

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: 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601852

UCI Executora: SFC/DR/CGDAG - 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 201601852, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/6 a 10/7/2016, 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 26 de novembro de 2015, entre a SFC/DR/CGDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário e a Secretaria de Controle Externo da Área Ambiental, 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 nos termos dos §§ 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As informações prestadas sobre a identificação da Unidade Prestadora de Contas - UPC no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações pertinentes à identificação da Unidade apresentadas no Sistema de Prestação de Contas, e-Contas, em cotejo com as informações disponíveis sobre os referidos dados no sítio eletrônico da Autarquia e no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi.

Nos exames aplicados constatou-se que os dados relacionados à identificação do Incra Sede, constantes no Relatório de Gestão da UPC, apresentam inconsistências em relação às informações exigidas na orientação sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2015, quais sejam:

a) inclusão da Unidade Avançada de Altamira no campo “Unidades gestoras relacionadas à Unidade Jurisdicionada” e ao mesmo tempo no campo “Unidades Avançadas”.

A Autarquia justificou que em razão da vinculação da UA. Altamira (UG 373032) diretamente à Presidência do Incra Sede, por meio da Resolução/CD/Nº 27, de 6 de dezembro de 2011, e da manutenção da condição de “Unidade Avançada”, manteve o registro nos dois campos mencionados do Relatório de Gestão. No entanto, a vinculação à Presidência da Autarquia não alterou a estrutura organizacional da UG 373032, a qual se manteve como uma Unidade Avançada.

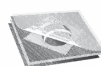
b) inconsistências nas informações acerca dos gestores da UPC no exercício de 2015:

b.1) ausência de informações acerca de substituto para a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos para o período de 1/1/2015 a 9/7/2015;

b.2) ausência de informações acerca de Procurador-Chefe no período de 1/1/2015 a 25/3/2015;

b.3) ausência de informações acerca de Diretor de Gestão Estratégica no período de 1/1/2015 a 14/7/2015; e

b.4) divergência dos períodos finais de gestão para os servidores no cargo de Chefe de Gabinete.



Os dados de identificação da UPC, após a apresentação dos esclarecimentos sobre as inconsistências, assim se constituem:

Informações - Atributos

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 COLONIZAÇÃO MONTE ALEGRE/PA	373034		

Identificação dos administradores

Cargo	Nome	CPF	Período de gestão
Diretor de Gestão Estratégica	Vago	-	01/01/2015 a 14/07/2015
Diretor de Gestão Estratégica	W. G. L. S	***.330.447-**	15/07/2015 a 31/12/2015
Chefe de Gabinete	L. C. C.	***.961.921.-**	28/04/2015 a 28/10/2015
Chefe de Gabinete	L. R. O.	***.477.902.-**	29/10/2015 a 31/12/2015



Procurador-Chefe	S. B. C. F.	***.977.497-**	01/01/2015 a 25/03/2015
Procurador-Chefe	J. D. F.	***.339.651-**	26/03/2015 a 31/12/2015
Substitutos			
Substituto da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	R. O. F.	***.997.461-**	01/01/2015 a 31/12/2015

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º e 7º do art. 9º da Decisão Normativa - TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) A unidade prestadora de contas (UPC) 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 Decisão Normativa - TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015, da Decisão Normativa - TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015 e das orientações sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2015 para o Incra do Sistema e-Contas?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária das peças que compõem o processo de contas, quais sejam Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão e as relativas às informações suplementares.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Incra Sede com os normativos e orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) foram analisadas as informações presentes no Sistema de Prestação de Contas, e-Contas.

Constatou-se que a Unidade não apresentou informações, em descumprimento ao Anexo I das Orientações para preenchimento do Relatório de Gestão 2015 Incra, disponibilizado no Sistema e-Contas, quais sejam: valores correspondentes às previsões de receitas e despesas para o exercício de 2016, e as observações breves sobre a metodologia utilizada para agregar e calcular esses valores, na seção 6.1 – Desempenho Financeiro do Exercício; bem como omissões referentes a dados dos gestores, exigidos pelos arts. 10 e 11 da IN TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 e Orientações para preenchimento do Rol de Responsáveis disponibilizadas no Sistema e-Contas.

As informações complementares relacionadas ao Rol de Responsáveis foram integralmente respondidas pelos documentos Memorando nº 63/2016/DE/INCRA, de 1º de junho de 2016, pelo Memorando nº 105/DAC, de 6 de junho de 2016, e por e-mail de 13 de junho de 2016. Considerando que as omissões poderiam impactar em responsabilização equivocada, as informações foram retificadas no Sistema e-Contas por esta Unidade de Controle Interno.



As incorreções e omissões de informações apresentadas no Relatório de Gestão são meramente formais e não ensejam conclusões equivocadas na avaliação dos atos de gestão.

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

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, e com o intuito de analisar a execução do Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações de Governo executadas no âmbito da Autarquia Agrária foram atingidos? ii) As informações apresentadas no Relatório de Gestão da Autarquia sobre os resultados da gestão e dos objetivos estratégicos estabelecidos no PPA, relacionados com os resultados dos indicadores dos Planos Orçamentários apresentados, estão consistentes? (iii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iv) As providências adotadas pela Autarquia foram suficientes para suprir as omissões e falhas, no que diz respeito à suficiência normativa e à supervisão da execução da Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária no âmbito do Incra Sede? (v) O cronograma das atividades de responsabilidade de execução pelo Incra Sede vem sendo executado conforme o plano de ação estabelecido para atendimento às recomendações que constam do Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014? (vi) O Plano de Providências firmado pelo Incra para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra) vem sendo implementado?

Análise dos resultados de Planos Orçamentários

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação e análise da consistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão sobre o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA, sobre os indicadores de resultados que contribuem para a aferição do alcance dos objetivos estratégicos do macroprocesso sob análise por meio da execução dos recursos alocados para os Planos Orçamentários PO 06 (Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária) e PO 07 (Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais) da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, e dos Planos Orçamentários PO 01 (Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) e PO 02 (Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) da Ação 211B – Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária; e em avaliação comparativa com os dados da ‘Análise Orçamentária’ (execução financeira x execução física) relacionados aos referidos Planos Orçamentários.

Essas Ações se inserem 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.



Relacionadas aos referidos Planos Orçamentários dessas ações governamentais, foram liquidadas despesas no montante de R\$ 78.343.137,35, que corresponde a 6,74% do total das ações postas sob a responsabilidade do Incra Sede, no âmbito do Programa de Governo 2066.

Nessa linha, os exames aplicados nos indicadores selecionados e nos dados da execução física e financeira dos Planos Orçamentários PO 06 e PO 07 da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, e dos Planos Orçamentários PO 01 e PO 02 da Ação 211B – Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária 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.

Indicadores de desempenho avaliados

Nome	Previsto	Realizado	%
Índice de área destinada à Reforma Agrária ⁽¹⁾	10,38	10,39	100,09%
Índice de acréscimo da área destinada à Reforma Agrária ⁽²⁾	0,40	0,23	57,5%
Área total de imóveis vistoriados (ha)	689.394,77	352.404,09	51,12%
Número de famílias assentadas	30.000	26.670	88,90%

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015.

⁽¹⁾ [Área (ha) total do Projetos de Assentamento/Superfície total da área abrangida pela jurisdição da SR e Sede]*100

⁽²⁾ [Área (ha) de Projetos de Assentamento criados no exercício/Respectiva área total de Projetos de Assentamento existentes na jurisdição da SR e Sede]*100

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

Indicador de desempenho avaliado

Nome	Previsto	Realizado	%
% de jovens assentados (até 29 anos) ⁽¹⁾	5,00	40,65	813%

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015.

⁽¹⁾ [Número total de jovens assentados no exercício/Nº de famílias assentadas no exercício]*100

Com relação ao “Índice de área destinada à Reforma Agrária”, a meta foi alcançada. Não obstante a restrição orçamentária no exercício avaliado, o objetivo foi atingido em decorrência de obtenções de terras de forma não onerosa e de obtenções onerosas, porém com recursos de exercícios anteriores.

Quanto ao não atingimento da meta estipulada para os indicadores “Índice de acréscimo da área destinada à Reforma Agrária” e “Número de famílias assentadas”, o gestor informou que a restrição orçamentária e financeira prejudicou o alcance do resultado planejado.

Por sua vez, no que diz respeito ao indicador “Área total de imóveis vistoriados”, o gestor justificou o não alcance do resultado pretendido, em razão, além da restrição financeira



imposta à Autarquia, de alteração da metodologia de contabilização da meta, que passou a considerar apenas relatório com laudos finalizados no exercício.

Já o indicador “% de jovens assentados (até 29 anos)” teve performance acima do esperado. Na análise apresentada no Relatório de Gestão 2015, o gestor informa que a superação do planejado decorreu da impossibilidade de se prever, antecipadamente, o número de jovens que desejam ser assentados. Cabe ressaltar que há como a Autarquia identificar o quantitativo do público jovem a partir do Sipra, no módulo “Candidato”. No entanto, o Incra Sede sugere no Relatório de Gestão que se faz necessário reestruturar esse módulo, de forma a realizar um mapeamento das demandas, para aperfeiçoar o mecanismo de estabelecimento de meta para assentamento desse público.

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado físico da Ação analisada:

Tabela 1 - Execução das Metas Físicas Pactuadas

Ação Governamental		Unidade de Medida (Produto)	Meta Física		Execução/Previsão (%)
Título	Plano Orçamentário		Previsão ⁽¹⁾	Execução ⁽²⁾	
211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	Família Assentada	30.000	26.670	88,9%
	PO 07 – Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Área vistoriada (ha)	689.394,77	352.404,09	51,11%
211B - Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária	PO 01 – Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área indenizada (ha)	43.369,46	40.943,11	94,41%
	PO 02 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área obtida	101.035,20	6.079,19	6,02%

⁽¹⁾ Conforme LOA/2015 (Lei n.º 13.115, de 20 de abril de 2015).

⁽²⁾ Conforme Relatório de Gestão 2015.

Na tabela abaixo, encontra-se demonstrado o resultado financeiro das Ações.

Tabela 2 - Execução Orçamentária das Ações

Ação Governamental		Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa empenhada/Dotação (%)	Despesa liquidada/Dotação (%)
Título	Plano Orçamentário	R\$	R\$	R\$		
211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de	4.500.000,00	3.706.792,82	3.372.780,18	82,37%	74,95%



	Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária					
	PO 07 – Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	10.000.000,00	7.984.700,34	7.300.846,87	79,84%	73%
211B - Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária	PO 01 – Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	140.000.000,00	94.990.870,88	25.179.264,33	67,85%	17,98%
	PO 02 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	560.000.000,00	260.425.901,10	42.490.245,97	46,50%	7,59%

Fonte: (Tesouro Gerencial e Siop, 17 de maio de 2016).

Em exame aos dados da ‘Análise da Execução Orçamentária’ apresentados no Relatório de Gestão e tendo em vista as justificativas apresentadas pelo gestor, restou evidenciado o desempenho satisfatório da gestão dos Planos Orçamentários PO 06 e PO 07 da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, e do Plano Orçamentário PO 01 da Ação 211B – Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária no âmbito da Autarquia. Já em relação ao PO 02 da Ação 211B, o desempenho foi considerado insatisfatório.

Da análise dos dados, verifica-se que o nível de execução física proporcional à execução financeira dos planos orçamentários sob exame, à exceção do Plano Orçamentário PO 01 da Ação 211B. No entanto, a disparidade entre o percentual de execução física (94,41%) e a execução financeira (17,98%) se deve ao fato de que os desembolsos realizados são complementações de pagamentos já efetuados, resultantes de atendimento a decisões judiciais. Por sua vez, a execução física é relativa à área total do imóvel rural objeto de desapropriação.

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2015, a execução das metas física e financeira do PO 01 e do PO 02 da Ação 211B, em patamar inferior à previsão, deveu-se ao contingenciamento orçamentário de R\$ 45.008.961,56 para o primeiro Plano Orçamentário e de R\$ 259.943.940,32 para o segundo, além de restrição financeira. O mesmo motivo foi aduzido pelo gestor como determinante para o não alcance das metas do PO 07 da Ação 211A.

Quanto ao Plano Orçamentário PO 06 da Ação 211A, conforme análise apresentada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o gestor alega que o não atingimento da meta física se deveu a fatores externos que interferiram diretamente no quantitativo de famílias homologadas pela Autarquia, quais sejam: Ação Civil Pública da



SR-08/SP que determinou o cadastramento total de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária; mudança de gestores da SR-30/Santarém-PA em razão de operação da Polícia Federal; e ação judicial determinando o estancamento do processo de revisão ocupacional na SR-04/GO.

No que diz respeito ao Plano Plurianual (PPA) 2012 - 2015 foi verificada a seguinte meta relacionada ao macroprocesso analisado:

Meta PPA 2012-2015

Meta	Realizado	%
Assentar 200 mil famílias	111.668	55,83%

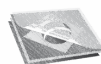
Fonte: (Siop, 31 de maio de 2016).

Como se observa, o Incra não logrou êxito no alcance do objetivo de assentar duzentas mil famílias. Na análise apresentada no Siop, o gestor alega que o não atingimento da meta decorreu da redução de recursos orçamentários, das dificuldades encontradas nos processos judiciais de desapropriação tendo em vista que a legislação atual relativa à reforma agrária já não atende de forma suficiente às demandas diante do quadro fundiário nacional, e de mudanças introduzidas no fluxo de obtenção de terras (a exemplo do Estudo de Capacidade de Geração de Renda) e no de seleção de beneficiários (integração com o CadÚnico).

Cumpra 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 e à apuração dos indicadores, são utilizados dados do SIR (Sistema de Informações Rurais) e 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 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, havendo, por parte da Sede, mecanismos incipientes de controle para atestar a fidedignidade das informações. A mesma avaliação incide, também, sobre quatro indicadores de desempenho analisados: “Índice de área destinada à Reforma Agrária”, “Índice de acréscimo da área destinada à Reforma Agrária”, “Número de famílias assentadas” e “% de jovens assentados (até 29 anos)”, uma vez que utilizam o Sipra como fonte de dados e não foram realizadas em 2015 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.

Em relação ao indicador “Área Total de Imóveis Vistoriados”, ressalta-se que os dados são informados mensalmente no SIR e em planilhas armazenadas no Wiki Incra, repositório de dados para lançamento dos dados da execução física detalhada das ações finalísticas, 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. Da mesma forma, não há como atestar a confiabilidade dos resultados desse indicador, uma vez que os dados utilizados no cálculo são informados pelas Superintendências Regionais, e até a expedição da Resolução CD nº 22, de 29 de março de 2016, do Conselho Diretor do Incra, a qual estabeleceu o prazo para preenchimento da Wiki Incra até o décimo dia do mês subsequente ao da execução física, não havia obrigatoriedade e prazo para preenchimento desse repositório, em que pese haver um



trabalho realizado pela Diretoria de Gestão Estratégica para conscientização dos gestores regionais.

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, no decorrer 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. Registra-se que em 2015 foram realizadas auditorias nos dados do módulo de monitoramento do Sistema de Informações Rurais somente em duas Superintendências Regionais (SR – 25/RR e SR – 17/RO).

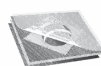
Para a execução financeira dos planos orçamentários da Ação 211B, considerando que os dados informados são lançados em planilha de controle à medida que os processos de aquisição e desapropriação têm os Títulos da Dívida Agrária emitidos, isto é, concomitante com os lançamentos contábeis, tem-se razoável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

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras e PPA, relativos às Ações e Planos Orçamentários relativos ao macroprocesso finalístico Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, planejados ou pactuados para o exercício de 2015, que a Unidade obteve desempenho satisfatório, não obstante o não atingimento das metas propostas para 2015 e a restrição orçamentária imposta à Autarquia.

Os exames realizados para comprovar a coerência dos gastos com a finalidade das Ações e Planos Orçamentários analisados e pertencentes ao Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento resultaram que as despesas, efetuadas no exercício guardaram observância aos objetivos definidos para os planos orçamentários PO 06 e PO 07 da Ação 211A e dos PO 01 e PO 02 da Ação 211B.

Plano de Ação – Obtenção de Imóveis Rurais

Os exames realizados objetivaram apresentar os resultados da avaliação da suficiência normativa e da supervisão da execução no âmbito da Autarquia (Superintendências Regionais) da Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, após a adoção de providências implementadas a partir de recomendações do Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014 e avaliar o estágio de implementação do plano de ação apresentado pela Autarquia para saneamento das impropriedades identificadas no referido RAc.



A metodologia da equipe de auditoria consistiu na solicitação de documentação das providências já adotadas e que ainda não haviam sido encaminhadas para análise da CGU, no que diz respeito à suficiência normativa e à supervisão da execução da Ação no âmbito do Incra Sede, bem como informações sobre o nível de implementação do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia.

Os exames realizados demonstraram que o plano de ação adotado para atendimento às recomendações que constam do Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014 não vem sendo implementado conforme o planejado, tendo em vista alterações normativas relativas ao fluxo de obtenção de imóveis rurais e decisão da alta administração da Autarquia em adotar um único sistema de gestão eletrônica de processos administrativos, conforme detalhado no item 1.1.1.1 deste Relatório.

