar a minimização dos riscos inerentes e a eficiência na gestão do referido processo.

Manifestação da Unidade Examinada

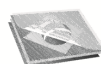
A manifestação da Unidade Examinada consta do Relatório de Auditoria nº 201408383, encaminhado à Unidade em 24/6/2015, no qual a Autarquia apresenta seus argumentos e informações para cada ponto identificado pela equipe de auditoria, elencados nessa constatação.

Importa registrar que a manifestação sobre o Relatório Preliminar encaminhada à Controladoria-Geral da União (CGU) por meio do Ofício/AUD/nº 120 não foi objeto de análise pelas áreas técnicas da CGU, uma vez que foi encaminhada intempestivamente, somente em 22/7/2015, ou seja, após o encaminhamento do Relatório Final ao Incra.

Cumpre apresentar as justificativas prestadas pela Autarquia no decorrer dos trabalhos:

a) 38.808 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a funcionários públicos, civis e militares.

Em respeito à constatação, o Incra informou que “os cadastros de candidatos são declaratórios, com dados informados pelos próprios concorrentes, sob pena de



responsabilização legal” e que o “acesso aos bancos de dados possibilita a confirmação ou não dos dados declarados”. Ressaltou que “é importante mencionar o Memorando Circular PFE /INCRA nº 018/2010 que se posiciona e orienta sobre os procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção de beneficiários do PNRA. No referido Memorando, é explicitado o entendimento de que a legislação agrária institui algumas vedações orientadas a impedir que determinados grupos sejam beneficiados de forma a garantir que somente os que possuem vocação agrária sejam contemplados”, concluindo que “a orientação vigente neste INCRA é que o regramento legal que rege a matéria deve ser interpretado à luz dos princípios que regem o PNRA bem como à luz dos preceitos constitucionais, e que cada caso concreto merece ser analisado detidamente, para evitar que hajam exclusões indevidas no Programa”.

Aquela autarquia ainda destacou que “análises já realizadas no INCRA consideraram casos em que o serviço público, especialmente no âmbito municipal não constitui impeditivo para a exploração direta do lote, ou seja, que não firam os preceitos da reforma agrária. Agentes de saúde, professores e outros servidores ligados à educação e saúde podem ser atuantes em benefício ao Projeto de Assentamento, devendo estes aspectos serem considerados nas análises relativas aos processos de seleção, bem como a carga horária, remuneração percebida, força de trabalho da composição familiar, de forma a ser observado o princípio de exploração direta do lote e moradia e produção no mesmo”.

Com o objetivo de atender os problemas elencados pela CGU, o Incra sugeriu a suspensão dos registros no SIPRA dos 20.205 servidores públicos que constam como beneficiados pelo PNRA, sem nunca terem sido notificados pelo Incra por motivo relacionado ao seu cargo público. Sugere ainda que todos os 1.758 códigos de beneficiários que foram em algum momento suspensos pelo motivo em comento, mas que tiveram tal medida cessada sejam objeto de verificação nas Superintendências Regionais.

b) 271 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a parlamentares e governantes durante os seus mandatos eletivos.

O Incra destacou que *“embora os dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral estejam disponíveis no Portal Brasileiro de Dados Abertos, em relação aos detentores de cargos políticos eletivos, a consulta aos dados precisa ser feita caso a caso, o que dificulta o processo e o torna mais susceptível a equívocos dado o grande volume de pesquisas a serem feitas”.*

“Com relação aos casos em que os assentados são candidatos a cargos políticos, o entendimento exposto no já mencionado Memorando Circular PFE /INCRA nº 018/2010 é de que, embora haja momentânea incompatibilidade entre as atividades desenvolvidas pelo assentado, não se pode proceder com sua exclusão do PNRA, considerando os direitos políticos outorgados pela Constituição Federal em seu art. 15. Assim, cada caso concreto precisa ser reexaminado antes de que seja feita exclusões no sistema”.

A autarquia propôs que *“Em relação à possibilidade de que quando do deferimento da defesa dos beneficiários suspensos o INCRA apenas soubesse de sua condição como servidor público municipal, mas não tivesse conhecimento de que eles haviam sido beneficiados durante mandatos políticos, reitera-se a proposta de orientar as SRs que*



atentem para a necessidade de melhor caracterizar o motivo da suspensão, elencando todos os impedimentos existentes à elegibilidade” e que “a Norma de Execução nº 70/2008, que dispõe sobre os procedimentos operacionais e administrativos para identificar e corrigir inconsistências referentes aos critérios de elegibilidade na seleção dos beneficiários do PNRA, seja rediscutida e reeditada a fim de incorporar as melhorias sugeridas pela CGU no que tange ao processo em tela”.

O Incra propôs, como medida cautelar, “a suspensão dos registros no SIPRA, para as devidas averiguações nas Superintendências Regionais, mediante determinação do INCRA/Sede, para que sejam realizadas verificações nos respectivos processos dos beneficiários no sentido de apurar se há elemento a respeito desse fato nos mesmos que porventura tenha subsidiado a decisão de homologação, ou seja, se a existência de função pública foi constatada e justificada” e que “todos os 39 códigos de beneficiários que foram em algum momento suspensos pelo motivo em comento, mas que tiveram tal medida cessada sejam objeto de verificação nas Superintendências Regionais, mediante determinação do INCRA/Sede, com vistas a avaliar se as suspensões merecem ser mantidas considerando a possibilidade de ocorrência de duplicidade de critérios eliminatórios”.

c) 4.245 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a famílias com renda superior a três salários mínimos proveniente de atividade não agrícola.

O Incra informou que “a consulta dos dados relativos à faixa de renda era feita pelo INCRA por meio do cruzamento do SIPRA com a base de dados do CNIS, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica com o MPS/INSS. Com a descontinuidade do ACT, o cruzamento dos dados foi prejudicado, o que pode ter possibilitado incongruências nas verificações”.

A autarquia destacou “as iniciativas empreendidas pelo INCRA de priorização das famílias inscritas no CADÚNICO, no sentido de qualificação do público da reforma agrária como de baixa renda e de potencial beneficiário de políticas públicas, dispostas na Portaria nº 06/2013- MDA. A mesma portaria ainda estabelece a priorização de famílias candidatas que tenham renda per capita de meio salário mínimo. Assim, foi disponibilizada a todas as SRs, senhas de consulta ao CECAD, ferramenta do Ministério do Desenvolvimento Social que permite consultas e extrações do CADÚNICO”.

O Incra propôs, como medida cautelar, “a suspensão dos registros no SIPRA, para as devidas verificações nas Superintendências Regionais, mediante determinação do INCRA/Sede” e que “todos os 125 códigos de beneficiários que foram em algum momento suspensos pelo motivo em comento, mas que tiveram tal medida cessada sejam objeto de verificação nas Superintendências Regionais, mediante determinação do INCRA/Sede, com vistas a avaliar se as suspensões merecem ser mantidas considerando a possibilidade de ocorrência de duplicidade de critérios eliminatórios”.

d) 449 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas falecidas.

O Incra destacou que “o processo de seleção se inicia com a realização de cadastro (inscrição) e apresentação dos documentos básicos dos candidatos. [...]. No entanto, a abertura de vagas e possibilidade de assentamento pode acontecer em considerável espaço de tempo, havendo a possibilidade de eventuais óbitos neste íterim”.

A autarquia frisou ainda que “*Outro caso a ser analisado é quando a data de homologação dos beneficiários utilizada corresponde à data de transferência dos mesmos, havendo uma “data anterior de homologação”. Para testar tal hipótese foi feita pesquisa amostral em alguns registros indicados como de beneficiários falecidos, verificando-se que, de fato, a data de homologação dos beneficiários utilizada correspondia à data de transferência dos mesmos*”.

Ainda sobre a transferência de beneficiários, o Incra afirmou que “*existem as seguintes possibilidades que devem ser verificadas na análise dos processos individuais:*

- *o atendimento de solicitação de transferência feita anteriormente sem que tenha havido a informação de falecimento de um dos titulares;*
- *o atendimento de solicitação de transferência feita anteriormente sem que tenha havido a atualização no sistema, em virtude de falecimento de um dos beneficiários;*
- *regularização de situação de família transferida fisicamente com a efetivação da transferência no sistema após o falecimento de um dos beneficiários, sem que o INCRA tenha sido informado.*

Importante ressaltar que as transferências são efetivadas mediante assinatura de documento do tipo “declaração” pelos interessados, quando expressam sua concordância com a medida. Nesse momento são constatadas as eventuais ocorrências, que demandam a atualização cadastral do beneficiário (com a informação de “falecido” no sistema e /ou alteração de titularidade do lote (no caso de sucessões)).

e) 7.872 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a proprietários, quotistas, ou acionistas de estabelecimento comercial ou industrial.

Em relação a essa constatação, o Incra informou que “*a verificação desse critério, assim como no do vínculo empregatício e faixa de renda, no fluxo de trabalho estabelecido, depende primordialmente dos batimentos do CNIS*”.

A autarquia propôs que “*Sobre a constatação de que os códigos de beneficiário suspensos não sofreram tal medida em virtude de o titular ou cônjuge ter sido identificado como sócio de pessoa jurídica, mas por outros critérios impeditivos, propõe-se novamente que o INCRA normatize a necessidade de caracterizar extensivamente os casos em que houver duplicidade de critérios impeditivos*”.

O Incra sugeriu ainda, como medida preliminar, “*que todos os 216 códigos de beneficiários que foram em algum momento suspensos mas que tiveram tal medida cessada sejam objeto de verificação nas Superintendências Regionais, mediante determinação do INCRA/Sede, com vistas a avaliar se as suspensões merecem ser mantidas considerando a possibilidade de ocorrência de duplicidade de critérios eliminatórios*”.

f) 15.347 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas já anteriormente contempladas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária.

Em respeito à constatação, o Incra informou que “*Em consulta a alguns registros constantes da relação, foi verificada a existência de cadastros de beneficiários que se separaram de seus cônjuges e foram reassentados novamente, sem a devida atualização no primeiro cadastro, ou que se separaram, uniram-se a novo companheiro e foram assentados, também sem a devida atualização no sistema das informações (registro no*

cadastro do primeiro cônjuge). Há também casos de separações e casamentos com outros já beneficiários. Na consulta por amostragem realizada, também foram encontrados casos de transferências de beneficiários em que o status não foi corrigido, gerando duplicidade de registros “assentado” para o mesmo beneficiário”.

Considerando essa situação, o Incra concluiu que *“as situações exemplificadas mostram problemas na atualização dos cadastros e inserção de informações no SIPRA, mas não significam necessariamente benefícios recebidos duplamente”.*

O Incra sugeriu que *“para averiguar a real situação, propõe-se a consulta nos processos individuais dos beneficiários para que as situações sejam esclarecidas com a devida precisão, uma vez que a simples verificação dos registros na maioria dos casos não permite identificação com exatidão”.*

Aquela autarquia ainda propôs que *“considerando que nenhuma das suspensões anteriores ocorreu em virtude de duplicidade de códigos de beneficiário, este INCRA irá verificar se pesa entre os beneficiários suspensos, ou que já foram suspensos em alguma época, cumulativamente, outros motivos, sanção relacionada à duplicidade de códigos no SIPRA”.*

g) 2.221 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a portadores de deficiência física ou mental.

Em resposta à constatação, o Incra informou que *“a consulta dos bancos de dados geridos pelo INSS estava atrelada ao Acordo de Cooperação Técnica com o MPS/INSS, o qual sofreu um processo de descontinuidade, o que pode ter prejudicado o cruzamento dos dados”.*

O Incra também destacou que *“é possível o fato da deficiência originária do pedido de benefício não ser limitante ao trabalho agrícola, levando em conta também a força de trabalho familiar” e da “previsão da possibilidade de um deficiente ser beneficiário nos casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola. Nesse sentido, é possível que a deficiência tenha sido registrada no sistema do INCRA mas que posteriormente tenha sido desconsiderada em virtude de apresentação de parecer médico previamente à homologação”.*

Em face dos fatos identificados, a autarquia propôs, de forma cautelar, que *“os 2.306 códigos de beneficiário de reforma agrária supostamente concedidos às pessoas portadoras de deficiência geradora de incapacidade de longo prazo sejam suspensos dos registros no SIPRA, para as devidas verificações nas Superintendências Regionais, mediante determinação do INCRA/Sede” e que “em relação aos 25 benefícios que estão ou já foram suspensos pelo INCRA por outro motivo que não o abordado neste tópico, propõe-se que sejam reavaliados quanto à incidência em duplicidade em critérios de inexistência visando à adoção das medidas administrativas cabíveis em cada caso”.*

h) 4.291 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas aposentadas por invalidez.