Verificou-se que os normativos expedidos pelo Incra Sede, no âmbito de providências adotadas pela Autarquia, não suprimiram as lacunas de insuficiência normativa identificadas no RAc nº 37/2014, uma vez que, não obstante a edição da Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015 (IN 83/2015), que trata em seu Capítulo II, arts. 2º e 3º acerca do planejamento da obtenção de terras, verificou-se que não foi definida periodicidade para elaboração/atualização do diagnóstico regional.

Cumprir destacar que o Incra encaminhou cópia do Memorando 10/2015-P/Circular, de 24 de julho de 2015, o qual estabelece que todos os novos processos para eleição dos imóveis a serem vistoriados devem conter os documentos de Indicação de Vistoria e de Pré-Qualificação do Imóvel. Ademais, dispõe que as Superintendências Regionais passam a ser responsáveis pela abertura de processos para fins de obtenção de terras.

Dessa forma, considerando que não há mais a necessidade de autorização da Coordenação-Geral de Obtenção de Terras (DTO) do Incra Sede para abertura de processo administrativo de obtenção de imóveis rurais, a recomendação exarada no RAc nº 37/2014 será objeto de cancelamento por perda de objeto, qual seja:

"Recomendamos ao Incra normatizar a fase de pré-qualificação do imóvel rural e analise a viabilidade de se estabelecer, nesse normativo, a necessidade de se encaminhar a decisão da Diretoria de Obtenção a uma instância superior quando a Superintendência Regional discordar do enquadramento da demanda realizado pela Coordenação-Geral de Obtenção de Terras (DTO)."

Outrossim, no que concerne à supervisão da execução da Ação 211B no âmbito do Incra Sede, verificou-se que as providências adotadas pela Autarquia não suprimiram as impropriedades identificadas no referido Relatório de Acompanhamento, pois a ausência de normativos e de procedimentos internos em relação à utilização do novo sistema de gestão eletrônica de processos propicia condições para que o monitoramento pela Sede permaneça insuficiente para garantir o conhecimento e controle de todos os processos de obtenção de terras em trâmite nas Superintendências Regionais.

Em relação aos controles internos administrativos no que concerne à condução e supervisão do Incra Sede acerca do Plano de Ação, face os resultados dos exames realizados, foram identificadas fragilidades no componente Monitoramento, tendo em vista que das quatro recomendações expedidas no âmbito do RAc nº 37/2014, não houve atendimento tempestivo para três delas.

Plano de Ação – Sipra



Os exames realizados objetivaram comprovar o estágio atual de implementação do plano de ação apresentado pelo Incra para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a condução e supervisão das atividades de saneamento das desconformidades nas Superintendências Regionais.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na solicitação de dados e informações pertinentes à implementação do referido plano de ação e do acompanhamento e supervisão exercido pelo Incra Sede sobre os procedimentos de saneamento realizados no âmbito das Superintendências Regionais.

Os exames realizados demonstraram que o plano de ação adotado para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária não vem sendo implementado conforme o planejado, verificando-se nível de execução insatisfatório, tendo em vista a implementação parcial das atividades previstas para o exercício de 2015, conforme tratado no item 1.2.2.1 de “Achados” deste relatório.

Cumprе destacar, ainda, que o Incra Sede não efetuou a notificação dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária que tiveram os registros bloqueados no Sistema de Informações de Projetos de Assentamento - Sipra, de forma a dar atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme relatado no item 1.2.2.2 deste relatório.

Com relação aos controles internos administrativos, face os resultados dos exames e da entrevista realizados, foram considerados adequados no componente “Informação e Comunicação” no que diz respeito à interação da Sede com as Superintendências Regionais quanto às orientações relacionadas às atividades de saneamento das desconformidades do Sipra.

Foi identificada fragilidade no componente “Análise de Risco”, uma vez que ao priorizar o atendimento às demandas do Tribunal de Contas da União, em detrimento do plano de ação apresentado para saneamento das desconformidades apresentadas no Relatório nº 201408383 da CGU, a Autarquia permaneceu exposta ao risco de incorporar ao Programa Nacional de Reforma Agrária candidatos que não atendam aos requisitos previstos em normativos. Ademais, em razão dessa priorização, não houve notificação dos beneficiários, de forma a oportunizar a defesa àqueles identificados com indícios de impropriedades, o que manteve o Incra exposto aos riscos envolvidos na manutenção de beneficiários indevidos nos lotes de Reforma Agrária.

Quanto ao componente “Monitoramento”, foi identificada fragilidade nas rotinas de acompanhamento da execução do Plano de Ação, resultando na implementação parcial do plano de ação de saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

2.4 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, conforme o escopo definido e registrado nos termos da Ata de Reunião entre a Secex Ambiental e o Órgão Central de Controle Interno, em conformidade com os §§ 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, e com o intuito de analisar a execução do macroprocesso de Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) Os



resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação de Governo 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, executada no âmbito da Autarquia Agrária, foram atingidos? ii) As informações apresentadas no Relatório de Gestão da Autarquia sobre os resultados da gestão e dos objetivos estratégicos estabelecidos no PPA, relacionados com os resultados dos indicadores, estão consistentes? (iii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iv) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Concessão de Crédito Instalação – SNCCI? (v) O cumprimento do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia Agrária para a cobrança do passivo dos valores de Crédito Instalação vem sendo acompanhado pelo Incra Sede? (vi) O Incra vem conduzindo o planejamento do saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação pelas Superintendências Regionais? (vii) Qual o estágio atual de implementação do Plano de Ação adotado para a cobrança do passivo do Crédito Instalação?

Análise dos resultados dos Planos Orçamentários

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação e análise da consistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão sobre o alcance dos objetivos estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), sobre os indicadores de resultados que contribuíram para a aferição do alcance dos objetivos estratégicos do macroprocesso sob análise por meio da execução dos recursos alocados para a Ação 0427 - Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop e do Tesouro Gerencial.

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 pelas Superintendências Regionais do Incra e tem por objetivo o repasse de recursos financeiros aos trabalhadores rurais assentados a fim de dar condições de subsistência às famílias, auxiliar na construção e recuperação de unidades habitacionais, etc.

Relacionada a essa ação governamental, foram empenhadas despesas no montante de R\$ 266.000.000,00, para as quais não houve liquidação no exercício 2015. Esse valor corresponde a 11,4% do total das ações postas sob a responsabilidade do Incra.

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado físico da Ação analisada:

Tabela 3 - Análise do Cumprimento da Meta Física Pactuada

Ação Governamental		Unidade de Medida	Meta Física		Execução/Previsão (%)
Código	Título		Previsão	Execução	
0427	Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas	Famílias	88.200	0	-x-



Cabe informar que a meta constante no Relatório de Gestão é diferente da prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA/2015 e da extraída do Siop, qual seja a de 189.200 famílias. Isso se deve a reprogramação das metas das Ações em virtude do contingenciamento do orçamento do exercício analisado.

Nessa linha, os exames aplicados no indicador de desempenho e nos dados da execução física e financeira da Ação 0427 resultaram nas informações apresentadas na sequência.

Objetivo Estratégico: Assentar famílias, público da reforma agrária, por meio da obtenção de imóveis rurais, criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com infraestrutura, crédito instalação e licenciamento ambiental, proceder à supervisão ocupacional dos lotes e contribuir com igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.

Tabela 4 - Indicador de desempenho avaliado

Nome	Previsto	Realizado	%
Índice de acesso ao Crédito Instalação	294	74	25,17

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015.

Na tabela abaixo, encontra-se demonstrada a execução orçamentária da Ação:

Tabela 5 - Execução Orçamentária da Ação

Ação Governamental		Dotação Atualizada (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa empenhada/ Dotação (%)	Despesa liquidada/ Dotação (%)
Cód.	Título					
0427	Concessão de Crédito Instalação as famílias assentadas	946.000.000,00	266.000.000,00	0,00	28,12	0

Fonte: Tesouro Gerencial, em 25/05/2016.

Cumpra 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 e à apuração dos indicadores, são utilizados dados do SNCCI (Sistema Nacional de Cobrança de Crédito de Instalação) e 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 resultados da execução física da Ação 0427, não há como atestar a confiabilidade dos resultados, tendo em vista que os dados acerca da concessão de crédito dependem do Sipra como fonte de dados e não foram realizadas em 2015 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.

Observa-se que não houve liquidação de despesas no exercício 2015 e que os R\$ 266.000.000,00 empenhados foram inscritos como restos a pagar não processados. Assim, a execução física relativa à meta para o exercício 2015 foi nula. O total de 28,12% de empenhos relativos à Dotação Atualizada refere-se à limitação de recursos financeiros no exercício 2015, o que resultou na reprogramação do Caderno de Metas do Incra.



Segundo informações constantes no Relatório de Gestão da Unidade, os principais motivos para o resultado insatisfatório teriam sido a operacionalização no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito de Instalação – SNCCI somente a partir de agosto, com a realização de oficinas de capacitação entre agosto e dezembro, e a necessidade de base de dados do Banco Central do Brasil acerca dos assentados que tiveram acesso ao PRONAF grupo “A” para a concessão de crédito na modalidade Fomento, para o que foram realizadas reuniões entre Incra, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e Banco Central, sem, contudo, terem sido apresentadas respostas pelo agente financeiro acerca dos questionamentos da Autarquia Agrária.

De acordo com informações constantes no Siop, foram concedidos 14.955 créditos nas modalidades Apoio Inicial I e Apoio Mulher, utilizando-se recursos de restos a pagar do exercício anterior. No entanto esse dado não confere com o apresentado no Relatório de Gestão da Unidade, onde constam 19.718 créditos concedidos a famílias assentadas. A diferença apurada foi esclarecida pela Diretoria de Gestão Estratégica, por meio do Memo. nº 62/2016/DE/INCRA, de 01 de julho de 2016, com a manifestação de que houve atualização na base de dados do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito de Instalação – SNCCI em virtude do repasse de informações do agente financeiro após o período de preenchimento do Siop.

Quanto à execução do PPA 2012 – 2015, conforme dados extraídos do Siop, restou verificado que a meta atingida foi de cerca de 26% do programado.

Tabela – Execução do PPA

Previsto (famílias)	Executado (famílias)	Percentual
300.000	78.207	26,07%

Fonte: Siop (Consulta realizada em 25/05/2016).

Cumprir informar que do total de 78.207 famílias beneficiadas, pelo menos 29.527 estão relacionadas a empenhos de exercícios anteriores a 2012, conforme dados do Relatório de Gestão de 2012 do Incra Sede, logo não se vinculam à execução do PPA 2012 – 2015.

A partir de pesquisa no Siop, foram identificados fatores que contribuíram para a não efetividade no cumprimento da meta, os quais estão relacionados com reprogramações anuais em virtude de contingências orçamentárias; com o recolhimento dos créditos concedidos em 2013, em virtude da Portaria Incra nº 352, de 18 de junho de 2013; com a suspensão da concessão de créditos nas modalidades Aquisição de Material de Construção e Recuperação de Materiais de Construção, além dos fatores que influenciaram o não cumprimento da meta prevista na LOA 2015, listados anteriormente.

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC, verifica-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras e PPA, relativos à Ação 0427, planejados ou pactuados para o exercício 2015, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, tendo em vista a inexecução da meta do exercício.

Supervisão da cobrança do Crédito Instalação



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 processo de cobrança do Crédito Instalação tem sido afetado pela inexistência de norma regulamentadora. Porém, ainda que tal norma tivesse sido publicada, o processo de cobrança seria afetado devido à ausência de metas para o saneamento dos processos de crédito, procedimento que inclui o registro dos créditos individuais no SNCCI. Conforme identificado em manifestação encaminhada pela Diretoria de Gestão Administrativa – DA para a Diretoria de Desenvolvimento - DD e para as Superintendências Regionais, por meio do Mem./DA/Circular nº 139/2016, a quantidade de registros no referido sistema estaria abaixo do necessário, tendo em vista que o montante estimado de crédito concedido em todas as modalidades seria de aproximadamente R\$ 5.000.000.000,00, enquanto o montante até então registrado seria de R\$ 46.902.848,69, o que representa em torno de 0,94% do que foi concedido.

A ausência de metas para o saneamento dos processos também afeta a remissão dos créditos, tendo em vista que o SNCCI identifica os casos passíveis de remissão, os quais, até abril de 2016 somavam o montante de R\$ 30.818.155,00 no referido sistema.

A insuficiência dos trabalhos realizados se deve ao foco dos servidores das Superintendências Regionais nos procedimentos de concessão do Crédito Instalação no sistema SNCCI, em que a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos capacitou tais servidores a partir de agosto de 2015 no módulo correspondente, conforme informações apresentadas pela referida Diretoria.

Não obstante a priorização da capacitação no módulo concessão do SNCCI, observou-se a falta de procedimentos de controle e consequente cobrança do Incra Sede sobre o saneamento dos processos de créditos nas Superintendências Regionais, o que impacta diretamente na remissão dos créditos enquadráveis na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014. A ausência de procedimento de controle fragiliza ainda o componente monitoramento dos controles internos da Diretoria de Desenvolvimento, devido à falta de acompanhamento das providências adotadas para cumprir rotina normatizada por meio de portaria. Além disso, compromete-se o componente informação, devido à ausência de dados consistentes acerca dos processos saneados em toda a Autarquia.

Faz-se necessário o levantamento de informações referentes aos créditos concedidos nos processos individuais dos assentados e, subsidiariamente, nos processos de concessão de crédito para que se identifiquem os beneficiários que serão remidos e aqueles que terão que liquidar o crédito concedido. Esse trabalho, que implica no saneamento dos processos individuais dos assentados, deve ser realizado no âmbito das Superintendências Regionais, onde se encontram dificuldades tendo em vista a insuficiência de pessoal na área de Crédito. A inexistência de cronograma, com o estabelecimento de metas individuais de saneamento dos processos conforme a capacidade operacional de cada Superintendência, dificulta o controle por parte do Incra Sede.

Foi verificado que, em que pese a ausência de monitoramento dos procedimentos de saneamento dos processos por parte da Diretoria de Desenvolvimento, existe rotina de verificação e cobrança periódica por parte da Diretoria de Gestão Administrativa sobre os procedimentos de remissão de dívidas de beneficiários, cujos créditos constam



registrados no SNCCI, inclusive com a emissão de expedientes às Superintendências Regionais.

Ressalta-se que ainda não foi dado início à cobrança dos antigos créditos concedidos, tendo em vista a ausência de regulamentação da Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, no que se refere aos procedimentos de cobrança. Já os procedimentos de concessão do novo Crédito Instalação encontram-se regulamentados por meio do Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014.

Quanto ao SNCCI, o módulo de concessão foi concluído em agosto de 2015, a partir de quando foram realizadas oficinas de capacitação para a sua operação em todas as Superintendências Regionais. Já o módulo de cobrança do crédito antigo ainda se encontra em desenvolvimento, dependendo da regulamentação supracitada para definir os parâmetros no sistema. Para o novo Crédito já têm sido realizadas emissões de Guias de Recolhimento da União – GRU para a quitação de dívidas dos beneficiários. Embora não haja regulamentação para a cobrança do crédito antigo, foi verificado junto à Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças - DAF a possibilidade de se realizar o cálculo e emitir GRU para a quitação da dívida com base no regramento anterior à Medida Provisória nº 636, de 26 de dezembro de 2013, convertida na Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, ou seja, no caso de interesse do beneficiário que declinar do direito aos benefícios concedidos pela referida Lei mediante assinatura de termo concordando em pagar os valores atualizados com base nas regras vigentes à época do contrato de crédito firmado.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos da Ata de Reunião entre a Secex Ambiental e o Órgão Central de Controle Interno, em conformidade com os parágrafos 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) O concedente/repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências? (ii) A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente? (iii) O passivo de convênios celebrados pela UPC com base na Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, que se encontram nas situações “a aprovar” e “a comprovar” estão sendo saneados pela UPC? (iv) A atuação da UPC por meio de supervisão da regularização de convênios contribuiu para a redução do estoque de convênios celebrados por todas as unidades do Incra nas situações “a aprovar” e “a comprovar” que se encontram com os prazos para apresentação e análise das prestações de contas em dissonância com a Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997?

A avaliação da gestão das transferências no exercício de 2015 visou verificar a atuação da unidade auditada no que concerne ao acompanhamento da execução e fiscalização dos convênios; às análises das prestações de contas e à supervisão da regularização do passivo de convênios do Incra. No exercício em exame não foram celebrados convênios no âmbito do Incra Sede.

A avaliação dos procedimentos de fiscalização da execução restringiu-se ao Convênio nº 781425/2012, por ser o único vigente no exercício de 2015, no âmbito da UPC. O convênio firmado com o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário – DAS/CE, teve valor total de R\$ 15.148.630,00, sendo R\$



14.996.630,00 de previsão de repasse, para execução do objeto *"Contribuir para a superação da pobreza nos assentamentos do Estado, resgatando a dignidade humana das famílias assentadas, com perfil do Programa Bolsa Família, reintegrando-os dentro dos princípios agroecológicos na implantação de projetos produtivos com sustentabilidade social e econômica"*. A partir dos exames realizados, verificou-se que a execução do objeto da avença não havia sido iniciada em 2015. Desse modo, não houve como concluir sobre adequabilidade e regularidade da fiscalização da execução do objeto da transferência.

Em relação à atuação do Incra na análise das prestações de contas, identificou-se que a Unidade não analisou tempestivamente prestação de contas sob sua responsabilidade.