O Incra manifestou-se afirmando que *“a vedação expressa na Norma de Execução 45/2005 se dá pela efetiva aposentadoria e não pela requisição da mesma, em que pese que se depreenda que a condição relativa à invalidez já exista no pedido de aposentadoria” e que “seria precipitado negar o acesso ao Programa Nacional de*

Reforma Agrária sem a condição impeditiva concretizada, salvo exista uma condição de real impossibilidade para o trabalho de exploração do lote e cultivo da terra, o que é detectável no momento do cadastro”.

A autarquia reforçou ainda que “a informação de existência de aposentadoria e recebimento de benefício previdenciário se dá por meio de consulta ao SISBEN, sistemas cujo acesso era objeto do Acordo de Cooperação Técnica já mencionado”.

i) 76.157 parcelas da reforma agrária indevidamente concedidas a pessoas com idade inferior a 16 ou superior a 60 anos.

O Incra, sobre as datas inconsistentes identificadas, que geraram idades negativas, informou que “as informações no SIPRA anteriormente eram manuais, inclusive da data de homologação, ou seja, passível de erros de digitação, o que pode explicar a existência de datas de homologação zeradas ou negativas, conforme constatado pela CGU”.

Em relação aos menores, com idade entre 16 e 18 anos homologados no PNRA, o Incra propôs que “os processos individuais sejam reavaliados no âmbito das SRs visando averiguar se os códigos vinculados à homologação de jovens com idade entre 16 e 18 anos tratam-se de menores emancipados”.

A respeito do limite de idade, imposto pelo Art. 64 do Decreto nº 59.428/1966, o Incra afirmou que “o entendimento existente é que as disposições do mesmo e demais legislações regulamentadoras do Estatuto da Terra a serem incorporadas foram redefinidas na Lei 8629/1993, a qual não faz nenhuma menção à limite de idade para acesso ao PNRA” e que “disposição no art. 64 do Decreto estava inserida no contexto da política de colonização da época, mas não se coaduna com o regramento legal vigente relativo aos idosos. Atualmente, mediante a legislação não há respaldo para manutenção desse impeditivo no acesso à terra oriunda de reforma agrária, desde que a capacidade de exploração da mesma por si e seus familiares esteja garantida”. A autarquia finalizou afirmando que “a restrição por idade seria ato de discriminação contra cidadão com capacidade de trabalho e desenvolvimento, o qual teria acesso negado a uma política pública estrutural apenas por esse critério”.

j) Inconsistências e oportunidades de melhoria identificadas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), relacionadas às informações de CPF, nome, data de união/separação, transferência, emancipação de menores e bloqueio de beneficiários.

O Incra afirmou que “A existência de CPFs repetidos, tal como o CPF ***.612.693-**, já fora detectada em setembro/2014. Apesar de não ter sido possível detectar o que gerou a repetição, que foi aplicado a cônjuges repetidamente, e não havendo possibilidade de correção automática, foi demandada a substituição desse CPF erroneamente atribuído a vários beneficiários para a numeração 000.000.000-00, de forma a não permanecer a situação de CPF de um cidadão atribuído a várias outras pessoas. Em dezembro/2014 foi demandado às SRs a substituição da numeração 000.000.000-00 para os números corretos de CPF, constantes nos processos físicos dos respectivos beneficiários, que são arquivados nas respectivas SRs” e que “a Coordenação Geral de Implantação demandou, em outubro/2014, a identificação no sistema de todos os casos de inconsistências passíveis de reconhecimento, para



demanda de correção dos mesmos. Essa atitude se deu justamente no sentido de efetivar ação de melhoria e depuração de dados, com as devidas correções no sistema”.

Complementou informando que “A ocorrência de CPFs repetidos e beneficiários sem CPFs é remanescente de versões anteriores do SIPRA que permitiam o cadastro de várias pessoas com um mesmo CPF (muitas vezes o CPF de um membro da família atribuído aos demais) e não exigia o preenchimento do CPF do TITULAR 2, bem como não distinguam o dígito verificador”.

A autarquia ainda destacou que “Com o objetivo de mitigar o passivo de cadastros desatualizados, incompletos e com demanda de correções de informações, o INCRA implantou em 2014 a versão digital da Sala da Cidadania, a qual possibilita a atualização cadastral dos beneficiários através da inserção/correção de informações pelos próprios assentados, validadas posteriormente por servidores do INCRA. Um dos objetivos do espaço virtual é justamente facilitar a atualização de informações constantes no SIPRA, ao levar essa possibilidade ao alcance do beneficiário” e que “a atualização cadastral é condição para acesso aos serviços da Sala para os assentados anteriormente a 2011”.

k) Ausência de controles internos efetivos no âmbito das Superintendências Regionais do Incra para assegurar o cumprimento das normas de seleção de beneficiários.

Em resposta, o Incra, afirmou que “o acesso à base de dados do CNIS e demais sistemas do INSS, pelas Superintendências do INCRA, é de extrema importância, por constituírem base de dados fidedigna e abrangente” e que “em relação a metodologia de encaminhamento de ofícios para os órgãos competentes, a fim de obter dados, ressalta-se que tais órgãos não costumam responder as demandas do INCRA, dificultando o batimento das informações”.

O Incra concluiu que “faz-se necessária a disponibilização de senhas para cada SR bem como a viabilização do webservice entre os sistemas verificação desses critérios, que poderão atender as demandas no tempo adequado aos trabalhos de seleção de famílias. Nesse sentido, como medida reparadora da ausência dos batimentos, foi orientado às SRs ao longo de 2014 que fosse solicitado aos candidatos o extrato do CNIS cidadão, uma vez que esse documento só pode ser obtido pelo próprio interessado”.