O exame ao sistema Siconv dos convênios em situação de “prestação de contas enviada para análise” evidenciou o convênio Siconv nº 742522, celebrado com a Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (Assocene), com a interveniência da Fundação Banco do Brasil (FBB), no valor total de R\$ 820.954,00, com o repasse de R\$ 738.154,00, e a contrapartida no valor de R\$ 82.800,00. O período de vigência foi de 01/07/2010 a 08/12/2014.

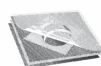
A data para a prestação de contas foi 25 de março de 2015, tendo a conveniente prestado contas dentro do prazo, em 17 de março de 2015. Em 19 de março, o Incra retornou a prestação de contas, solicitando documentos necessários à análise. Assim, em 20 de março de 2015, a conveniente reapresentou as contas do convênio nº 742522/2010 que, até a data de fechamento deste Relatório, não haviam sido objeto de análise pelo Incra Sede, conforme tratado em ponto específico deste relatório.

Com relação ao passivo de convênios celebrados na vigência da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, registra-se que no exercício de 2015 foi editada a Portaria Incra nº 233, de 29 de maio de 2015, em decorrência do Acórdão/TCU/nº 578/2010-Plenário, dando continuidade aos trabalhos iniciados com a edição da Portaria nº 167/Incra/P, de 9 de março de 2012, que determinou a regularização dos registros no Siafi dos convênios celebrados sob a égide da IN/STN nº 01/1997, até dezembro de 2013.

A Portaria nº 233/2015 constituiu dois grupos de trabalho: o primeiro com atribuição supervisionar, monitorar, adotar medidas preventivas e orientadoras, produzindo relatórios de resultado dos trabalhos a cada sessenta dias, bem como auxiliar as unidades gestoras na análise de prestação de contas em relação aos 117 convênios vencidos na situação de “a aprovar”; e o segundo para implementar mecanismos de forma a instaurar Tomadas de Conta Especiais, caso necessário.

Ao longo do período compreendido entre 1º de junho a 31 de dezembro de 2015, esses grupos de trabalho desenvolveram suas atividades e tiveram como resultado a análise e a conclusão de quinze convênios, de uma meta de 27 estabelecida para o mesmo período. Dentre outros motivos alegados pela Autarquia, questões administrativas como escassez de pessoal qualificado, ausência de relatório técnico conclusivo, sucessivas prorrogações de prazos e não autorização para deslocamento do Grupo de Trabalho para algumas Superintendências Regionais foram situações que contribuíram para não alcance do objetivo pretendido.

Cumprе salientar que, quanto ao segundo grupo, a Portaria 233/2015 estabeleceu o objetivo de implementar mecanismos para instaurar as Tomadas de Conta Especiais - TCE, quando fosse 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.



Contudo, não obstante requisição por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, não foi informado pela Autarquia os resultados dos trabalhos realizados em 2015.

Ressalta-se que permanecem no Siafi, com o status de “inadimplente”, 26 convênios celebrados no âmbito do Incra Sede, os quais se enquadram no âmbito de atuação do referido Grupo de Trabalho. Registra-se que houve a redução de um convênio nessa situação no exercício sob exame.

Destaca-se que, no exercício de 2015, o estoque de convênios vencidos na situação de “a aprovar” reduziu de 117 para 93, o que representa baixa de 20,52%. Em grande parte, esse resultado decorreu das atividades desses Grupos de Trabalho. No entanto, tendo em vista a manutenção de passivo, verifica-se que a rotina instituída pela Portaria Incra nº 233/2015 foi eficaz, porém ainda não totalmente efetiva, e que há ineficiência da Autarquia na supervisão da conclusão das análises das prestações de contas de convênios com prazos vencidos e firmados sob a égide da IN/STN/MF/ nº 01, de 15 de janeiro de 1997, uma vez que, mesmo após transcorridos cinco exercícios da edição do Acórdão nº 578/2010/TCU-Plenário, e serem criados sucessivos grupos de trabalho, não houve regularização do estoque.

No que diz respeito ao saneamento de convênios celebrados pelo Incra Sede na vigência da Instrução Normativa/STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, conforme verificado no sistema Siafi, cinco convênios (391136, 510079, 510774, 527498 e 552766) encontram-se em situação de “a aprovar”, portanto em desacordo com a Portaria/Incra/P nº 167, de 12 de março de 2012. Tal fato será tratado em ponto específico deste relatório. Cumpre registrar que os referidos convênios, exceto o de nº 527498, estavam na mesma situação “a aprovar” na auditoria anual de contas da gestão do exercício de 2014, realizada no exercício de 2015.

Ainda, sobre a avaliação da gestão de transferências, a Auditoria Interna do Incra expediu a Nota de Auditoria Incra AUD Nº 01, de 29 de janeiro de 2016, que trata das situações dos convênios firmados pela Autarquia, consoante os registros dispostos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv). Recomendou à Presidência do Incra e à Diretoria de Gestão Administrativa, por meio da Coordenação-Geral de Contabilidade, juntamente com a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento intensificar o monitoramento junto às unidades gestoras do Incra com convênios pendentes; cobrar administrativamente os convenientes e que as unidades gestoras procedam à instauração e conclusão de TCE, nos casos cabíveis.

Com vistas à verificação do estágio de atendimento/cumprimento das recomendações contidas na referida Nota de Auditoria Incra, foram encaminhados questionamentos à Unidade, sobre os quais por meio do OFÍCIO/AUD/Nº 75, de 27 de junho de 2016, verificaram-se as seguintes informações:

- a) Em relação aos convênios Siafi havia sido publicada a Portaria INCRA/P/Nº 233, de 29 de maio de 2015, que criou Grupo de Trabalho objetivando dar celeridade na análise e conclusão das prestações de contas sob a égide da IN/STN/Nº 01/1997, e que havia intensificado o monitoramento junto às unidades gestoras por meio da edição de memorandos, tais como cópias encaminhadas dos Mem. 116/DAC, de 19 de novembro de 2015 e Mem. Circular/DAC/Nº 49, 053 e 072, respectivamente de 11, 15 e 22 de março 2016; e,



- b) Quanto ao sistema Siconv houve redução de pendências dos convênios na situação de “prestação de contas em análise” e “prestação de contas enviada para análise”; aumento no quantitativo de convênios aprovados; e dos convênios na situação de “aguardando prestação de contas”, para 28 deles não haviam sido liberados recursos. Sobre o monitoramento com as demais unidades do Incra em relação a convênios pendentes, informou que encaminhou Memorandos circulares nos meses de março e abril de 2016.

Segue abaixo tabela comparativa da quantidade de convênios do Siafi e Siconv registrados na NA/AUD 01, de 29 de janeiro de 2016, e no MEM 122/DAC/nº 122/2016 da Coordenação-Geral de Contabilidade do Incra, conforme abaixo:

Comparativo – Convênios Siafi/Siconv

Siafi (IN/STN 01/97)	NA 01/ AUD (dados de novembro /2015) A	MEM 122/ DAC (abril de 2016) B	Siconv (2008 a 2015)	NA 01/ AUD (dados dezembro /2015)	MEM 122/ DAC
A aprovar	94	93	Vigentes	358	344
A comprovar	4	0	Aprovados	187	225
Inadimplência	Efetiva 371 Suspensa 261	102 91	Vigência expirada	424	419
			Anulados		84
Total de Convênios vencidos	730	286	Total convênios firmados	969	1072

Fonte: Siafi – posição março de 2016.

* os documentos apresentaram nomenclaturas diferentes para a situação.

Os números apresentados demonstram que houve redução nos convênios sob a égide da IN/STN nº 01/1997, objeto da Portaria/Incra/P nº 167, de 12 de março de 2012, e objeto da Portaria Incra nº 233, de 29 de maio de 2015. O total de convênios Siafi vencidos teve uma regularização de 60,82% em cinco meses, o que demonstra os esforços coordenados das áreas do Incra em regularizar e concluir os registros de convênios no sistema Siafi.

Quanto aos controles internos administrativos, por meio da análise das respostas aos questionários de avaliação de controles internos apresentadas pela Coordenação-Geral de Contabilidades da Diretoria de Gestão Administrativa e pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, foi verificado que o Ambiente de Controle, no que se refere à área técnica, apresenta fragilidades por ausência de formalização e padronização de procedimentos de fiscalização e acompanhamento, e de normativo interno que especifica prazos para análise das prestações de contas e avaliações técnicas da execução dos objetos pactuados.

Os Procedimentos de Controle são considerados insatisfatórios, diante da insuficiência de providências para extinguir o estoque de convênios com prazos vencidos e ainda registrados na situação de "a aprovar" no sistema Siafi. Identificou-se inexistência de rotinas formalizadas de execução do trabalho relacionado à análise de prestação de contas dos processos firmados sob a égide da IN/STN 01/1997, registrados no âmbito do Siafi, de responsabilidade das áreas técnicas, o que motivou o atraso na regularização da pendência verificada na área.

Quanto à Informação e Comunicação, observa-se a necessidade de melhoria na comunicação externa, especialmente no que tange à orientação às convenientes quanto aos procedimentos de execução de convênios no Siconv, em vista da ausência de oferta de



curios ou cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática da prestação de contas.

O componente Monitoramento apresentou fragilidades, tendo em vista a inexistência de rotinas internas de monitoramento da situação dos convênios na Diretoria de Desenvolvimento de Projeto de Assentamento (DD), responsável pela execução, resultando na análise intempestiva de convênios.

Dessa forma, conclui-se que há falhas nos procedimentos de acompanhamento e de análises das prestações de contas da unidade e que os controles internos administrativos instituídos não são suficientes para garantir a gestão eficiente das avenças celebradas pelo Incra Sede.

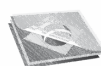
2.6 Avaliação Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos da Ata de Reunião entre a Secex Ambiental e o Órgão Central de Controle Interno, em conformidade com os parágrafos 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos adotados na condução e supervisão do Incra Sede acerca do Plano de Ação estabelecido para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária e do elaborado para atendimento às recomendações que constam do Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014; na gestão da cobrança do passivo do Crédito Instalação; na gestão de transferências; e, na implementação do Plano de Providências Permanente – PPP são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão?

A partir da avaliação dos controles internos adotados por área de gestão do escopo definido, emitiu-se opinião sobre os componentes: Ambiente de Controle, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, Monitoramento.

O Ambiente de Controle apresenta fragilidades na área de Gestão das Transferências, em vista da ausência de formalização e padronização de procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução de convênios, e de normativo interno que especifique os prazos para análise das prestações de contas e avaliações técnicas da execução dos objetos pactuados.

No que se refere à avaliação de riscos, verificou-se inadequada quanto à condução e supervisão do Incra Sede acerca do Plano de Ação estabelecido para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), uma vez que ao priorizar o atendimento de demanda do Tribunal de Contas da União e não notificar os beneficiários do PNRA que tiveram os registros bloqueados no Sipra, a Autarquia permaneceu exposta aos riscos envolvidos na manutenção de beneficiários indevidos nos lotes de Reforma Agrária em detrimento de candidatos que cumprem os requisitos previstos no normativo que rege a matéria e aguardam a oportunidade de ingresso ao programa.



Quanto ao componente Atividades de Controle, verificou-se a insuficiência na área de Gestão das Transferências, uma vez que a Autarquia não implementou rotinas de execução direcionadas à análise do estoque de prestações de contas de convênios pendentes no Siafi, firmados sob a égide da IN/STN nº 01/1997, mantendo a Autarquia e a Administração expostas ao risco de firmar ajustes com ente inadimplente perante a União.

Quanto à Informação e Comunicação, o Incra possui Intranet para a divulgação de informações de cunho institucional, o que inclui dados sobre Programas de Governo, normativos internos, entre outros. Quanto à comunicação externa, faz-se uso de página da Internet, a qual é gerenciada pelo Incra Sede. No entanto, em relação à área de Gestão das Transferências, identificou-se a necessidade de melhoria na comunicação externa, especialmente no que tange à orientação às convenientes quanto aos procedimentos de execução de convênios no Siconv, em vista da ausência de oferta de cursos ou cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática da prestação de contas.

A avaliação do componente Monitoramento, avaliado tendo por escopo as recomendações e determinações dos órgãos de controle, observou a insuficiência de medidas no tratamento do Plano de Providências Permanente da UPC, tendo em vista a permanência de 78% de recomendações da CGU pendentes de atendimento. Identificou-se fragilidade nas rotinas de monitoramento da execução do Plano de Ação elaborado para tratamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), o que resultou na não implementação de etapas previstas para o exercício de 2015. Foi verificada, ainda, fragilidade nas rotinas de monitoramento quanto ao não atendimento pleno de recomendações no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014, que trata da gestão de Obtenção de Imóveis Rurais, resultando na suspensão de etapas de execução do plano de ação sem dar atendimento integral ao recomendado.

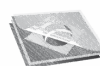
No que se refere à Gestão das Transferências, o componente Monitoramento apresenta-se deficiente, posto a inexistência de rotinas internas de monitoramento da situação dos convênios na Diretoria de Desenvolvimento de Projeto de Assentamento (DD), responsável pela execução, resultando na análise intempestiva de convênio.

Dessa forma, conclui-se que o monitoramento das providências para mitigar inconsistências apuradas na unidade é insuficiente para garantir a eliminação dos riscos.

Ressalta-se que as áreas avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos do Incra Sede. Diante do exposto, não se pode afirmar com razoável certeza quanto à suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos da Autarquia Agrária.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento das suas recomendações ao Incra Sede, considerando a seguinte questão de auditoria: A Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU? Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?



A metodologia consistiu na verificação da implementação do Plano de Providências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra Sede.

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

Tabela – Atendimento das recomendações

Status	Quantidade	%
Atendida	22	22
Pendente de atendimento, sem impacto na gestão	45	45
Pendente de atendimento, com impacto na gestão	33	33
Cancelada	1	1
Total	100	100

Fonte: Plano de Providências Permanente – Incra Sede

Pelo exposto, observa-se que das recomendações do Plano de Providências Permanente da Unidade, resta 78% pendente de providências.

Cumprir destacar que houve recomendações no exercício de 2015 cuja não implementação impactou os resultados da gestão, especificamente as que dizem respeito às desconformidades identificadas no processo de seleção de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária, conforme tratado em ponto específico deste relatório de auditoria.

No que concerne ao controle de atendimento de determinações deste Órgão Central de Controle Interno, a Auditoria Interna (AUD) da Autarquia instituiu o sistema denominado Gerenciamento de Informações da Auditoria – GIAUD, que controla e gerencia o cumprimento das Notas de Auditoria (NA) e Solicitações de Auditoria/Fiscalização (SA/SF) emitidas pela CGU. Após inclusão dos dados no sistema, a NA/SA/SF é enviada à área competente para análise e envio de providências/justificativas/informações à Auditoria Interna. No entanto, em que pese a definição de área responsável pelo gerenciamento dessas demandas, verificou-se a permanência de pendências para o completo atendimento de recomendações por lapso temporal de até quatro anos.

Registra-se que, a partir do exercício de 2016 o controle de atendimento das recomendações expedidas por este Órgão Central de Controle Interno passou a ser realizado por meio do Sistema Monitor (Sistema de Monitoramento das Ações de Controle).

Pelo exposto, observa-se a implementação de 17% das recomendações, o que evidencia a insuficiência dos controles internos administrativos adotados para o atendimento às recomendações da CGU, especificamente no que se refere ao componente Monitoramento.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Conforme o escopo definido em conjunto entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), foi feita a verificação do cumprimento dos Acórdãos emitidos para o Incra Sede considerando a seguinte questão de auditoria: caso existam determinações/recomendações do TCU à UPC (Unidade Prestadora de Contas),



que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

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, 2015, não foram expedidos pelo Tribunal de Contas da União acórdãos com determinações à Unidade com citação para acompanhamento pela CGU.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

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

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi a de avaliação de informações obtidas junto à Unidade auditada sobre a relação dos processos disciplinares e sindicâncias instaurados em 2015 para verificação do cadastro no sistema CGU-PAD.

Conforme informação que consta 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 Regional, onde constam dois servidores habilitados para os devidos registros.

Por meio de cruzamento entre a relação informada pela gestora do GABT-1 por e-mail, de 30/05/2016, dos processos disciplinares instaurados no âmbito do Incra Sede no exercício 2015 e o cadastro no sistema CGU-PAD, foi verificado que todos estão devidamente registrados.

A partir das análises realizadas no escopo informado, conclui-se que a gestão do sistema CGU-PAD no exercício 2015 foi suficiente para garantir o controle dos processos disciplinares instaurados no âmbito do Incra/Sede.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão



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.

Nome: DAVI CESAR FREIRE BEZERRA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: FERNANDO HENRIQUE BARBOSA QUIRINO
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: KARLA FERNANDA RODRIGUES LUGON
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Achados da Auditoria - nº 201601852

1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária

1.1.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS



1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Implementação parcial do Plano de Ação para atendimento de recomendações expedidas no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014.

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação do plano de ação apresentado pelo Incra Sede para saneamento das impropriedades identificadas no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014, foram requeridos à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, documentação das providências já adotadas e ainda não encaminhadas para análise da CGU, no que diz respeito à suficiência normativa e à supervisão da execução da Ação no âmbito do Incra Sede, bem como informações sobre o nível de implementação do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia.