O Incra ainda informou que “no contexto de verificações dos critérios eliminatórios, convém apontar a dificuldade no acesso a bases governamentais passíveis de batimentos, tais como bases da Receita, cadastros municipais de servidores e outras, bem mesmo como ao CNIS e demais sistemas do INSS, que após a expiração do Acordo de Cooperação Técnica ficaram totalmente indisponíveis” e que “as consultas ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR são atividades de rotina no processo de seleção e todas as SRs estão orientadas a fazê-las”.

A autarquia ressaltou que “com a edição da Portaria MDA Nº 6/2013 foi instituído o critério de priorização no CADÚNICO na seleção de famílias, cadastro identificador de famílias de baixa renda, visando também qualificar as informações socioeconômicas das famílias a serem assentadas. Para auxiliar nesse processo, os registros de famílias acampadas e assentadas são submetidos a batimentos periódicos com a base do CADÚNICO. Para tanto, foram disponibilizadas a todas as SRs senhas do CECAD, ferramenta do Ministério do Desenvolvimento Social que permite consultas e extrações do CADÚNICO”.



Por fim, o Incra informou que “*Em relação a constatação prévia de impeditivos, o procedimento orientado pelo INCRA/SEDE é que nos casos passíveis de defesa o candidato seja notificado e apresente argumentação, que pode ou não ser deferida. Quando a constatação de impeditivos é posterior à homologação, os homologados são bloqueados no sistema para verificação e correção da situação. Nos casos em que não é possível confirmar as informações constantes em cadastro previamente à homologação, devido à limitação de senhas para acesso ao sistema e, posteriormente, à expiração da vigência do ACT, tendo em vista a indisponibilidade de acesso aos sistemas necessários à consulta e dada a necessidade de cumprimento das metas e prazos atribuídos ao INCRA, os beneficiários podem ser homologados e devem ser bloqueados até que seja confirmada a ausência de critérios eliminatórios. Qualquer ausência de efetivo bloqueio nesses casos se deve a falha momentânea/ pontual do sistema*”.

I) Intempestividade de análise da situação de 15.873 beneficiários do PNRA, que há sete anos encontram-se suspensos no Sipra.

O Incra informou que “*No que tange à intempestividade da análise da situação dos beneficiários, propõe-se a criação de um Grupo de Trabalho, composto por servidores da Sede e a serem designados nas Superintendências Regionais, para acompanhamento e monitoramento dos fluxos processuais objetivando identificar os gargalos de forma a conferir maior celeridade para a solução de pendências.*

Propõe-se que a atuação do GT seja orientada da seguinte forma:

- *designação de coordenação nacional dos trabalhos;*
- *fixação de calendário de atividades no escopo de cada registro encontrado, com previsão de data de início e fim de cada ação necessária para as respectivas verificações;*
- *elaboração de plano de trabalho, a conter a descrição de todas as etapas do trabalho, listadas abaixo:*
 - a) envio de todos os registros encontrados por Superintendência;*
 - b) consultas aos processos individuais dos beneficiários e demais documentos que possam auxiliar;*
 - c) eventuais deslocamentos para verificações in loco nos lotes (essa atividade deverá ser organizada com as equipes de supervisão ocupacional, com dados auxiliares de equipes de ATER que atuem nos Projetos)*
 - d) análises técnicas dos dados encontrados nessas verificações;*
 - e) análise jurídica das situações;*
 - f) decisão superior quanto a deferimento ou indeferimento em relação a confirmação da situação do beneficiário;*
 - g) inserção da informação atualizada no SIPRA e correção/ confirmação da situação do beneficiário.*
- *criação de ferramenta para gestão do processo e monitoramento das atividades.*
- *designação de dois servidores em cada Superintendência responsáveis pela condução e acompanhamento dos trabalhos no âmbito regional, sob a supervisão do Superintendente;*
- *instituição de fluxo de monitoramento das atividades pela coordenação nacional, com previsão de reuniões bimestrais para acompanhamento, nas quais cada Superintendência apresentará os trabalhos do período e situação das análises”*

O Incra complementou informando que “*A atuação do Grupo a ser instituído deve se dar tanto no âmbito dos casos em que ainda não houve verificação quanto naqueles que*



foram objeto de suspensão após os achados de auditoria da Controladoria Geral da União em 2008, nesse último caso com a devida finalização das medidas iniciadas e atualização das informações no SIPRA, mediante observação de prazo a ser fixado para a conclusão dos processos. A implantação dessas ações deverá ter início no prazo de 60 dias e serão fixados prazos para início e fim de cada etapa. Da mesma forma, serão reforçadas as orientações quanto aos procedimentos necessários para a verificação dos critérios eliminatórios, bem como aperfeiçoados os normativos existentes voltados a essa ação”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria e a realização da Reunião para Busca Conjunta de Soluções, a Coordenação-Geral de Implantação, da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, por meio do Ofício Incra/P/Nº 550/2015, de 28 de agosto de 2015, encaminhou plano de ação acerca de procedimentos a serem adotados pela Autarquia Agrária em face das impropriedades identificadas no Sipra. Registra-se que a implementação das ações planejadas pelo Incra será analisada por meio de Plano de Providências Permanente da Unidade.

Análise do Controle Interno

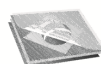
A legislação brasileira prevê em diversos dispositivos normativos relacionados à Reforma Agrária alguns critérios que impedem determinados grupos de indivíduos de figurarem como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA. A análise dos candidatos a participar do Programa cabe ao Incra, que verifica se essas pessoas estão aptas a serem beneficiadas ou se apresentam algum dos critérios eliminatórios que os impedem de participar do PNRA. Uma vez que um candidato é considerado apto, o Incra concede a sua homologação no Programa.

Dessa forma, o objetivo desta auditoria foi identificar pessoas que foram homologadas no PNRA mesmo se enquadrando em um dos critérios eliminatórios previstos na legislação, evidenciando deficiências no processo de seleção dos candidatos. São casos, por exemplo, de servidores públicos, empresários e menores de idade, homologados no PNRA ao arrepio da legislação aplicável.