A partir dos exames realizados, constituíram-se as seguintes informações:

Plano de Ação

Itens	Etapas	Prazos (dias)	Status ⁽¹⁾
A) Nota Técnica sobre a periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional	1. Criar grupo de discussão	15	Concluída
	2. Entrega de relatório do grupo	30	Não concluída/atrasada
	3. Análise do relatório pelo Diretor DT	20	Não concluída/atrasada
	4. Devolver relatório para grupo com orientações do Diretor da DT	15	Não concluída/atrasada
	5. Aprovação do Diretor	15	Não concluída/atrasada
	6. Análise do relatório pelo Presidente	30	Não concluída/atrasada
	7. Devolver relatório para DT com orientações do Presidente	20	Não concluída/atrasada
	8. Aprovação da NT pelo Diretor da DT e Presidente	20	Não concluída/atrasada
	9. Publicar no Boletim de Serviço	7	Não concluída/atrasada
B) Memorando Circular ou Nota Técnica sobre como proceder a abertura de processo para a ação 211B	1. Criar grupo de discussão	15	Não concluída/atrasada
	2. Entrega de relatório do grupo	30	Não concluída/atrasada
	3. Análise do relatório pelo Diretor DT	20	Não concluída/atrasada



	4. Devolver relatório para grupo com orientações do Diretor da DT	15	Não concluída/atrasada
	5. Aprovação do Diretor	15	Não concluída/atrasada
	6. Análise do relatório pelo Presidente	30	Não concluída/atrasada
	7. Devolver relatório para DT com orientações do Presidente	20	Não concluída/atrasada
	8. Aprovação da NT ou do MC pelo Diretor da DT e Presidente	20	Não concluída/atrasada
	9. Publicar no Boletim de Serviço	7	Não concluída/atrasada
C) Finalizar o Sistema de Obtenção de Terras (SISOTE)	1. Criar grupo de discussão	30	Concluída
	2. Entrega de relatório do grupo	180	Não concluída/atrasada
	3. Análise do relatório pelo Diretor DT	60	Não concluída/atrasada
	4. Devolver relatório para grupo com orientações do Diretor da DT	90	Não concluída/atrasada
	5. Aprovação do Diretor	30	Não concluída/atrasada
	6. Análise do relatório pelo Presidente	60	Não concluída/atrasada
	7. Devolver relatório para DT com orientações do Presidente	30	Não concluída/atrasada
	8. Aprovação do Sisote pelo Diretor da DT e Presidente	30	Não concluída
	9. Iniciar programa na fase teste	180	Não concluída
	10. Finalizar o programa	30	Não concluída

Fonte: Memorando nº 23/2016/DTO, de 2 de junho de 2016.

⁽¹⁾ Para aferir o atraso da etapa, foi considerada como parâmetro a data inicial de 26/1/2015 (recebimento do Plano de Ação pela CGU).

Como justificativa do não cumprimento dos prazos estabelecidos das etapas não concluídas, por meio do Memorando nº 23/2016/DTO, de 2 de junho de 2016, a Unidade se manifestou conforme segue:

"[...]"

3. *As providências tomadas estão nos processos 54000.000105/2015-82 e 54000.000104/2015-38 e no Mem. 10/2015-P/Circular, de 24.7.15, que tratam,*



respectivamente: do monitoramento no Sisote da ação 211B; da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional; e da abertura de processo. Seguem cópias dos processos e memorando.

4. Os processos nºs 54000.000105/2015-82 e 54000.000104/2015-38 ficaram sobre estado devido à publicação da Portaria INCRA nº 127/2015, de 30.3.15 (DOU nº 61, de 31.3.15, seção 2, pág. 60). Está criou um Grupo de Trabalho tendo por objetivo a revisão do processo administrativo de obtenção de terras, incluindo a Instrução Normativa/INCRA/DT/Nº 81/2014.

5. O resultado do grupo foi, entre outros, a Instrução Normativa Incra nº 83/2015 – IN 83/15, 30.7.15, que trata sobre o planejamento de obtenção no Capítulo II, art. 2º e 3º. Por isso, entendemos que o processo nº 54000.000104/2015-38 não tinha mais necessidade de seguimento, sendo este arquivado na data da publicação da instrução normativa. O processo 54000.00279/2015-45, que trata da revisão da IN 83/15, segue em anexo.

6. O processo nº 54000.000105/2015-82 não teve continuidade devido à edição do Decreto nº 8.539, de 8.10.15, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, o Incra abriu O processo nº 54000.00180/2016-24 para a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Pelos motivos, o Sisote não avançou mesmo após a conclusão da IN 83/15 que alterou o rito de obtenção de terras para fins de reforma agrária.

7. No que tange à nota técnica ou memorando circular sobre como proceder abertura de processo para a ação 211B não houve avanço, pois o processo ficou sobre estado aguardando a conclusão do Grupo de Trabalho da Portaria INCRA nº 127/2015, de 30.3.15 (DOU nº 61, de 31.3.15, seção 2, pág. 60). Antes do fim do grupo foi encaminhado às SRs o Mem. 10/2015-P/Circular, de 24.7.15, que voltou à competência para as Superintendências Regionais da abertura de processo para fins de obtenção de terras. Assim, a orientação da DT sobre como proceder abertura de processo para a ação 211B foi arquivada, pois o Mem. 10/2015-P/Circular orienta sobre o tema.

8. Pelo exposto, entendemos que as fragilidades apontadas no Relatório de Acompanhamento nº 34/14 no processo da ação 211B e estão sendo cumpridas, porém de forma diferente da proposta pelo Ofício/INCRA/DT/nº 003/2015, conforme já explicado.

[...]

9. Pelo exposto, informamos que o plano anterior delimitado pela DT foi alterado devido a nova perspectiva da direção do Incra no período de 30.3.2015 à 16.5.2015, que era dar controle, avaliação e monitoramento em todas as ações, conforme citado na Portaria Incra nº 127/15 e Decreto 8.539/15. [...]"(sic)

De fato, as decisões adotadas pela alta direção impactaram na execução das etapas do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia, uma vez que houve a opção da alta direção em adotar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como meio eletrônico para a realização dos processos administrativos, em substituição aos sistemas existentes ou a serem desenvolvidos para execução da mesma finalidade. Contudo, não houve uma readequação do planejado, no que se refere ao item "Finalizar o Sistema de Obtenção de Terras (Sisote)", de forma a dar integral atendimento às recomendações pertinentes expedidas no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014.

Por sua vez, a edição da Instrução Normativa Incra nº 83/2015, de 30 de julho de 2015 não causou impacto na execução do Plano de Ação, uma vez que o seu conteúdo não foi suficiente para dar adimplemento ao recomendado no Relatório de Acompanhamento e,



dessa forma, as etapas do item “A” do plano não deveriam ser descontinuadas e o processo nº 54000.000104/2015-38 não deveria ser arquivado.

Cumprе registrar que, em que pese as etapas do item "B" do plano de ação estarem não concluídas/atrasadas, a recomendação a ela relacionada, expedida no RAc nº 37/2014, será cancelada em razão da perda de objeto. Assim, não haverá a necessidade de replanejamento em relação ao item "*Memorando Circular ou Nota Técnica sobre como proceder a abertura de processo para a ação 211B*", por parte do Incra.

Causa

Fragilidade nas rotinas de monitoramento quanto ao atendimento de recomendações, resultando na suspensão de etapas de execução do plano de ação sem dar atendimento integral ao recomendado no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014.

Alteração de diretrizes, sem a readequação do Plano de Ação para dar provimento às recomendações do RAc, com opção por adotar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como meio eletrônico para a realização dos processos administrativos, em substituição aos sistemas existentes ou a serem desenvolvidos para execução da mesma finalidade.

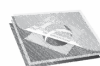
Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, a Autarquia se manifestou, por meio do Mem. 127/2016-DT, encaminhado anexo ao Ofício/AUD/Nº 84, ambos de 8 de julho de 2016, conforme segue:

“[...]

Senhor diretor

1. *Trata-se de solicitação de auditoria no Incra, que foi despachada a este servidor no dia 29.6.16, às 10 horas. A esta Coordenação Geral coube responder aos itens 51 e 52 da solicitação de auditoria nº 201601852/018. Lembra-se que o Auditoria cobra as providências que foram pactuadas pela DT através do "ofício/INCRA/DT/nº 003/2015".*
2. *Acolho a Informação nº 1/2016/DTO/ROF.*
3. *Sugiro que Vossa Senhoria atenda as recomendações da CGU nos itens 51 e 52 e que encaminhe a informação acima referida ao órgão. Além disso, informou que esta coordenação já está tomando as providências para:*
4. *i) desarquivamento do processo 54000.000105/2015-82;*
5. *ii) o apensado no processo 54000.000105/2015-82 a solicitação de Auditoria nº 201601852/018, que trata do processo nº 0190.104770/2016-14 e esta informação;*
6. *iii) a informação da DE para apensar o processo nº 54000.000231/2013-75 ao processo nº 54000.000180/2016-24; e*
7. *iv) o encaminhado a Presidência o processo nº 54000.000105/2015-82 para encaminhar a DE solicitando apensamento deste ao processo nº 54000.000180/2016-24,*



além de, solicitar que respondido a CGU a viabilidade de inclusão e o cronograma para implementação.

[...]

Informação. n° 01/2016/DTO/ROF

Em 30 de junho de 2016.

Ao Senhor coordenador-geral da DTO

Referência: Solicitação de Auditoria n° 201601852/018, que trata do processo n° 0190.104770/2016-14

1. Trata-se de solicitação de auditoria no Incra, que foi despachada a este servidor no dia 29.6.16, às 10 horas. A esta Coordenação Geral coube responder aos itens 51 e 52 da solicitação de auditoria n° 201601852/018. Lembra-se que o Auditoria cobra as providências que foram pactuadas pela DT através do "ofício/INCRA/DT/n0 003/2015".

ITEM 51.

2. O item 51 consta que "as decisões adotadas pela alta direção impactaram na execução das etapas do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia. Contudo, não houve uma readequação do planejamento de forma a dar integral atendimento às recomendações pertinentes expedidas no Relatório de Acompanhamento (RAc) n° 37/2014".

3. Informo que as decisões citadas foram encaminhadas pelo "Mem. n° 23/2016/DTO", de 8.6.16.

4. Ainda é citado pela CGU que o item "B" do "ofício/INCRA/DT/n° 003/2015", do plano de providências perdeu o objeto após as explicações do "Mem. n° 23/2016/DTO". Logo, nele há esclarecimentos, não havendo solicitação providências.

[...]

CONCLUSÃO

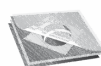
21. Pelo exposto, entendo que as constatações e recomendações da CGU nos itens 51 e 52 são pertinentes e que devem ser seguidas pelo Incra.

22. Recomendação a, item 52: sugiro que o desarquivamento do processo 54000.000104/2015-38 e que seja seguido o cronograma do Apêndice 1 desta informação.

23. Recomendação b.1 e b.2, item 52, sugiro:

24. i) que o desarquivamento do processo 54000.000105/2015-82;

25. ii) que seja apensado no processo 54000.000105/2015-82 a solicitação de Auditoria n° 201601852/018, que trata do processo n° 0190.104770/2016-14 e esta informação;



26. iii) que seja informado a DE para apensar o processo nº 54000.000231/2013-75 ao processo nº 54000.000180/2016-24; e

27. iv) que seja encaminhado a Presidência o processo nº 54000.000105/2015-82 para encaminhar a DE solicitando apensamento deste ao processo nº 54000.000180/2016-24, além de, solicitar que respondido a CGU a viabilidade de inclusão e o cronograma para implementação.

[...]

Apêndice 1.

Tabela 1. Etapas e prazos para o saneamento da recomendação a.l, item 52, identificados pela SFC/CGU.

Itens	Etapas	Prazos (dias)
NT sobre a periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional	0. Desarquivar o processo nº 54000.000104/2015-38	5
	1. Criar grupo de discussão	15
	2. Entrega de relatório do grupo	30
	3. Análise do relatório pelo Diretor DT	20
	4. Devolver relatório para grupo com orientações do Diretor da DT	15
	5. Aprovação do Diretor	15
	6. Análise do relatório pelo Presidente	30
	7. Devolver relatório para DT com orientações do Presidente	20
	8. Aprovação da NT pelo Diretor da DT e Presidente	20
	9. Publicar no Boletim de Serviço	7

[...]” (sic)

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor reconhece a procedência dos apontamentos da equipe de auditoria e informa a adoção de providências. Não obstante ser encaminhada atualização do Plano de Ação para atendimento de recomendação expedida neste relatório, destaca-se que há referência apenas às etapas do item “Nota Técnica sobre a periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional”, não informando em relação ao item “Finalizar o Sistema de Obtenção de Terras (Sisote)”. Dessa forma, as providências a serem implementadas pelo gestor serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:



Recomendação 1: Atualizar e encaminhar à CGU o Plano de Ação elaborado para dar atendimento às recomendações expedidas no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014 relacionadas ao item "Finalizar o Sistema de Obtenção de Terras (Sisote)".

Recomendação 2: Criar rotina de controle (reuniões, checklists, consultas), para verificar de forma sistemática e periódica o atendimento das recomendações expedidas no RAc nº 37/2014, contatando o órgão de controle para solução de dúvidas quando necessário.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Insuficiência de providências para atendimento de recomendações expedidas no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014.

Fato

Para fins de verificação da suficiência das providências adotadas pela Autarquia para atendimento às recomendações relacionadas à avaliação da suficiência normativa e da supervisão da execução da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014), foram requeridos à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, documentação das providências já adotadas e ainda não encaminhadas para análise da CGU, no que diz respeito à suficiência normativa e à supervisão da execução da Ação no âmbito do Incra Sede.

A partir dos exames realizados, constituíram-se as seguintes informações:

a) Fragilidade: Ausência de definição da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional.

a.1) Recomendação: Recomendamos ao Incra que proceda à atualização do módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial ou expeça normativo ou orientação que defina periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional por parte da Superintendência Regional.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, o Coordenador-Geral de Obtenção informou que foi autuado processo administrativo (54000.000104/2015-38) para definição de periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional, com a designação de quatro servidores, por meio da Ordem de Serviço/INCRA/DT/Nº 03, de 23 de fevereiro de 2015, para comporem grupo de trabalho para tal fim.

No entanto, o andamento desse processo foi sobrestado em razão da criação de outro grupo de trabalho, por meio da Portaria INCRA nº 127, de 30 de março de 2015, com o objetivo de revisar o processo administrativo de obtenção de terras. Como resultado, foi editada a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015 (IN 83/2015), que trata em seu Capítulo II, arts. 2º e 3º acerca do planejamento da obtenção de terras. Dessa forma, o gestor considerou que a fragilidade de normatização em relação à ausência de definição da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional foi suprida e o processo nº 54000.000104/2015-38 foi arquivado.

Contudo, em que pese os artigos 2º e 3º da IN 83/2015 tratarem do planejamento de obtenção de terras, verificou-se que não há menção acerca da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional. Assim, a providência da Autarquia não foi suficiente para suprir a lacuna identificada.



b) Fragilidade: Insuficiência de monitoramento pelo Incra Sede de todas as fases dos processos administrativos de obtenção de imóveis rurais existentes nas Superintendências Regionais.

b.1) Recomendação: Definir, por meio de normativos e/ou manuais, de forma a sistematizar, os procedimentos, as rotinas, as etapas mediante a qual a Superintendência Regional informará à Sede a instauração de processo de aquisição/desapropriação de imóveis rurais.

b.2) Recomendação: Definir, por meio de normativos e/ou manuais, de forma a sistematizar, os procedimentos, as rotinas, as etapas para levantamento das informações relativas à execução da Ação de Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, que contemple todos os processos de aquisição/desapropriação em trâmite nas Superintendências Regionais, incluindo aqueles que não serão passíveis de chegar até a fase de decreto no ano em que for consultada a Superintendência Regional.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, o Coordenador-Geral de Obtenção, por meio *Memorando nº 23/2016/DTO, de 2 de junho de 2016* informou que:

"[...]"

3. *As providências tomadas estão nos processos 54000.000105/2015-82 e 54000.000104/2015-38 e no Mem. 10/2015-P/Circular, de 24.7.15, que tratam, respectivamente: do monitoramento no Sisote da ação 211B; da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional; e da abertura de processo. Seguem cópias dos processos e memorando.*

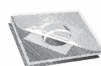
"[...]"

6. *O processo nº 54000.000105/2015-82 não teve continuidade devido à edição do Decreto nº 8.539, de 8.10.15, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, o Incra abriu O processo nº 54000.00180/2016-24 para a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Pelos motivos, o Sisote não avançou mesmo após a conclusão da IN 83/15 que alterou o rito de obtenção de terras para fins de reforma agrária. [...]"*

De acordo com a informação do gestor, foi autuado processo administrativo (54000.000105/2015-82) para finalização do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote) que consiste na providência apresentada para dar provimento às recomendações relacionadas à insuficiência de monitoramento pelo Incra no processo de gestão de obtenção de imóveis rurais.

No entanto, esse processo administrativo não teve continuidade em razão da edição do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Dessa forma, o Incra optou pela adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em substituição aos sistemas existentes ou a serem desenvolvidos para execução da mesma finalidade.

Em que pese o gestor ter informado que a Autarquia adotou um sistema eletrônico para realização e administração de processos administrativos, verifica-se que o monitoramento do Incra Sede permanecerá insuficiente para garantir o conhecimento e controle de todos os processos de obtenção de terras em trâmite nas Superintendências Regionais, uma vez



que será necessário editar normativo e estabelecer procedimentos internos de forma a constituir obrigação às unidades regionais do Incra de informar a Diretoria de Obtenção acerca da instauração desses processos administrativos. Assim, a providência da Autarquia não foi suficiente para suprir a impropriedade identificada.

Causa

Fragilidade nas rotinas de monitoramento quanto ao atendimento de recomendações, resultando na suspensão de etapas de execução do plano de ação sem dar atendimento integral ao recomendado no Relatório de Acompanhamento (RAc) nº 37/2014.

Alteração de diretrizes, sem a readequação do Plano de Ação para dar provimento às recomendações do RAc, com opção por adotar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como meio eletrônico para a realização dos processos administrativos, em substituição aos sistemas existentes ou a serem desenvolvidos para execução da mesma finalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, a Autarquia se manifestou, por meio do Mem. 127/2016-DT, encaminhado anexo ao Ofício/AUD/Nº 84, ambos de 8 de julho de 2016, conforme segue:

“[...]

Senhor diretor

1. *Trata-se de solicitação de auditoria no Incra, que foi despachada a este servidor no dia 29.6.16, às 10 horas. A esta Coordenação Geral coube responder aos itens 51 e 52 da solicitação de auditoria nº 201601852/018. Lembra-se que o Auditoria cobra as providências que foram pactuadas pela DT através do "ofício/INCRA/DT/nº 003/2015".*
2. *Acolho a Informação nº 1/2016/DTO/ROF.*
3. *Sugiro que Vossa Senhoria atenda as recomendações da CGU nos itens 51 e 52 e que encaminhe a informação acima referida ao órgão. Além disso, informou que esta coordenação já está tomando as providências para:*
4. *i) desarquivamento do processo 54000.000105/2015-82;*
5. *ii) o apensado no processo 54000.000105/2015-82 a solicitação de Auditoria nº 201601852/018, que trata do processo nº 0190.104770/2016-14 e esta informação;*
6. *iii) a informação da DE para apensar o processo nº 54000.000231/2013-75 ao processo nº 54000.000180/2016-24; e*
7. *iv) o encaminhado a Presidência o processo nº 54000.000105/2015-82 para encaminhar a DE solicitando apensamento deste ao processo nº 54000.000180/2016-24, além de, solicitar que respondido a CGU a viabilidade de inclusão e o cronograma para implementação.*

[...]



Em 30 de junho de 2016.

Ao Senhor coordenador-geral da DTO

Referência: Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, que trata do processo nº 0190.104770/2016-14

[...]

ITEM 52

5. O item 52 trata das insuficiências das providências para o atendimento as recomendações do RAc nº 37/2014, além de apontar duas fragilidades: a) "ausência de definição da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional"; e b) "insuficiência de monitoramento pelo Incra sede de todas as fases dos processos administrativos de obtenção de imóveis rurais existentes nas superintendências regionais.

Sub-item a

6. A CGU entende que a Instrução Normativa Incra nº 83/2015 não traz o saneamento da ausência de definição da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional e solicita que o Incra tome medidas para tanto. Neste sentido, entendo que o Incra deve retomar o proposto no Ofício/INCRA/DT/nº 003/2015 sobre o item A - Nota Técnica sobre a periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional ou até mesmo criar um grupo técnico para a revisão do módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

7. Assim, sugiro que a DTO desarchive o processo 54000.000104/2015-38 que trata da periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional.

Sub-item b.

8. Sobre o item b tem duas recomendações, que são: b.1) "Definir, por meio de normativos e/ou manuais, de forma a sistematizar, os procedimentos, as rotinas, as etapas mediante o qual a Superintendência Regional informará à Sede a instauração de processo de aquisição/desapropriação de imóveis rurais; e b.2) definir por meio de normativos e/ou manuais de forma a sistematizar, os procedimentos, as rotinas, as etapas para levantamento das informações relativas à execução da Ação de Desapropriação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, que contemple todos os processos de aquisição/desapropriação em trâmite nas Superintendências Regionais, incluindo aquelas que não serão passíveis de chegar a fase de decreto no ano em que for consultada a Superintendência Regional.

9. Informo que a providência tomada para atender a recomendação b.1 e b.2 foi a finalização do Sisote - Sistema de Obtenção de Terras. Para isto, foram expedida as Ordens de Serviços/TNCRA/DT/nº 001A/2013, de 25.03.2013, e 002/2015, de 19.2.2015, e autuados os processos administrativos nº 54000.000231/2013-75 e 54000.000105/2015-82 para finalizar o programa.



10. O processo nº 54000.000105/2015-82, buscou dar continuidade no processo 54000.000231/2013, mas não houve apensamento. Os autos de 2015 não teve continuidade devido à edição do Decreto nº 8.539, de 8.10.15, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

11. Informo que io Incra abriu O processo nº 54000.00180/2016-24 para a adesão ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI. Devemos destacar que o SEI não é um projeto de monitoramento processual, mas sim uma ferramenta que torna os processos administrativos em formato digital. Assim, a recomendação da CGU é consistente e deve ser atendida pela Autarquia.

12. Antes de sugerir a saída técnica para o tema, farei um breve histórico das tentativas de monitoramento das ações de obtenção.

13. Apenas em 2009, a Norma de Execução/TNCRA nº 83, de 26.5.2009, o INCRA incluí no fluxo do processo administrativo de obtenção de terras: o planejamento; a identificação da área prioritária para a abertura de processos administrativos; e o início do monitoramento do processo de obtenção através do Sistema de Informações de Rurais – SIR pelo Módulo Obtenção de Terras, que permitiria a emissão de relatórios gerenciais para monitoramento e avaliação.

14. Destaca-se que no mesmo ano o Incra edita a Instrução Normativa nº 55/2009, de 3.8.2009, que estabelece as diretrizes para o monitoramento e avaliação das principais ações desenvolvidas pelo INCRA. Esta determina que: a Diretoria de Gestão Estratégica é a responsáveis pela manutenção do módulo de Monitoramento e Avaliação, as Coordenações Gerais são responsáveis pelas cobranças do preenchimento do módulo pelas Regionais; e estas são responsáveis pelo fornecimento das informações.

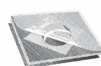
15. Nota-se que a autarquia se preocupa em inserir a obrigatoriedade do planejamento e o monitoramento na execução de projetos e processo, porém não conclui o projeto até a presente data, como o apontado pela CGU, seja na obtenção seja em qualquer outra área.

16. Com o SIR não finalizado, a DT tenta implementar o Sisote e a DE tenta implementar o wiki.incra. O primeiro, assim como o SIR, até a presente não foi concluído. O segundo está concluído, porém não atende o solicitado pela CGU.

17. Assim como a CGU, os servidores R. B. V. e R. O. F. identificaram a mesma fragilidade do Incra. Assim, eles realizaram um Diagnóstico de Maturidade da Gestão de Projetos na DTI. A maturidade foi avaliada no site Maturity by Project Category Model (MPCM) disponível no endereço <www.maturityresearch.com>. Foi respondido o QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DA MATURIDADE DO SETOR da DT. A nota na avaliação final foi de 1,42.

18. A nota revelou, segundo os autores, a baixa maturidade na gestão de projetos da DT e que se deve buscar melhorias nas ferramentas de gestão ou gerenciamento de projetos, além do monitoramento e da avaliação dos projetos.

19. Após este breve histórico e a apresentação do texto dos servidores, entendo que a DT deve retomar de forma imediata a construção de uma ferramenta de monitoramento e de controle dos seus projetos e processos.



20. Pelo exposto, sugiro a Vossa Senhoria, que encaminhe os apontamentos da CGU à Presidência do Incra sugerindo que as orientações sejam contempladas no processo nº 54000.000180/2016-24. Desta forma, o projeto de monitoramento partirá da Alta Gestão do INCRA, o que aumentará a chance de conclusão e sucesso de implementação das recomendações b.1 e b.2.

CONCLUSÃO

21. Pelo exposto, entendo que as constatações e recomendações da CGU nos itens 51 e 52 são pertinentes e que devem ser seguidas pelo Incra.

22. Recomendação a, item 52: sugiro que o desarquivamento do processo 54000.000104/2015-38 e que seja seguido o cronograma do Apêndice 1 desta informação.

23. Recomendação b.1 e b.2, item 52, sugiro:

24. i) que o desarquivamento do processo 54000.000105/2015-82;

25. ii) que seja apensado no processo 54000.000105/2015-82 a solicitação de Auditoria nº 201601852/018, que trata do processo nº 0190.104770/2016-14 e esta informação;

26. iii) que seja informado a DE para apensar o processo nº 54000.000231/2013-75 ao processo nº 54000.000180/2016-24; e

27. iv) que seja encaminhado a Presidência o processo nº 54000.000105/2015-82 para encaminhar a DE solicitando apensamento deste ao processo nº 54000.000180/2016-24, além de, solicitar que respondido a CGU a viabilidade de inclusão e o cronograma para implementação.

[...]” (sic)

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor reconhece a procedência dos apontamentos da equipe de auditoria e informa a adoção de providências. As providências a serem implementadas pelo gestor serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder à atualização do módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial ou expedir normativo ou orientação que defina periodicidade de elaboração/atualização do diagnóstico regional por parte da Superintendência Regional.

Recomendação 2: Editar normativo de forma a tornar obrigatório às unidades regionais do Incra informar a Diretoria de Obtenção acerca da instauração dos processos administrativos de obtenção por meio da plataforma colaborativa Wiki Incra, até a integral implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

1.2 Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

1.2.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS



1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de sistemática de acompanhamento dos procedimentos de saneamento dos processos de Crédito Instalação.

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação das etapas necessárias à efetivação da cobrança dos recursos de Crédito Instalação concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pelas Superintendências Regionais do Incra, foram requeridos à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria 201601852/001, de 19 de maio de 2016, entre outros, dados a respeito do saneamento dos processos individuais dos beneficiários.

A partir da resposta encaminhada por meio do Memo nº 186/2016 – DD, de 14 de junho de 2016, verificou-se que o Incra Sede, por meio da Diretoria de Desenvolvimento, não possui sistemática de acompanhamento da execução do saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação pelas Superintendências Regionais, tampouco estabeleceu cronograma de execução com a definição de metas. Salienta-se que, por meio de reunião realizada em 8/6/2016 com o Chefe da Coordenação-Geral de Infraestrutura – DDI, foi informado que o Incra Sede não possui rotina de controle sobre o trabalho de saneamento realizado no âmbito das Superintendências Regionais.

Nesse sentido, destaca-se o fato de que a sede da Autarquia, por meio da Diretoria de Desenvolvimento, tem a incumbência de supervisionar os atos das Unidades Regionais do Incra conforme o inciso X do art. 17 da Estrutura Regimental da Autarquia, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009, destacado a seguir:

*“Art. 17. À Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento compete:
[...]*

X - coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas a sua área de atuação.”

Destaca-se que, é a partir do saneamento dos processos de crédito instalação que se faz a alimentação do Sistema de Nacional de Cobrança de Crédito Instalação e, por consequência, a identificação dos casos em que cabe remissão ou cobrança das dívidas.

Registra-se que o expediente Mem./DA/Circular nº 139/2016, de 7 de abril de 2016, da Diretoria de Gestão Administrativa, o qual orientou a Diretoria de Desenvolvimento e as Superintendências Regionais acerca dos registros de remissão do crédito instalação no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação - SNCCI e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, comprova a relação entre o saneamento dos processos e os procedimentos de remissão das dívidas ao informar sobre a influência da baixa efetividade dos registros dos créditos concedidos aos beneficiários no SNCCI pelas Unidades Regionais, impactando no procedimento instituído de controle dos créditos concedidos, conforme o trecho a seguir transcrito:

“[...]

Apesar do esforço empreendido pelas Superintendências Regionais, os resultados até o presente momento tem frustrado nossa expectativa. O fato é que a partir dos dados extraídos no SNCCI em 01/04/2016 (anexo), pouca coisa avançou, se compararmos à demanda global a ser registrada. Em alguns casos, os dados registrados no SNCCI são



basicamente os mesmos que foram inseridos durante o processo de capacitação ocorrido ao longo de 2014.

Esta situação é tão preocupante, que cito apenas alguns dados a título de exemplificação:

1. Das 30 Superintendências, apenas 10 chegaram a finalizar o processo de remissão no SNCCI;

2. Dentre as 10, nenhuma completou integralmente o fluxo completo de remissão de todos os valores disponíveis e a grande maioria também não publicou no site do INCRA a lista dos assentados remitidos;

3. Se compararmos os dados do último semestre, conforme quadro abaixo, constatamos que apesar do número de registros ter aumentado, está muito abaixo do necessário, uma vez que o montante estimado de crédito instalação concedido em todas as modalidades (crédito antigo), deduzidos os valores recolhidos, é de aproximadamente 5 bilhões: [...]”

Cabe informar acerca do último parágrafo do Mem./DA/Circular nº 139/2016 que se encontravam registrados no SNCCI, até a data desse expediente, R\$ 46.902.848,69.

A ausência de sistemática de acompanhamento dos procedimentos executados pelas Superintendências Regionais inviabiliza a cobrança do cumprimento do Plano de Ação estabelecido para saneamento dos processos de Crédito Instalação pelas Superintendências Regionais, além de indicar fragilidade no monitoramento de responsabilidade do Incra Sede.

Causa

Fragilidade nos procedimentos de monitoramento do Incra Sede, no que se refere ao acompanhamento das providências adotadas nas Superintendências Regionais para o atendimento do Memorando-Circular Conjunto DA/DD/PFE/Incra nº 502, de 11 de outubro de 2011, o qual trata sobre as orientações para o saneamento dos processos individuais de concessão de crédito instalação.

Manifestação da Unidade Examinada

O fato descrito foi submetido ao Incra Sede por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, para a qual não houve manifestação.

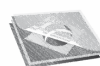
Análise do Controle Interno

Em vista da ausência de manifestação após o encaminhamento da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, contendo o fato identificado, a análise do controle interno encontra-se registrada no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer cronograma com metas para a realização do saneamento dos processos de Crédito Instalação de acordo com a capacidade operacional de cada Superintendência Regional.

Recomendação 2: Estabelecer sistemática de controle periódico do cumprimento do cronograma para saneamento dos processos de Crédito Instalação.



1.2.2 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Implementação parcial do Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação do plano de ação apresentado pelo Incra Sede para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), foram requeridos à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, documentação das providências já adotadas e ainda não encaminhadas para análise da CGU, bem como informações sobre o nível de implementação do Plano de Ação adotado no âmbito da Autarquia, e informações e documentação comprobatória acerca do trabalho desenvolvido e coordenado pelo Incra Sede nas Superintendências Regionais.

A partir dos exames realizados, verificou-se que das cinco tarefas com previsão de execução no exercício de 2015, apenas para duas delas houve a comprovação da realização no mesmo exercício.

Atividades 2015 – Plano de Ação Incra

ID	Temática	Tarefa	Status
1	Normativos	Elaboração de propostas	(1)
		Análise da proposta	(1)
	Bloqueio dos registros	Envio da demanda para DE/DET	Concluída
		Registros bloqueados dos registros identificados	Concluída
5	Sistema e Web Service	Acordos de Cooperação Técnicas com as bases governamentais	(1)

Fonte: Plano de Ação Incra, de outubro de 2015 e Ofício nº 37/2016-P, de 21 de março de 2016.

(1) Não houve a comprovação da realização no exercício de 2015.

Com relação à tarefa “Acordos de Cooperação Técnicas com as bases governamentais”, por meio do MEMO INCRA/DTI Nº 67/2016, de 10 de junho de 2016, a Autarquia assim se manifestou:

“[...]”

V. Sobre os Acordos de Cooperação que estavam em curso (Minuta ACT para intercâmbio de dados do CNIS, do CETE, SISBEN, SNCR, SIPRA, PRONAF – DAP e CED/Processo nº 55000.000222/2016-90 e Contrato SERPRO), o INCRA está reelaborando as minutas para adequar às mudanças ocorridas nas esferas das atribuições dos ministérios que foram redesenhados ou excluídos. [...]”

Não obstante o informado pelo gestor, verifica-se que se trata de providência adotada em 2016.



Registra-se que a implementação parcial do plano de ação mantém a Autarquia exposta ao risco de incorporar ao Programa Nacional de Reforma Agrária candidatos que não atendam aos requisitos previstos nos normativos.

Causa

Fragilidade nas rotinas de monitoramento da execução do Plano de Ação, resultando na não implementação de etapas previstas para o exercício de 2015.

Insuficiência de atos do Diretor de Obtenção de Terras e do Coordenador-Geral de Implantação, no sentido de dar cumprimento ao Plano de Ação acordado com a CGU, não realizando as atividades a eles atribuídas, respectivamente, pelos arts. 136 e 83 do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009.

Manifestação da Unidade Examinada

O fato descrito foi submetido ao Incra Sede por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, para a qual não houve manifestação.

Análise do Controle Interno

Em vista da ausência de manifestação após o encaminhamento da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, contendo o fato identificado, a análise do controle interno encontra-se registrada no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Readequar e apresentar Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).

1.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de notificação de beneficiários que tiveram registros bloqueados no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).

Fato

Em análise realizada para averiguar se o Plano de Providências firmado pelo Incra para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra) vem sendo implementado, verificou-se que o Incra Sede não notificou, para atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária que tiveram os registros bloqueados no Sipra.