Para tanto, foram correlacionados os dados contidos no banco de dados do Sipra com diversas outras bases de dados governamentais, tais como CPF, CNPJ, RAIS, TSE, entre outras. A partir desses cruzamentos de dados, identificou-se um número potencial de 76.436 parcelas da reforma agrária concedidas indevidamente.

Não estão computadas nesse cálculo as parcelas de reforma agrária concedidas a pessoas com idade superior a sessenta anos, pois, como já relatado, esse impedimento ainda será objeto de análise jurídica, e as dos beneficiários homologados com idade superior a dezesseis e inferior a dezoito, pois estes podem ter apresentado comprovação de emancipação. Portanto, os beneficiários identificados nessas situações não serão considerados para efeitos de apresentação dos números consolidados deste relatório.

Dessa forma, é importante destacar que antes da homologação de um candidato, é necessária a realização de uma análise minuciosa dos dados desse indivíduo a fim de identificar qualquer situação que o impeça de participar do Programa, evitando assim que sejam beneficiadas pelo PNRA pessoas não aptas ou não vocacionados ao trabalho rural. O aceite de candidatos que não fazem parte do público-alvo do Programa, além de afrontar a legislação, distorce a finalidade da reforma agrária e leva os assentamentos a não atingirem plenamente os seus objetivos. A despeito disso, verificou-se que o Incra



permitiu a homologação de candidatos que não atendiam aos requisitos normativos impostos pela legislação fundiária.

Isto posto, e considerando os fatos analisados e recomendações emitidas por esta Controladoria, é imperioso que o Incra tome medidas corretivas tempestivas e urgentes, de forma a analisar beneficiários indevidos e retirar do PNRA aqueles que forem identificados, de fato, como irregulares. Além disso, é necessário o imediato aperfeiçoamento do fluxo de seleção de beneficiários, para evitar novas ocorrências de irregularidades nas homologações de assentados do PNRA.

Recomendações:

Recomendação 1: Normatizar os critérios objetivos para as situações em que um indivíduo pode ser assentado do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), mesmo exercendo uma função pública; a exigência de apresentação do Extrato CNIS Cidadão, como forma de mitigar o risco de homologar empresários no PNRA; e as medidas a serem adotadas caso seja identificado o falecimento de um beneficiário entre a sua data de cadastramento e homologação no PNRA.

Recomendação 2: Aprimorar o Sipra para que conste explicitamente no sistema os casos em que a Superintendência Regional identificou um candidato como servidor público e optou por homologá-lo no PNRA, fazendo constar a justificativa para essa decisão e os documentos comprobatórios, inclusive quando o beneficiário estiver pleiteando sua homologação no PNRA por vias judiciais.

Recomendação 3: Implementar rotina na fase de seleção de beneficiários, no sentido de relacionar as informações dos candidatos com os dados do TSE, seja pelo site do Tribunal ou pelo Portal Brasileiro de Dados Abertos. Em relação a esse último, preferencialmente, baixar esses dados e automatizar essas consultas no Sipra, de forma que o sistema já emita alertas automáticos em caso de identificar candidatos do PNRA que foram eleitos para cargos políticos e estão com mandatos vigentes.

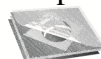
Recomendação 4: Criar campos específicos no Sipra para informar os casos em que o candidato apresentou laudo médico que comprovou sua capacidade para o exercício do trabalho rural, a despeito de sua deficiência física ou mental, bem como a versão digitalizada do próprio laudo.

Recomendação 5: Desenvolver regra no Sipra para validação da data de nascimento, com a inclusão de justificativa e documento comprobatório nos casos de emancipação. Verificar a viabilidade de incluir, em caráter obrigatório, a digitalização do documento apresentado na inscrição (CPF).

Recomendação 6: Implementar no Sipra o histórico de transferência com informação obrigatória e validação do código de beneficiário anterior, contendo as datas dos eventos, de forma a deixar claro quais homologações são originárias e quais são derivadas de transferências.

Recomendação 7: Incluir no registro dos bloqueios (Sipra) descrições mais detalhadas, as respectivas datas dos eventos, nome dos responsáveis e justificativas para inclusão e exclusão.

Recomendação 8: Avaliar a possibilidade de conceder às Superintendências Regionais, como forma a evitar gargalos no processo de pesquisa, acesso aos bancos de dados



necessários à realização das correlações de informações dos candidatos do PNRA, considerando especialmente que são essas unidades que realizam o processo de seleção das famílias.

Recomendação 9: Não homologar candidatos sobre os quais incide algum tipo de critério eliminatório, ainda que possa ser bloqueado posteriormente. Que a notificação e oportunização de defesa sejam realizadas em momento anterior à homologação, de forma que só sejam homologados indivíduos que atendam aos normativos do PNRA.

Recomendação 10: Criar controle de inserção de dados no Sipra que garanta que todos os beneficiários homologados no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tenham seu cadastro preenchido de forma completa e correta, com justificativa para os campos que não forem preenchidos, por meio da criação de regras de validação e campos específicos.

Recomendação 11: Promover consulta ao órgão jurídico da Autarquia com respectiva emissão de parecer técnico sobre a aplicabilidade do art. 64 do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, especialmente no que tange à idade máxima de sessenta anos para participar do Programa Nacional de Reforma Agrária.

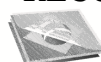
Recomendação 12: Obter acesso a bancos de dados que tragam informações relevantes para o processo de seleção dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), por meio, por exemplo, de cooperação técnica com órgãos gestores das respectivas bases.

Recomendação 13: Orientar, no âmbito da autarquia, o processo detalhado de seleção de beneficiários, indicando quais documentos devem ser coletados, quais pesquisas devem ser realizadas, e de que forma o processo físico deve ser organizado, de maneira que um candidato só seja homologado se todas as pesquisas e etapas previstas forem realizadas.