O bloqueio dos registros efetivado pelo Incra Sede acarreta restrição de direitos, a exemplo da impossibilidade de se receber créditos financeiros relacionados à sua condição de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).



Nesse sentido, cumpre destacar o disposto no Parágrafo Único do art. 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; [...]”

Como justificativa, por meio do MEMO INCRA/DTI Nº 67/2016, de 10 de junho de 2016, a Unidade se manifestou conforme segue:

“No Plano de providências havia ainda a previsão de outras etapas para o primeiro trimestre de 2016, bem como a edição de uma Norma de Execução para apoiar as SRs nos tratamentos e construção dos planos regionais, bem como a partir da sede realizar um chamamento público aos beneficiários para comparecimento às superintendências. Porém, diante da urgente demanda iniciada em janeiro a partir das respostas aos relatórios preliminares do TCU, esta Diretoria, assim como a totalidade do órgão, condicionou todas as demais atividades à resolução do acórdão com TCU para interseccionar as ações numa mesma estratégia.”

Não obstante o gestor informar que, em razão do direcionamento de esforços para atendimento à demanda do Tribunal de Contas da União, a cientificação dos beneficiários, de forma a oportunizar a defesa àqueles identificados com indícios de impropriedades, não foi realizada no primeiro trimestre de 2016, verificou-se que a prorrogação de tal iniciativa, por prazo não estipulado pela Autarquia, acaba por prejudicar aqueles que, podendo se justificar e regularizar a sua situação, permanecem com direitos restringidos por período indevido.

Ademais, a insuficiência de iniciativa mantém a Autarquia exposta aos riscos envolvidos na manutenção de beneficiários indevidos nos lotes de Reforma Agrária em detrimento de candidatos que cumprem os requisitos previstos em norma e aguardam vagas no PNRA.

Causa

Ausência de atos do Diretor de Obtenção de Terras para oportunizar a defesa àqueles identificados com indícios de impropriedades, em desacordo com as atribuições do art. 129, inciso III, e do art. 136 do Regimento Interno do Incra, aprovada pela Portaria nº 20, de 08 de abril de 2009.

Manifestação da Unidade Examinada

O fato descrito foi submetido ao Incra Sede por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, para a qual não houve manifestação.

Análise do Controle Interno



Em vista da ausência de manifestação após o encaminhamento da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, contendo o fato identificado, a análise do controle interno encontra-se registrada no campo fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar Plano de Ação e proceder às notificações dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária que tiveram os registros bloqueados no Sipra para atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ineficiência da Autarquia na supervisão da conclusão das análises das prestações de contas de convênios com prazos vencidos e firmados sob a égide da IN/STN/MF/ nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

Fato

Com objetivo de avaliar a gestão das transferências concedidas no que tange à análise da prestação de contas dos convênios firmados sob a égide da IN/STN nº 01/1997, foi verificada a atuação dos Grupos de Trabalho (1º GT/Sede), instituídos pela Portaria Incra nº 233, de 29 de maio de 2015, sendo o primeiro grupo para supervisionar, monitorar, adotar medidas preventivas e orientadoras, e o segundo para implementar mecanismos de forma a instaurar as Tomadas de Conta Especiais-TCE, quando for o caso.

Sobre a matéria, cumpre reportar-se ao determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ao Incra, por meio do Acórdão nº 578/2010-Plenário, de 24 de março de 2010, item 9.5.3:

“[...] apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para aprimoramento dos controles internos com vistas a mitigar os problemas identificados na gestão de convênios, a exemplo dos elevados estoques de prestações de contas nas situações a comprovar e a aprovar, decorrentes de reiterada inobservância de dispositivos da legislação que rege a celebração, fiscalização e aprovação de contas de convênios e instrumentos correlatos”.

Nesse sentido, o Incra editou a Portaria nº 167, de 9 de março de 2012, dando continuidade aos trabalhos para eliminar, até dezembro de 2013, o estoque de convênios com prazo de vigência expirado, pendentes de comprovação e aprovação. Nos subsequentes exercícios, foram formados sucessivos grupos de trabalho com este objetivo.

No exercício sob exame, foi editada a Portaria nº 233, de 01 de junho de 2015, a partir das informações aduzidas no documento denominado Sumário Executivo nº 03, de 30 de abril de 2015, da Coordenação-Geral de Contabilidade – DAC/Incra, que descreveu a situação dos convênios que deveriam ser concluídos, conforme segue:



“ A situação dos convênios vencidos objeto da IN/STN/MF/Nº 01/97, em 31/03/15 é a seguinte:

- 371 convênios com inadimplência efetiva sem TCE: Esta situação acontece em função de não prestação de contas, descumprimento de cláusulas contratuais e utilização de recursos em desacordo com o Plano de Trabalho. A próxima etapa é a instauração de TCE.

- 261 convênios com inadimplência suspensa: Em função de decisão judicial ou pelo fato do gestor atual haver adotado medidas judiciais em desfavor do gestor anterior.

- 117 convênios na situação de “a aprovar”: Pelo fato das superintendências regionais não procederem a análise das prestações de conta.” (sic)

Por meio do Mem. nº 01/1º GT-Sede, de 22 de fevereiro de 2016, foi encaminhado o relatório final do 1º Grupo de Trabalho-GT/Sede, apresentando os trabalhos realizados no período de 01 de junho a 31 de dezembro de 2015, conforme descrito abaixo:

“1. Resumo da Situação em janeiro/2015

[...]

Cronograma de Execução 2015

Meta prevista para o 1º GT/SEDE: 27 Convênios analisados conclusivamente

SR	Período previsto para deslocamento do 1º GT	Meta prevista	Período do deslocamento do 1º GT	Meta realizada (análise final)	Resultado atingimento da meta	Motivos do não atingimento da meta
SR/02 –CE	13 a 24/07/15	6	13 a 24/07/15	6	Meta cumprida	-
SR/13 –MT	10 a 21/08/15	3	17 a 28/08/15	3	Meta cumprida	-
SR/22 –AL	21.06 a 04.08.15	2	Não houve deslocamento	0	0	Não foi autorizado
SR/30–STM	10 a 21/08/15 12 a 23/10/15	2	Não houve deslocamento	0	0	Não houve tempo hábil devido a não autorização de deslocamento nos períodos programados
SR/19 –RN	07 a 18/09/15	5	Não houve deslocamento	0	0	Não foi autorizado
SR/24 -PI	07 a 18/09/15	1	07 a 18/09/15	1	Meta cumprida	-
SR/15 –AM	16 a 27/11/15	3	Não houve deslocamento	0	0	Não houve tempo hábil devido a não autorização de deslocamento nos períodos programados
SR/02 -CE	13 a 24/07/15	5	30/11 a 11/12/2015	5	Meta cumprida	-



TOTAL		27		15		
-------	--	----	--	----	--	--

Da meta de 27 convênios prevista para o 1º GT, foram analisados e concluídos 15 convênios (55,56%) no período de 1/06 a 31/12/15).

Dos 15 analisados 9 foram concluídos com os respectivos registros no Siafi, que representa 60% dos processos analisados e 6 que representa 40%, estão em diligência às convenientes.

2. Resumo da Situação em 31 dezembro/2015

No período de Janeiro a Dezembro de 2015, verificou-se no Sistema Siafi, na conta contábil “a aprovar” uma redução de 24 (vinte e três) (sic) convênios (20,52%), conforme demonstrado a seguir:

QT CONV. VENCIDOS NA SITUAÇÃO DE “A APROVAR”	% REDUÇÃO/APROVAÇÃO JAN a DEZ/2015
JAN/2015	DEZ/2015
117	93
	20,52%

[...]

As Superintendências Regionais (SR) do PA, PE, GO, RJ, MA, RO, PB, ES, TO e MBA zeraram o estoque (consulta de 31/12/2015). As demais permanecem com passivo de convênios com prazo de vigência e análise de prestação de contas expirados, descumprindo a legislação, em que pese as determinações do Tribunal de Contas da União (Acórdão/TCU/578/10).

Para as Unidades Gestoras, listadas abaixo, que ainda permanecem com convênios vencidos na situação de “a aprovar”, pendentes de conclusão. Sugerimos que sejam notificadas pela Auditoria Interna, considerando o descumprimento do Acórdão 578/10, bem como a legislação que rege a matéria:

UG	UF	UG	UF
373045	CE(9)	373046	RN(7)
373053	BA(1)	373039	AP(1)
373055	MG(1)	373051	AL(6)
373066	SP(11)	373052	SE(5)
373067	PR(1)	373044	PI(3)
373070	SC(1)	373029	RR(1)
373072	RS(3)	133088	DFE(3)
373073	MT(10)	373050	MSF(1)
373015	AC(2)	373037	STM(6)
373025	AM(3)	373001	SEDE(9)
373058	MS(4)	373083	SEDE(5)

(93) convênios na Situação de “a aprovar” – 31/12/2015

4. Considerações finais

A meta de 100% estabelecida na Portaria/P/Nº 233/15 e no Plano de trabalho do 1º GT/Sede para a conclusão dos convênios registrados na conta contábil de “a aprovar”, não foi atingida em sua totalidade devido aos vários fatores já mencionados no decorrer



do presente relatório, principalmente a não autorização dos deslocamentos, conforme solicitados.

Alertamos que para o *atingimento da meta de 100% em 2016 e eliminação do estoque de convênios*, faz-se necessário maior comprometimento dos gestores da SEDE e SRs, no sentido de viabilizar a *juntada aos processos de convênios, os relatórios técnicos conclusivos* quanto ao atingimento total, ou parcial (%) do objeto, imediata *análise conclusiva das prestações de contas* e emissão do parecer financeiro final, bem como a efetiva tomada de decisão do gestor (ordenador de despesa) após apreciar as análises realizadas.

Sugere-se:

- *Que seja apurado responsabilidade pela inexistência de relatórios técnicos conclusivos nos processos de convênios, considerando que no ato de celebração do convênio é designado fiscal para acompanhar, fiscalizar e emitir pareceres, (e no caso de obra) emitir Termo de aceitação. (À exemplo da SR/13-MT, SR/30-STM, SR/08-SP e DFE, com convênios com prazo de vigência expirado há mais de 6 anos e sem o relatório técnico conclusivo);*
- *Determinação da Presidente, às SRs para eliminação de 100% dos convênios vencidos (IN/STN/nº01/97), até julho de 2016, improrrogavelmente;*
- *Que a Auditoria Interna atue no processo em relação às SRs que não atenderam a determinação contida no Acórdão/TCU/578/10, inclusive orientando quanto a apuração de responsabilidade;*
- *Que os trabalhos de auxílio as SRs, pela Sede (DA e Área Técnica) relativos a análise da prestação de contas dos convênios vencidos na situação de “a aprovar”, sejam focados nas Superintendências Regionais: SR/02-CE, SR/13-MT, SR/19-RN, SR/22-AL, SR/30-STM, conforme cronograma (anexo II).*

O Acórdão 578/10 publicado em 23/03/2010 determinou que o INCRA concluísse 100% do estoque de convênios com prazo vencido para análise de prestação de contas, tomando as medidas cabíveis no caso de não aprovação das contas.

Encerrados os trabalhos, do 1º GT/Sede em cumprimento ao estabelecido na Portaria/INCRA/P/nº 233, de 01 de junho de 2016, submetemos à apreciação de Vossas Senhorias, coordenadores do Grupo de Trabalho para providências cabíveis.”(sic)

Conforme Plano de Ação – 1º Grupo de Trabalho/Sede, tendo por parâmetro a redução de estoque de análise de prestação de contas “a receber” no exercício de 2014, a meta estabelecida foi de redução de 23% nos convênios com prestação de contas “a analisar”, entre julho e dezembro de 2015. Contudo, quinze convênios foram analisados, sendo nove efetivamente concluídos e seis em diligência às convenientes.

Em relação à verificação do estoque de convênios na situação de “a aprovar” ao final do exercício auditado, de acordo informação contida no Relatório Final 1º GT/Sede, resultante da consulta ao Siafi com data base de 31/12/2015, houve redução de 20,52%, passando de 117 existentes em janeiro para 93 convênios em dezembro de 2015. Destes, quatorze se encontravam no Incra Sede e 79 nas Superintendências Regionais. Destaca-se que, entre os 24 convênios que foram reduzidos do estoque, quinze foram resultantes das atividades desenvolvidas pelo 1º GT/Sede no segundo semestre de 2015.



O estoque de prestação de contas de convênios firmados sob a égide da IN/STN nº 01/1997 vem ocorrendo no Incra há sucessivos exercícios. Desde então, o Incra vem criando grupos de trabalho objetivando a diminuição do estoque dos convênios vencidos.

Não obstante a redução de 20% do estoque de convênios, verifica-se que, mesmo transcorridos cinco exercícios da edição do Acórdão nº 578/2010/TCU-Plenário, e serem criados sucessivos grupos de trabalho, não houve regularização do estoque de convênios com prazos vencidos e ainda registrados na situação de "a aprovar" no sistema Siafi.

A intempestividade na análise de prestação de contas de convênios expõe a Administração ao risco de ocorrência de repasse de recursos públicos a ente inadimplente com a União, em afronta ao art. 6º, inciso IV, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29 de maio de 2008 e o art. 10, inciso IV, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507 de 24 de novembro de 2011, além da possibilidade de registro de restrição contábil da entidade pública, conforme disposto no § 12 do artigo 10 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

Causa

Insuficiência de comprometimento dos gestores do Incra Sede e das Superintendências Regionais para viabilizar a juntada dos relatórios técnicos conclusivos quanto ao atingimento total ou parcial do objeto aos processos de convênios; para realizar imediata análise conclusiva das prestações de contas e emissão do parecer financeiro final, bem como para a efetiva tomada de decisão do gestor (ordenador de despesa) após apreciar as análises realizadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Após a Reunião de Busca Conjunta, realizada em 18 de julho de 2016, a Autarquia se manifestou, por meio do Mem. 251/2016-(DA), de 20 de julho de 2016, encaminhado anexo ao Ofício/AUD/Nº 86, de 22 de julho de 2016, conforme segue:

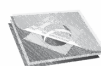
“[...]”

Apesar de todo o esforço da Autarquia, ainda não foi possível finalizar a conclusão das análises da prestação de contas dos convênios firmados durante a vigência da IN/STN nº 01/1997, contudo há que se registrar o seguinte:

Praticamente a totalidade dos convênios já foi analisada financeiramente, restando, conforme o caso, a inclusão de relatórios técnicos sobre o cumprimento do objeto. Além disto, outros encontram-se em diligências aguardando respostas das convenientes, em face do direito ao contraditório.

Diante deste fato, nota-se que apesar do resultado obtido, ainda não ter sido o almejado, todos os esforços continuarão sendo empreendidos por esta Diretoria, com o vigor e a determinação necessária ao atingimento da meta, qual seja, zerar definitivamente o passivo de convênios, cujos esforços dependam de intervenção ou manifestação de nossa equipe de analista de contas. [...]”.

Análise do Controle Interno



A manifestação do gestor por meio do Mem. 251/2016-(DA), de 20 de julho de 2016, não ilide os fatos constatados, uma vez que ainda há análises de prestação de contas de convênios firmados sob a IN/STN nº 01/1997 pendentes de conclusão, não tendo sido alcançado o objetivo de concluir todas as prestações de contas de convênios firmados no sistema Siafi sob a égide dessa Instrução Normativa e conforme determinado no Acórdão nº 578/2010/TCU-Plenário.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar medidas efetivas para conclusão da análise do estoque de convênios firmados sob a égide da IN/STN nº 01/1997, no âmbito da Autarquia, com prazos vencidos e ainda registrados na situação de "a aprovar" no sistema Siafi, tomando as medidas cabíveis de responsabilização por omissão dos gestores, nos casos apurados como pertinentes.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade na análise de prestação de contas de convênio no âmbito do Incra Sede.

Fato

Com o objetivo de avaliar a gestão das transferências voluntárias concedidas, no que tange à análise da prestação de contas dos convenientes, foram verificados os registros de prestações de contas recebidas pelo Incra Sede, no sistema Siconv, com pendência de análise.

Dessa forma, por meio do sistema Siconv, utilizou-se como filtro os convênios em situação de “prestação de contas enviada para análise”. Da consulta, resultou o convênio Siconv nº 742522, autuado sob o processo nº 5400.002569/2009-85, com objeto de implementação da Tecnologia Social (PAIS) - Produção Agroecológica Integrada e Sustentável em 34 Projetos de Assentamento do Incra, instalados nos Estados do Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Alagoas. O ajuste teve por conveniente a Associação de Orientação às Cooperativas do Nordeste (Assocene) e interveniente a Fundação Banco do Brasil (FBB), com um valor total de R\$ 820.954,00, com o repasse de R\$ 738.154,00, e a contrapartida no valor de R\$ 82.800,00. O período de vigência foi de 01/07/2010 a 08/12/2014, e data limite de 25 de março de 2015 para prestação de contas.

A prestação de contas do referido convênio foi apresentada em 17 de março de 2015, conforme sistema Siconv, com retorno à União de saldo financeiro remanescente, por meio da Guia de Recolhimento da União (GRU) no montante de R\$ 11.995,63. Contudo, observou-se que não havia extratos da conta corrente do convênio no Banco do Brasil relativos aos períodos de julho a agosto de 2010 e janeiro a setembro de 2011.

Em 19 de março de 2015, o Incra retornou a prestação de contas, com o seguinte parecer:

“Retornamos a prestação de contas do presente convênio, solicitando os extratos bancários desde a abertura da conta específica do convênio até a data do recolhimento do saldo, visando à análise financeira e fechamento final do convênio.”

Por sua vez, a conveniente, em 20 de março de 2015, apresentou novamente as contas que, até a conclusão do presente trabalho, não foram objeto de análise conclusiva pela concedente, em desacordo com o art. 76 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011:



"Art. 76. A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes."

Após apresentação dos fatos à Autarquia em 20 de junho de 2016, o Incra Sede encaminhou o Mem. 121/DAC, de 27 de junho de 2016, informando que a prestação de contas foi apreciada, na parte financeira, pela Divisão de Prestação de Contas (DAC 2), sendo desfavorável à aprovação da prestação de contas final até que fossem sanadas as irregularidades, tendo sido encaminhada, em 24 de junho de 2016, para apreciação da Diretoria de Desenvolvimento.

A apreciação da parte financeira da prestação de contas do convênio não ilide a constatação registrada, tendo em vista que iniciada após quinze meses de sua apresentação e permanece, no exercício de 2016, na situação de "prestação de contas em análise" no sistema Siconv, evidenciando a ausência de aprovação da prestação de contas pela autoridade competente.

Ressalte-se que o convênio Siconv nº 742522 constitui o universo de convênios pendente de análise para aprovação das contas, no exercício de 2015, no âmbito do Incra Sede, situação que autoriza concluir no sentido de que a área responsável não realizou o monitoramento dos prazos determinados à análise e à aprovação de contas de transferências concedidas.

Causa

Inexistência de rotinas internas de monitoramento da situação dos convênios na Diretoria de Desenvolvimento de Projeto de Assentamento (DD), responsável pela execução do convênio objeto da análise.

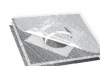
Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/007, de 3 de junho de 2016, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201601852/016, de 10 de junho de 2016, e pela 201601852/018, de 20 de junho de 2016, por meio do Mem. 121/DAC, de 27 de junho de 2016, encaminhado pelo Ofício nº 74/AUD/Nº 74, de 27 de junho de 2016, a Autarquia se manifestou, conforme segue:

"[...]"

Convênio SICONV nº 742522:

O convênio nos autos do Processo nº. Processo 54000.002569/2009-85, celebrado entre o INCRA e o conveniente CNPJ 10.522.050/0001-92 - ASSOCIAÇÃO DE ORIENTAÇÃO AS COOPERATIVAS DO NORDESTE, que tinha por objetivo "Implementar sistema de produção agrícola através da Tecnologia Social PAIS - Produção Agroecológica Integrada e Sustentável visto os instrumentos de inclusão pela renda sustentável e inclusão pelo direito para os assentamentos com comunidades envolvendo homens, mulheres e jovens rurais nas áreas do INCRA nos estados de Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte e Ceará". Em que pese a intempestividade da conclusão da análise financeira, foi apreciada conclusivamente pela Divisão de Prestação de Contas - DAC.2, na data de 24/06/2016, conforme conclusão a seguir:



*Face ao exposto e diante da documentação analisada e das informações registradas no SICONV, e pelo constatado no roteiro de análise preliminar, opinamos, SMJ, ser "**Desfavorável**" a aprovação da prestação de contas final, até que sejam sanadas as irregularidades diagnosticada em nossa análise, conforme prevê o art. 74, § 2º da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.*

(...)

§ 2º A análise da prestação de contas será feita no encerramento do convênio, cabendo este procedimento ao concedente com base na documentação registrada no SICONV, não se equiparando a auditoria contábil.

Assim, recomendo que o Relatório Financeiro desta Prestação de Contas para apreciação da Diretoria de Desenvolvimento, e caso esteja de acordo com a análise, após regularização dos pontos diagnosticados, declarar expressamente que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação, para atendimento ao disposto no § 1º do art. 76 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.

(...)

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação. [...]

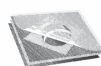
Após a Reunião de Busca Conjunta, realizada em 18 de julho de 2016, a Autarquia se manifestou, por meio do Mem. 251/2016-(DA), de 20 de julho de 2016, encaminhado anexo ao Ofício/AUD/Nº 86, de 22 de julho de 2016, conforme segue:

“[...]

1. Com relação ao convênio 742522 firmado com a Associação de Orientação as Cooperativas do Nordeste, informamos que houve o devido acompanhamento do instrumento pactuado, inclusive conforme consta dos autos, o processo teve inúmeras movimentações que confirmam a situação, dentre as quais destacamos as ocorridas a partir do envio da prestação de contas para análise no SICONV;

2. Em 02/06/2015 os autos foram requeridos pela Auditoria Interna em atendimento à Solicitação de Auditoria da CGU nº 201504015/01, sendo restituído em 22/06/2016. De 28/08/2016 a 02/09/2016, o processo ficou sob a guarda da Diretoria de Desenvolvimento, para atendimento das solicitações da CGU, cuja resposta encontra-se à folha 964. Em 23/05/2016, a CGU, desta feita por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/001 tornou a requisitar os autos para acompanhamento. Durante todo o período, os trabalhos de análise, acompanhamento e diligências foram registradas nos autos e no SICONV, conforme o caso, estando os relatórios de execução aprovados.

3. A análise da prestação dos convênios usualmente é feita concomitantemente com a execução do instrumento, haja vista que os relatórios de execução e documentos inseridos no SICONV são feitos e analisados à medida em que são inseridos. Por outro



lado, o Decreto 8.244, de 23 de maio de 2014 que alterou o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, trouxe dentre outras a seguinte modificação:

Art. 1º O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

...

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira oficial, federal ou estadual, que poderá atuar como mandatária da União para execução e fiscalização.

...

*§ 8º O prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente **será de um ano, prorrogável por igual período, desde que devidamente justificado.** (grifamos)*

4. Pelo exposto, nota-se que a análise das contas, constantes dos autos e inserida no SICONV, encontra-se dentro do prazo previsto para conclusão, aguardando o atendimento pela Conveniente do requisitado pelo Analista de Contas, visando finalizar o referido instrumento.

5. Inobstante, envidaremos os esforços para que a análise e prestação de contas dos convênios firmados pela Sede sejam os mais ágeis possíveis.” (sic)

Análise do Controle Interno

A manifestação inicial da Unidade, por meio do Mem. 121/DAC encaminhado pelo Ofício nº 74/AUD/Nº 74, ambos de 27 de junho de 2016, restringiu-se a informar a posição atualizada da análise quanto ao aspecto financeiro da prestação de contas do Convênio Siconv nº 742522, não constituindo justificativa suficiente para afastar a situação do não cumprimento do art. 76 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Diretoria de Gestão Administrativa informa datas de trâmites dos autos do processo da prestação de contas do convênio na unidade examinada. Também informa que a análise do processo de prestação de contas do convênio encontra-se dentro do prazo previsto para conclusão, de acordo com modificações introduzidas pelo art. 1º do Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014, dentre outras, de que o prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente é de um ano, prorrogável por igual período, desde que devidamente justificado.

Tais justificativas não ilidem a constatação registrada, conforme análise abaixo:

A informação de datas de tramitação do processo de prestação de contas do convênio no Incra Sede ao longo dos exercícios de 2015 e 2016 é fato que corrobora a não conclusão da análise da prestação de contas do convênio nº 742522/2010 no prazo de noventa dias, previsto na Portaria Interministerial nº 507/2011.

Ademais, a justificativa do Incra Sede de que a análise das contas se encontra dentro do prazo previsto é improcedente, uma vez que o Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014, é norma legal incidente sobre convênios celebrados após a publicação do Decreto, produzindo efeitos *ex nunc*, ou seja, as modificações expressas pelo normativo não



retroagem no tempo e têm validade para convênios firmados após a data de sua publicação:

“Art. 2º As alterações no Decreto nº 6.170, de 2007, a que se refere o art. 1º somente se aplicam aos convênios celebrados após a publicação deste Decreto.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Assim, como o convênio nº 742522 foi firmado no exercício de 2010, portanto anteriormente ao Decreto nº 8.244/2014, a norma legal que incide sobre o convênio é o Decreto nº 6.170/2007, que prevê no art. 18:

“Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência editarão ato conjunto para execução do disposto neste Decreto.”

Em razão disso, foi editada a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, a qual dispõe que:

“ Art. 76. A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.”

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas de monitoramento, com a definição de prazos e designação dos agentes e áreas responsáveis pela execução e pela supervisão, das situações das transferências voluntárias concedidas no âmbito do Incra Sede.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

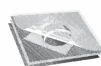
Atraso na análise das prestações de contas de convênios celebrados no âmbito do Siafi na vigência da IN/STN nº 01, de 31 de janeiro de 1997.

Fato

Com objetivo de verificar o saneamento do passivo de convênios em situação irregular no Siafi no âmbito do Incra Sede, objeto do Acórdão TCU nº 578/2010-P e Portarias/Incra/P nº 167, de 12 de março de 2012, e nº 233, de 01 de junho de 2015, que determinaram a regularização dos registros no Siafi até dezembro de 2013 e dezembro de 2015, respectivamente, dos convênios celebrados sob a égide da Instrução Normativa/STN nº 01/97, de 31 de janeiro de 1997, em todas as Unidades do Incra, foram solicitadas informações sobre os convênios que ainda se encontravam na situação “a aprovar”. Dos exames, restou verificado que os convênios Siafi nº 391136, 510079, 510774, 552766 e 527498 encontram-se em desacordo com os normativos retrocitados.

Cumprir registrar que os referidos convênios, exceto o convênio nº 527498, encontravam-se na mesma situação “a aprovar” por ocasião da auditoria anual de contas da gestão do exercício de 2014, realizada no exercício de 2015.

Ante o resultado, foram requeridas à unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/001, de 19 de maio de 2016, informações sobre os fatores que impediram a



conclusão das análises de prestação de contas dos referidos convênios no exercício de 2015.

Em sua manifestação, apresentada por meio do Mem.099/DAC, de 23 de maio de 2016, e do Mem. 109/DAC, de 13 de junho de 2016, a UPC informou conforme segue:

Convênios Siafi - Incra Sede

Convênio Siafi nº/ início vigência	Manifestação - Coordenação-Geral de Contabilidade do Incra Sede	Posicionamento CGU
391136/2000	<i>“[...] submetemos o processo à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DTO,[...] quanto à aprovação ou não, da prestação de contas final[...]”</i>	Resposta com mesmo teor da encaminhada, por meio do Ofício/AUD/Nº 84, de 25 de junho de 2015, por ocasião da auditoria de contas da gestão do exercício de 2014. Não foram apresentadas novas providências ou encaminhamentos.
552766/2005	<i>“[...] o órgão de contabilidade, emitiu parecer financeiro que conclui pela regularidade integral da prestação de contas [...] Recomendamos o envio à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD, [...]para tomada de decisão quanto a aprovação, ou não da prestação de contas parcial/final [...].”</i>	Resposta com mesmo teor da encaminhada, por meio do Ofício/AUD/Nº 84, de 25 de junho de 2015, por ocasião da auditoria de contas da gestão do exercício de 2014. Não foram apresentadas novas providências ou encaminhamentos.
510079/2004	<i>“Registramos, que no prazo de 30 (sessenta) dias a Divisão de Prestação de Contas – DAC.2 apresentará a autoridade competente o Relatório Financeiro Final e os resultados comunicados à Controladoria Geral da União.” (sic)</i>	Informação atualizada em relação à manifestação encaminhada por ocasião da auditoria de contas da gestão do exercício de 2014: houve análise dos documentos disponibilizados pela conveniente e o Relatório Financeiro final está em fase de conclusão.
510774/2004	<i>“[...] o processo foi enviado à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD, recomendando que a CONCRAB fosse notificada, para fins de apresentação dos documentos, referentes à execução das despesas[...] Informamos que o não cumprimento do solicitado implicaria na imediata instauração de TCE[...], com imediata inscrição, pela unidade</i>	Resposta com o mesmo teor da encaminhada por ocasião da auditoria anual de contas da gestão do exercício de 2014, na qual foi informado haver parecer pela irregularidade integral por ausência dos documentos comprobatórios da realização das despesas. Não foram apresentadas novas providências ou encaminhamentos.



	<i>de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo “Diversos responsáveis”.</i>	
527498/2005	<i>[...] No tocante ao aspecto financeiro, ficou constatado da conferência documental realizada na SR-11/RS que há compatibilidade entre as despesas e os itens a elas vinculados[...]Entretanto, foram evidenciadas irregularidades que impactaram em possível dano ao Erário[...] R\$131.589,87, considerado na análise, como irregular [...] Informamos que no mês de novembro/2015, concluímos a análise da prestação de contas e propomos envio dos autos à área técnica responsável pelo acompanhamento da execução física do convênio, solicitando que fosse inseridos ao processo o Relatório Técnico conclusivo quanto ao alcance do objeto do convênio pactuado entre as partes, bem como, que fossem fornecidas informações técnicas consistentes ao ordenador de despesas responsável pela gestão dos recursos, para fins de facilitar a tomada de decisão do gestor quanto à provação, ou não, das contas.” (sic)</i>	A Coordenação-Geral de Contabilidade do Incra informa que analisou os aspectos financeiros do convênio e encaminhou o processo, em novembro de 2015, para a área técnica responsável pela análise da execução física, Coordenação-Geral de Desenvolvimento de Assentamentos (DDA) . Não obstante a informação apresentada pelo gestor, registra-se que não foram informados pela Autarquia os fatores que prejudicaram a conclusão no exercício de 2015 da análise de prestação de contas do convênio pela área técnica do Incra Sede. Após reiteração para a Unidade informar sobre os fatores impeditivos da conclusão da análise das prestações de contas, a Divisão de Prestação de Contas, por meio do Mem. 121/DAC, de 27 de junho de 2016, manifestou-se no sentido que o convênio foi analisado conclusivamente e aguarda pela decisão do ordenador de despesa responsável pela gestão dos recursos quanto à aprovação das contas para posterior registro contábil e atualização no sistema Siafi.

Fonte: Mem.099/DAC, de 23 de maio de 2016, e Mem. 109/DAC, de 13 de junho de 2016.

A permanência de processos inconclusos quanto à aprovação das contas de convênios firmados sob a égide da IN/STN nº 01/1997 registrados no sistema Siafi evidencia a fragilidade na rotina de execução dos trabalhos para extinguir o estoque dos processos de que tratam as Portarias Incra nº 167/2012 e 233/2015.

Em verificação ao consignado no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2015, confirma-se que quatro dos cinco processos supracitados permaneceram na mesma área e situação no decorrer do exercício auditado, ou seja, não ocorreu prosseguimento na análise da prestação de contas. À exceção do processo do convênio Siafi nº 510079, os demais processos tiveram parecer financeiro da Coordenação-Geral de Auditoria e foram encaminhados para a elaboração do parecer da área técnica correspondente, demonstrando a morosidade das áreas técnicas no sentido de dar cumprimento ao determinado no Acórdão TCU nº578/2010-P e Portarias Incra nº 167/2012 e Portaria/P/Nº 233/2015.

Causa



Os agentes responsáveis pela execução e pela supervisão, dentro do fluxo de análise e aprovação das contas dos convênios, não adotaram providências para conclusão das análises, não atuando com aderência ao disposto no art. 136 do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, por meio do Mem. 121/DAC, de 27 de junho de 2016, a Autarquia se manifestou conforme segue:

“a) Convênios SIAFI nº 391136, 510079, 510774, 552766 e 527498:

SIAFI Nº. 527498 – COPTEC

CONCLUSÃO: CONVÊNIO ANALISADO CONCLUSIVAMENTE PELA DIVISÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. QUE AGUARDA A TOMADA DE DECISÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DOS RECURSOS QUANTO À PROVAÇÃO, OU NÃO. DAS CONTAS, PARA POSTERIORMENTE. PROVIDENCIAR O REGISTRO CONTÁBIL E ATUALIZAÇÃO DOS SALDOS CONTÁBEIS NO SIAFI. (sic)

SIAFI Nº. 510079 – CERIS

CONCLUSÃO: CONVÊNIO FOI SUBCONVENIADO PELO CERIS QUE APÓS NOTIFICAÇÃO APRESENTOU NO MÊS DE SETEMBRO/2015, A PRESTAÇÃO DE INÚMERAS ENTIDADES AFILIADAS. QUE ESTÃO SENDO ANALISADA PELA DIVISÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALTAM AINDA A ANÁLISE DE 04 (QUATRO) CAIXAS, CONSTANDO INÚMEROS DOCUMENTOS CONTÁBEIS. REFERENTES AS DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO CONVÊNIO.

SIAFI Nº. 510074 – CONCRAB

CONCLUSÃO: A CONVENIENTE FOI NOTIFICADA PARA APRESENTAR A DOCUMENTAÇÃO REFERENTE À EXECUÇÃO DAS DESPESAS DO CONVÊNIO. ENTRETANTO. ATÉ A PRESENTE DATA, OS MESMOS NÃO TORAM APRESENTADOS. FOI SUGERIDO O REGISTRO DE INADIMPLÊNCIA E INSTAURAÇÃO DO COMPETENTE PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL A SER AUTORIZADO PELO ORDENADOR DE DESPESAS RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DOS RECURSOS.