Recomendação 14: Apresentar plano de ação, com prazos e metas, e instituir Grupo(s) de Trabalho, nos moldes propostos, que abranja a análise das suspensões pendentes; e para verificação dos novos casos de inadequações identificados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária ? Sipra, a fim de deliberar pela permanência ou exclusão desses indivíduos do PNRA, quais sejam: a) códigos de beneficiários concedidos a servidores públicos; b) códigos de beneficiários concedidos a políticos eleitos; c) beneficiários homologados com renda familiar superior a 3 salários mínimos proveniente de atividade não agrícola; d) beneficiários com participação em pessoa jurídica; e) códigos de beneficiários apontados como homologados duplamente para o mesmo beneficiário; f) códigos de beneficiários apontados como concedidos para pessoas com deficiência física de longo prazo; g) códigos de beneficiários identificados como concedidos a pessoas aposentadas por invalidez; h) códigos de beneficiários apontados como concedidos a pessoas a) com idade igual ou inferior a 16 anos; b) com idade superior a 16 e inferior a 18 anos, sem comprovação de emancipação no Sipra; e, c) com idades negativas ou zeradas na data de homologação no Programa. i) das divergências de CPF, data de união/separação de cônjuges, e data de nascimento e implementação no SIPRA de controles internos que garantam o adequado preenchimento dessas informações.

5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

5.1 CONCES. CRED-INSTAL. ASSENT. - RECUP



5.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Descompasso entre os valores identificados como dívidas passíveis de remissão e os lançamentos correspondentes no Siafi no tratamento do estoque pertinente à cobrança dos recursos do Crédito Instalação concedidos pelas Superintendências Regionais.

Fato

Trata-se da análise do nível de implementação do Plano de Ação adotado para a efetivação da cobrança dos recursos do Crédito Instalação, compreendendo a atuação do Incra Sede na orientação e fiscalização do processo no âmbito da Autarquia.

A fim de avaliar a atuação do Incra Sede, a Unidade foi instada a apresentar cronograma e estágio atual de implementação das diversas etapas necessárias à cobrança dos recursos de crédito concedidos. Também se questionou a quantidade de processos individuais de assentados já saneados, com dados lançados no Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação - SNCCI e valores baixados no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi. Foi requerida, ainda, a relação dos contratos de Crédito Instalação em condição de remissão que já foram lançados no sistema SNCCI e cujo registro contábil foi realizado, para conferência no Siafi.

De acordo com os dados apresentados pela Autarquia, extraídos do sistema SNCCI em 29/05/2015, o total de 43.730 créditos concedidos já foi registrado. Destes, o sistema identifica 4.907 como passíveis de remissão, de acordo com os critérios da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. No entanto, verificou-se que somente foi efetivada, no âmbito da Autarquia Agrária, a baixa na conta contábil de Empréstimos Concedidos, no Siafi, de 1,63% dos créditos disponíveis para remissão (80 de 4.907), correspondendo a 1,61% do valor desses mesmos créditos (R\$221.800,00 de R\$13.794.110,00). Os registros contábeis foram realizados por três Superintendências Regionais (SR-14/AC, SR-07/RJ, SR-17/RO), e são referentes a três projetos de assentamento.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/23, de 17 de julho de 2015, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apurados, tendo apresentado resposta no Ofício/AUD/nº 122, de 27 de julho de 2015, o qual encaminhou o Memorando nº 30/DA/DAF, de 23 de julho de 2015, que informava:

“1. Para a realização do registro da baixa por remissão a Contabilidade das Superintendências Regional necessitam receber processo formalizado pela Divisão de Desenvolvimento e com anuência do Superintendente Regional, contendo a lista dos assentados cuja dívida será remitida, extraída do SNCCI.

2. No exercício de 2014, foi elaborada uma rotina e treinamento de todos os Serviços de Contabilidade das Superintendências para realização dos registros de remissão do crédito instalação por meio da realização de Nota de Lançamento – NL.

3. Em 2015, com a entrada em vigor do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, a utilização de NL para realização do registro da baixa da conta de créditos a receber não foi mais permitida. Diante das mudanças, foram realizadas inúmeras tratativas com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, culminando na criação de situação específica para registro da remissão no Novo SIAFI no mês de



junho/2015. Esta demora, alheia à vontade da Autarquia, acabou postergando o início dos registros de remissão no SIAFI.

4. As superintendências Regionais serão comunicadas formalmente do novo procedimento para retomada dos registros de remissão até o final do mês corrente, o qual deverá ser feito mediante a inclusão de Documento Hábil tipo PA no Novo SIAFI e utilizar a situação CRD174.

5. Como percebe-se, os registros da remissão tiveram breve suspensão em virtude da transição dos sistemas SIAFI antigo e Novo SIAFI, em face do PCASP. Além disto, o Setor de Contabilidade precisa ser demandado formalmente para realizar o registro, não podendo agir por iniciativa própria, visto que é a Divisão de Desenvolvimento na Superintendência Regional que alimenta o SNCCI com os créditos concedidos, finaliza os mesmos e gera os relatórios, formalizando processo de remissão e em seguida remete-o para o Superintendente Regional autorizar a baixa no SIAFI. Resumidamente, o fluxo de registro no SIAFI ocorre da seguinte maneira:

I. A Divisão de Desenvolvimento da Superintendência Regional formaliza processo de remissão, incluindo a lista dos assentados cuja dívida será remitida, extraída do SNCCI e após autorização do Superintendente Regional envia os autos para o Serviço de Contabilidade efetuar o registro no Novo SIAFI;

II. Para realizar o registro o Serviço de Contabilidade na SR deverá incluir um Documento Hábil tipo PA no Novo SIAFI e utilizar a situação CRD174. Ressalte-se que somente após o envio dos autos para o Serviço de Contabilidade é que este deverá efetuar o registro;

III. O serviço de contabilidade inclui nos autos o registro realizado no SIAFI e restitui o processo para que a Divisão de Desenvolvimento alimente o SNCCI com a informação do lançamento da remissão, finalizando o fluxo da remissão (SNCCI X SIAFI X SNCCI).

6. Havendo necessidade de algum esclarecimento adicional, bem assim a realização de reunião específica para tratar deste assunto, nos colocamos à disposição dos Órgãos de Controle Interno e Externo.”

A limitação operacional informada pelo gestor é fator relevante para a diferença verificada entre o registro contábil dos créditos remitidos e o trabalho de saneamento dos processos individuais dos assentados e lançamento dos dados no SNCCI. É importante destacar, de qualquer forma, que não se identificou, no planejamento dos trabalhos da Unidade, a previsão de prazo para realização desses lançamentos contábeis, que está condicionada à capacidade operacional das Superintendências Regionais. O risco verificado é de que o descompasso entre os registros do SNCCI e os do SIAFI gere um descontrole ou um acúmulo de registros pendentes que demande uma disponibilidade operacional maior, comprometendo os resultados dos trabalhos.

Cabe pontuar que é estrategicamente interessante que tanto quanto possível desses trabalhos de regularização dos créditos remissíveis seja concluído antes da regulamentação da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, e consequente início da cobrança dos créditos, quando novas demandas serão acrescidas às já existentes.

6 CONTROLES DA GESTÃO



6.1 CONTROLES EXTERNOS

6.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

6.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Identificação de inconformidades decorrentes da insuficiência dos procedimentos estabelecidos para verificação do cumprimento dos requisitos previstos pela Portaria nº 352, de 18 de junho de 2013 para restabelecimento das operações de Crédito Instalação, sem adoção de providências recomendadas para apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos.

Fato

Na Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013, foi realizada avaliação dos procedimentos adotados pelo Incra Sede para verificação das solicitações de restabelecimento dos recursos de Crédito Instalação quanto à aderência aos dispositivos da Portaria nº 352, de 18 de junho de 2013.

Os exames evidenciaram fragilidades nos controles estabelecidos pelo Incra Sede sobre os créditos restituídos às contas correntes das associações e representantes de assentados, além de ter sido evidenciado, em trabalhos de Auditoria Anual de Contas realizados junto a treze Superintendências Regionais, a inobservância de critérios expressos na portaria, tendo sido recomendada a apuração de responsabilidade para os casos de créditos restituídos em discordância à norma, objeto de monitoramento por meio do Plano de Providências Permanente.

Instada a se manifestar sobre o atendimento do plano de providências permanente durante os trabalhos desta auditoria, a Unidade se pronunciou, a respeito desta recomendação, por meio do Mem. 15/2015-DDI, de 29 de junho de 2015:

“Até a presente data não foi possível adotar providências visando a apuração de responsabilidades quanto as solicitações apresentadas por Superintendências Regionais, para restabelecimento de operações de crédito que não atenderam aos dispositivos contidos na Portaria Incra/P/Nº 352/2013, citadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407969 (Item 5.5.1).

Tendo em vista as alterações efetuadas no Programa de Crédito Instalação, regulamentado pelo Decreto 8256/2014, o qual está sendo operacionalizado junto ao Incra, inclusive com implementação pelo Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação – SNCCI que vem acarretando direcionamento das ações para a operacionalização do Novo Crédito Instalação conforme instituído pelo referido Decreto, não foi possível esta Diretoria de Desenvolvimento, diante do quadro reduzido de servidores e de recursos orçamentários e financeiros também reduzidos, enfrentar as ações necessárias visando atender todas as atividades do restabelecimento e da nova regulamentação, bem como das recomendações apresentadas pela CGU.

A proposta da Diretoria é de envidar esforços, possivelmente ainda em 2015, no sentido de instituir equipes de trabalhos para as verificações necessárias sobre as recomendações da CGU, quanto ao restabelecimento de recursos de créditos que não atenderam aos regramentos da Portaria/Incra/P/Nº 352/2013.”



Foi reportada, em outubro de 2013, uma devolução de R\$ 193.412.051,47 às contas correntes, com previsão de R\$ 41.165.585,01 a serem ainda devolvidos. Segundo informações obtidas nos trabalhos de auditoria do exercício de 2014, o exercício de 2013 terminou com uma devolução total de R\$ 260.000.000,00, acrescida de R\$ 82.182.390,20 no exercício de 2014, totalizando R\$ 342.182.390,20. Ressalte-se que o valor de R\$ 304.346.732,10, correspondendo a 88,94% dos recursos devolvidos, foi efetivamente utilizado pelas associações e representantes de assentados, segundo informações prestadas pela Unidade.

Assim, verifica-se que:

- a) Não foi possível atestar o cumprimento dos requisitos da portaria para as operações de crédito reestabelecidas, tendo sido, ao contrário, evidenciado o descumprimento em trabalhos realizados pelas unidades regionais da CGU durante as auditorias anuais de contas referentes ao exercício de 2013;
- b) Apesar da fragilidade dos controles sobre a validade das restituições dos recursos, e dos apontamentos realizados pelo Controle Interno, a maior parte dos valores restituídos às contas correntes foi efetivamente utilizada, sem a suficiente comprovação quanto ao cumprimento das exigências dispostas na Portaria nº 352, de 18 de junho de 2013;
- c) Não há proposta concreta de providências por parte do gestor, que informa limitação operacional.

Causa

Ciente da fragilidade dos controles internos estabelecidos para averiguar se as operações de Crédito Instalação restabelecidas atendiam aos critérios previstos pela Portaria 352, de 18 de junho de 2013, o gestor optou por dar seguimento aos procedimentos de restituição de créditos, sem alteração nos controles.

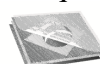
Ciente, ainda, das ocorrências de falhas identificadas em trabalhos realizados junto às Superintendências Regionais do Incra para averiguar a pertinência da restituição dos créditos efetuada, o gestor não adotou as providências recomendadas para apuração de responsabilidades.

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; e segundo o artigo 89 do Regimento Interno do Incra, compete à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (DD) acompanhar, controlar e avaliar a aplicação dos recursos orçamentários consignados para sua área de atuação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201504015/23, de 17 de julho de 2015, a unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apurados, para o que não houve apresentação de nova manifestação.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Solução, a Autarquia se manifestou por meio do Ofício/AUD/Nº 143, de 28 de agosto de 2015, que trouxe, como anexo, cópia da capa



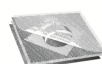
do processo nº 54000.000736/2015-00 e do Memo/AUD/Nº 256, de mesma data, ambos referentes à apuração de responsabilidade quanto ao descumprimento da Portaria nº 352, de 13 de junho de 2013.

Análise do Controle Interno

Em que pese o gestor ter apresentado a formalização de processo administrativo, verifica-se que se trata de providência inicial quanto à apuração de responsabilidade referente ao descumprimento da Portaria nº 352, de 13 de junho de 2013, não elidindo, assim, a constatação.