SIAFI Nº. 552766 – FAURGS

CONCLUSÃO: CONVÊNIO ANALISADO CONCLUSIVAMENTE PELA DIVISÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS QUE AGUARDA TOMADA DE DECISÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS RESPONSÁVEL PELA GESTÃO DOS RECURSOS QUANTO À PROVAÇÃO, OU NÃO, DAS CONTAS. PARA PROVIDENCIAR O REGISTRO CONTÁBIL E ATUALIZAÇÃO DOS SALDOS CONTÁBEIS NO SIAFI. (sic)

Diante de todo o que foi exposto, submetemos a essa Coordenação-Geral de Contabilidade/Diretoria de Gestão Administrativa, com vistas à Auditoria Interna - AUDI o Anexo I, para fins de atendimento das justificativas solicitadas na



Após a Reunião de Busca Conjunta, realizada em 18 de julho de 2016, a Diretoria Administrativa se manifestou, por meio do Mem. 251/2016-(DA), de 20 de julho de 2016, encaminhado anexo ao Ofício/AUD/Nº 86, de 22 de julho de 2016, conforme segue:

“[...]”

1. Com relação à conclusão da análise das contas dos Convênios 527498, 510774, 552766 e 391136, conforme já noticiado à CGU, estamos aguardando o retorno dos autos com as respostas requeridas e deliberação dos gestores para prosseguimento dos trabalhos. Os processos encontram-se nos seguintes setores:

<i>Convênio (SIAFI)</i>	<i>Processo</i>	<i>Conveniente</i>	<i>Destino atual</i>	<i>Último trâmite</i>
<i>527498</i>	<i>54000.000856/2005-27</i>	<i>COPTEC</i>	<i>DD/DDA</i>	<i>20/11/2015</i>
<i>510074</i>	<i>54000.000798/2004-51</i>	<i>CONCRAB</i>	<i>DD/DDA</i>	<i>09/12/2015</i>
<i>552766</i>	<i>54000.002258/2005-92</i>	<i>FAURGS</i>	<i>DD/DDA</i>	<i>20/08/2014</i>
<i>391136</i>	<i>54000.000168/2000-81</i>	<i>ITESP</i>	<i>SR-08/SF-F</i>	<i>13/05/2016</i>

2. Por meio dos memorandos INCRA/DA nº 243 e nº 244 (anexos), requisitamos das áreas competentes o posicionamento das medidas adotadas, visando a conclusão das contas.

3. Apesar de concordarmos com a recomendação da CGU para implementação de rotinas de monitoramento nas áreas responsáveis pelo Parecer Técnico, no que compete a Diretoria de Gestão Administrativa as providências sob nossa responsabilidade em relação aos convênios firmados foram tomadas e os desdobramentos subsequentes dependem da manifestação das áreas técnicas.”

Análise do Controle Interno

As justificativas aduzidas por meio do Mem. 121/DAC, de 27 de junho de 2016, não ilidem a constatação apresentada, pois possuem mesmo teor das prestadas anteriormente pelos Mem.099/DAC, de 23 de maio de 2016, e do Mem. 109/DAC, de 13 de junho de 2016, descritas no quadro “Convênios Siafi – Incra Sede” (apresentado do campo Fato). Em relação ao convênio Siafi 391136, não foram apresentadas novas informações.

Quanto à manifestação apresentada pelo Mem. 251/2016-(DA), de 20 de julho de 2016, após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, não obstante as informações sobre a localização interna dos processos e sobre providências adotadas, não houve a análise conclusiva da Autarquia dos cinco convênios celebrados no âmbito do Siafi.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar e concluir a análise da prestação de contas dos convênios Siafi 527498, 510079, 510074 e 552766.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO



3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Recomendações pendentes de atendimento, com impacto na gestão da Unidade.

Fato

Para fins de verificação do atendimento por parte do Incra Sede das recomendações expedidas por este Órgão de Controle Interno, foi realizado levantamento prévio de todas as recomendações por meio do Sistema Monitor, decorrentes das ações de controle, independentemente do exercício em que se originaram.

Dos exames realizados, foram identificadas, em 11/5/2016, 37 recomendações pendentes de atendimento, com impacto na gestão da Autarquia no exercício sob análise, referentes a desconformidades identificadas no processo seletivo ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).

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 o atendimento aos requisitos de admissibilidade do Programa, conforme as normas legais e supralegais vigentes.

Dos exames, foram identificadas doze impropriedades, as quais, em decorrência do impacto na gestão de 2014 da Autarquia, foram colacionados no Relatório de Auditoria de Contas do referido exercício do Incra Sede.

Cumprе ressaltar que, não obstante a existência de 33 recomendações pertinentes às desconformidades do Sipra, foi realizada uma consolidação no sistema Monitor, tendo em vista algumas recomendações com o mesmo objeto, resultando em 19 recomendações.

Recomendações - Sipra

Recomendação	Relatório	Item
Obter acesso a bancos de dados que informem a condição de servidor público dos candidatos, por meio de cooperação técnica com órgãos gestores das respectivas bases, e normatizar as rotinas/procedimentos de consulta a sistema ou banco de dados para comprovação da condição de servidor público e anexação de documento comprobatório no processo do candidato.	201408383	1.1.1.1
Adotar ações no sentido de obter acesso à base de dados que tragam informações sobre renda, a exemplo do CNIS e do SISBEN.	201408383	1.1.1.3
Obter acesso aos dados de falecimentos, por meio de Acordo de Cooperação Técnica ou outros instrumentos congêneres com órgãos gestores da referida base.	201408383	1.1.1.4
Obter acesso a bancos de dados que tragam informação sobre eventual participação societária em pessoa jurídica dos candidatos do PNRA, por meio, por exemplo, de cooperação técnica com órgãos gestores das respectivas bases.	201408383	1.1.1.6
Obter acesso a bancos de dados que tragam informação sobre eventual condição de deficiente físico/mental dos candidatos do PNRA, por meio, por exemplo, de cooperação técnica com órgãos gestores das respectivas bases.	201408383	1.1.1.7
Obter acesso a bancos de dados que tragam informação sobre eventual condição de aposentado por invalidez dos candidatos do PNRA, por meio, por exemplo, de cooperação técnica com órgãos gestores das respectivas bases.	201408383	1.1.1.8



Obter acesso a bancos de dados que tragam informações relevantes para o processo de seleção dos beneficiários do PNRA, por meio, por exemplo, de cooperação técnica com órgãos gestores das respectivas bases.	201408383	1.1.1.11
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.	201504015	4.1.1.1
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).	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
Incluir no registro dos bloqueios (Sipra) descrições mais detalhadas, as respectivas datas dos eventos, nome dos responsáveis e justificativas para inclusão e exclusão.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
Não homologar candidatos sobre os quais incide algum tipo de critério eliminatório, ainda que possa ser bloqueado posteriormente. Que a notificação e oportunidade de defesa sejam realizadas em momento anterior à homologação, de forma que só sejam homologados indivíduos que atendam aos normativos do PNRA.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1
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.	201504015	4.1.1.1



O não atendimento dessas recomendações mantém o Incra exposto ao risco de incorporar ao PNRA candidatos que não fazem parte do público-alvo do Programa, além de afrontar a legislação, com prejuízos à finalidade da reforma agrária e levando os assentamentos a não atingirem plenamente os seus objetivos.

Causa

Priorização do atendimento das demandas apresentadas pelo Tribunal de Contas da União em no que diz respeito às impropriedades identificadas no Programa Nacional de Reforma Agrária, em detrimento da execução do plano de ação apresentado à CGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, a Autarquia se manifestou conforme segue:

“1. Considerando-se a Solicitação de Auditoria nº 201601852/018 (Processo nº 00190.104770/2016-14), de 20/06/2016, da Secretaria Federal de Controle Interno, cuja cópia foi remetida a essa Diretoria de Gestão Estratégica – DE por meio do Memo/CIRCULAR/AUD/Nº 02/2016, de 21/06/2016, onde em seus itens ..., ..., 53, 55, ... podemos verificar a possibilidade de manifestações a respeito por parte desta DE, temos a participar, relativamente aos subitens 53-a) e 53-b) e ao item 55, o exposto a seguir.

“53. Recomendações pendentes de atendimento, com impacto na gestão da Unidade.”

“a) Recomendações relacionadas às desconformidades identificadas no processo seletivo ao Programa Nacional de Reforma Agrária detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).”

2. Relativamente às 24 (vinte e quatro) recomendações listadas em face do Sipra, cumpre ser esclarecido, sob a ótica restrita da Tecnologia da Informação (TI), que a Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação (DET) do INCRA entende que as mesmas necessitam de soluções de tecnologia para seus atendimentos. Entretanto, essas soluções devem ser desenvolvidas em conjunto com as áreas finalísticas ou de negócios do INCRA, a quem compete originariamente as tomadas de decisão acerca das Regras de Negócios e dos Requisitos do Sistema.

3. Desse modo, a DET tem orientado e efetuado todos os esforços cabíveis em prol da implantação dos processos definidos pela Instrução Normativa (IN) MP/SLTI Nº 4, de 11/09/2014, da então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), aperfeiçoando com isso a metodologia de desenvolvimento de software e implantando práticas e processos voltados à elaboração de soluções tecnológicas.

4. Nos últimos meses, a DET subsidiou as áreas finalísticas ou de negócios do INCRA em dois processos fundamentais quanto ao acesso e obtenção de dados externos, os quais, porém, ainda não se concluíram até o presente momento. O primeiro residuiu no suporte ao processo de aquisição da solução InfoConv-WS/SERPRO (Processo Administrativo 54000.000298/2016-52), destinada ao fornecimento de informações provenientes das bases de dados da Receita Federal do Brasil (RFB), o que propiciará o acesso pelo INCRA às bases de dados do CPF e do CNPJ, enquanto o segundo decorreu da emissão de pareceres técnicos no âmbito do processo de celebração, à época, de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o INCRA, INSS, MDA e MTPS (Processo Administrativo 54000.000202/2016-56).

5. É importante destacar que sem acesso às bases de dados externos qualquer plano de higienização ou de cadastramento ficaria prejudicado, pois em



pouco tempo as bases estariam maculadas novamente por falta de validação e verificação de informações.

6. *Por fim, cabe ser destacado que a DET também orientou as áreas finalísticas ou de negócios sobre as bases públicas do TSE, que comportam dados fundamentais relacionados ao atendimento dos critérios de seleção e homologação de famílias no PNRA. Após o acesso às bases de dados externos, será fundamental que as áreas finalísticas ou de negócios constituam demandas de manutenção e definam os Requisitos e Regras de Negócios para aprimoramento dos sistemas de informações estruturantes do INCRA, sendo a realização dessas atividades primordial para que a DET possa vir a modificar os sistemas que já tem seus gestores e responsáveis definidos.”*

Análise do Controle Interno

Não obstante a manifestação da Unidade, registra-se que as providências indicadas pela Autarquia não foram suficientes para elidir as impropriedades identificadas e as medidas que visam melhorias nos controles internos não foram integralmente implementadas.

Ademais, cumpre registrar que nem todas as recomendações pendentes de atendimento dependem de soluções de tecnologia de informação para o integral adimplemento.

Recomendações:

Recomendação 1: Readequar e apresentar Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).

4 GESTÃO OPERACIONAL

4.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Alteração no Rol de Responsáveis.

Fato

Com objetivo de verificar a fidedignidade das informações do Rol de responsáveis, foram analisados os registros realizados pelo Incra Sede no sistema e-Contas.

Conforme art. 10 da Instrução Normativa/TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, são considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem as seguintes funções:

“I) Dirigente máximo da unidade;

II) Membro de Diretoria ou ocupante de cargo de direção de nível de hierarquia imediatamente inferior ou sucessiva ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

III) Membro de órgão colegiado que, por definição legal, regimental ou estatutária, seja responsável por ato de gestão que possa causar impacto na economicidade, eficiência e eficácia da gestão da unidade.”

A análise ao Sistema e-Contas constatou incompletude de informações no que trata do conteúdo solicitado nos arts. 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010, art. 6º da Decisão Normativa



TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015 e com as orientações específicas para o rol de responsáveis descritas no sistema e-Contas, tendo em vista a informação de período sem a indicação do responsável pela gestão e ausência de dados, tais como períodos de efetiva substituição dos titulares e alguns membros do Conselho Diretor, órgão colegiado do Incra.

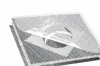
Sendo assim foi solicitado à unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/003, de 31 de maio de 2016, informar os dados ausentes e os complementares do rol de responsáveis.

Em atendimento, a Unidade encaminhou o Mem. Nº 105/DAC, de 6 de junho de 2016, incluindo informações dos participantes do Conselho Diretor (CD) e quadro com os dados dos períodos de efetiva substituição dos servidores titulares conforme determinado pelo TCU. No entanto, os dados não foram apresentados em sua completude, uma vez que não foram informados os endereços residenciais dos seguintes servidores:

- a) Siape nº 1586998 (Membro de Diretoria - Diretor Substituto de Desenvolvimento); e
- b) Siape nº 1840821 (Membro do Conselho Diretor – Membro designado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Dessa forma, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601852/018, de 20 de junho de 2016, foi solicitado à unidade informar os dados ausentes, porém até a conclusão deste relatório preliminar não houve resposta por parte do Incra. Vale ressaltar que a ausência de endereço registrado no sistema e-Contas é fator impeditivo para a inclusão dos servidores no Rol de Responsáveis.

Ante as falhas e omissões do Rol de Responsável do Incra Sede, esta Unidade de Controle procedeu às inclusões dos dados e informações devidas no sistema e-Contas, provendo o saneamento da peça em referência, à exceção dos dois servidores retro mencionados, os quais não serão incluídos no Rol, tendo em vista a ausência da informação solicitada e as limitações impostas pelo sistema e-Contas.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601852

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

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Senhor Eliseu Padilha

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, 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.

Dentro do escopo definido, as ocorrências relevantes consistiram na implementação parcial do Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra); na ausência de notificação de beneficiários que tiveram registros bloqueados no Sipra; e no atraso na análise das prestações de contas de convênios celebrados no âmbito do Siafi na vigência da IN/STN nº 01, de 31 de janeiro de 1997.

A causa para a implementação parcial do Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra) está relacionada à fragilidade nas rotinas de monitoramento da execução do Plano de Ação, resultando na não implementação de etapas previstas para o exercício de 2015 e à insuficiência de atos do Diretor de Obtenção de Terras e do Coordenador-Geral de Implantação. Recomendou-se a readequação e apresentação de Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Quanto à ausência de notificação de beneficiários que tiveram registros bloqueados no Sipra, a causa relaciona-se à não adoção de providências tempestivas por parte do Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento no sentido de oportunizar a defesa àqueles identificados com indícios de impropriedades. A recomendação expedida foi no sentido de elaboração de Plano de Ação e realização das notificações dos beneficiários do Programa

Nacional de Reforma Agrária que tiveram os registros bloqueados no Sipra para atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa. No que se refere ao atraso na análise das prestações de contas de convênios celebrados no âmbito do Siafi na vigência da IN/STN nº 01, de 31 de janeiro de 1997, apurou-se que a causa decorre do fato de que os agentes responsáveis pela execução e pela supervisão, dentro do fluxo de análise e aprovação das contas dos convênios, não adotaram providências para conclusão das análises. Recomendou-se a análise da prestação de contas dos convênios Siafi 527498, 510079, 510074 e 552766 e a implementação de rotinas de monitoramento nas áreas responsáveis pelo parecer técnico, Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento. (DDA) e Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento - DTO, com a definição de prazos e designação dos agentes e áreas responsáveis pela execução e pela supervisão, para conclusão do estoque de processos dos convênios do Incra Sede firmados sob a égide da IN/STN nº 01/97, no âmbito do sistema Siafi.

Quanto às recomendações expedidas pelo Órgão Central de Controle Interno, de cem recomendações, 22 foram atendidas e 78 foram reiteradas em virtude da insuficiência das providências informadas. Destas 78, destacam-se 33 relacionadas às desconformidades identificadas no processo de seleção de beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária. As recomendações pendentes de adimplemento trazem como consequência a exposição da Administração ao risco de incorporar ao PNRA candidatos que não fazem parte do público-alvo do Programa, além de afrontar a legislação, com prejuízos à finalidade da reforma agrária.

No que concerne à suficiência dos controles internos administrativos, observou-se fragilidade em todas as áreas analisadas. O Ambiente de Controle apresenta fragilidades na área de Gestão das Transferências, em vista da ausência de formalização e padronização de procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução de convênios, e de normativo interno que especifique os prazos para análise das prestações de contas e avaliações técnicas da execução dos objetos pactuados. Quanto ao componente Avaliação de Riscos, verificou-se inadequado quanto à condução e supervisão do Incra Sede acerca do Plano de Ação estabelecido para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), mantendo a Autarquia exposta aos riscos envolvidos na manutenção de beneficiários indevidos nos lotes de Reforma Agrária em detrimento de candidatos que cumprem os requisitos previstos no normativo que rege a matéria e aguardam a oportunidade de ingresso ao programa. Os procedimentos de controle requerem aperfeiçoamentos na área de Gestão das Transferências, tendo em vista que o Incra Sede não implementou rotinas de execução direcionadas à análise do estoque de prestações de contas de convênios pendentes no Siafi, firmados sob a égide da IN/STN nº 01/1997, mantendo a Autarquia