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 de junho de 2013.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201504015

Unidade auditada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Ministério supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das 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, 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:

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - 201504015

- Rotina para registro contábil de imóveis rurais para fins de reforma agrária não efetiva, comprometendo a transparência do patrimônio da Autarquia. (item 1.1.2.1);

- Inexistência de acompanhamento da execução de 2014 das metas estabelecidas no Plano de Trabalho do Convênio nº 742522. (item 3.1.1.1);

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

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - 201504015

- Resultados quantitativos e qualitativos apresentados para a Ação 211A no Relatório de Gestão com reiterada identificação de forma de mensuração não aderente às diretrizes estabelecidas no PPA 2012/2015, impactando na transparência da informação sobre a eficiência e eficácia da execução dos recursos alocados. (item 1.2.1.1).

- Homologação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que não cumpriram os requisitos de admissibilidade previstos na legislação de regramento da matéria. (item 4.1.1.1);

- Identificação de inconformidades decorrentes da insuficiência dos procedimentos estabelecidos para verificação do cumprimento dos requisitos previstos pela Portaria nº 352, de 13 de junho de 2013, para restabelecimento das operações de Crédito Instalação, sem adoção de providências recomendadas para apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos. (item 6.1.1.1).

5. Diante dos exames realizados e da identificação de nexos 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, 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 6.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201504015
***.920.200-**	Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento	Regular com ressalvas	Itens 1.2.1.1 e 6.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201504015
***.027.682-**	Diretora de Gestão Estratégica	Regular com ressalvas	Item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201504015
***.483.360-**	Diretora de Gestão Estratégica	Regular com ressalvas	Item 1.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201504015
***.875.526-**	Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	Regular com ressalvas	Item 4.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201504015
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), 08 de setembro de 2015.

Coordenador-Geral de Auditoria da Área do Desenvolvimento Agrário

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201504015

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

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Sr. Patrus Ananias

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dos exames realizados verificou-se que a elaboração de projetos estratégicos e os respectivos planos, além de representar uma boa prática, revela-se, também, como um avanço identificado no Incra em 2014. Em um contexto de gestão estratégica, a estruturação do trabalho em projetos é de extrema importância para concentrar esforços e recursos voltados para o alcance dos objetivos definidos como prioritários e concretizar o Plano Estratégico da Autarquia Agrária.

Dentre as ocorrências relevantes, destacam-se a apresentação dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) no Relatório de Gestão com reiterada identificação de forma de mensuração não aderente às diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual - PPA 2012/2015, com impacto na transparência das informações sobre os resultados de Ação de Governo sob responsabilidade da Autarquia; a homologação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) que não cumpriram os requisitos de admissibilidade previstos na legislação de regramento da matéria; a não adoção de providências recomendadas para apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos nas inconformidades identificadas decorrentes da insuficiência de procedimentos estabelecidos para verificação do cumprimento dos requisitos previstos pela Portaria nº 352, de 13 de junho de 2013 (restabelecimento das operações de Crédito Instalação). Registre-se, ainda, a não efetividade da rotina adotada para registro contábil de imóveis rurais para fins de reforma agrária, com impacto na transparência das informações sobre o Patrimônio da Autarquia; e a inexistência de acompanhamento da execução de 2014 das metas estabelecidas no Plano de

Trabalho do Convênio nº 742522, ressalvas não relacionadas a atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis definidos no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, da Unidade auditada.

As principais causas identificadas de tais ocorrências consistiram em fragilidades nos normativos e nas rotinas de inscrição e de verificação de informações relevantes para a seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra); e na ausência de adoção de providências por parte de agentes responsáveis pela implementação de recomendações expressas pelo Controle Interno. Visando depurar as ocorrências identificadas foram expressas recomendações estruturantes e as direcionadas à regularização das situações de desconformidade, destacando-se, a aferição dos resultados do Plano Orçamentário 08 – “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento” de forma a expressar o efetivo atendimento às famílias beneficiárias da Ação; o aprimoramento do Sipra e dos normativos referentes à seleção de candidatos ao PNRA, a obtenção de base de acesso a bancos de dados que tragam informações relevantes para o processo de seleção dos beneficiários ao PNRA, a apresentação de plano de ação abrangendo a análise das suspensões pendentes e para verificação dos novos casos de inadequações identificados no Sipra; a adoção de 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 de junho de 2013; a definição de procedimentos padronizados para os lançamentos dos imóveis adquiridos para fins de Reforma Agrária e a realização dos ajustes necessários nas contas correntes contábeis que representam os imóveis rurais obtidos pela Autarquia; e a instituição de rotinas de procedimentos padronizadas para o acompanhamento da execução das transferências, assim como para a apresentação dos produtos relativos à execução da 6ª parcela do Convênio nº 742522.

Em relação às recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2013, verificou-se que as nove recomendações emitidas permanecem pendentes de atendimento, o que indica que o componente monitoramento dos controles internos da UJ não se apresentou satisfatório no exercício de 2014. As providências a serem adotadas pela Autarquia continuarão sendo monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente. Dentre as recomendações não atendidas, destaca-se a que diz respeito à adoção de 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, que, em decorrência da não implementação e do impacto negativo na gestão do Incra, verificou-se, registrada, na Auditoria de Contas do exercício de 2014.

No que concerne aos controles internos administrativos da Unidade, verificou-se a avaliação do componente de Monitoramento em nível de entidade; e nas áreas de gestão das transferências, de seleção de

beneficiário do PNRA, e de registro contábil de imóveis rurais para fins de reforma agrária, em nível de atividades, especificamente no componente de Procedimentos de Controle. A análise aplicada na estrutura do sistema de controles internos da Unidade, com vistas a garantir seus objetivos estratégicos, especificamente no componente de monitoramento, resultou na insuficiência dos controles internos adotados, observando-se registro da necessidade de revisão e aperfeiçoamento. Em relação à avaliação dos Procedimentos de Controle nas áreas selecionadas, foi registrado que as fragilidades identificadas têm potencial para comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/nº 63, de 1º de setembro de 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 8.443/1992, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 8 de setembro de 2015.

Diretor de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações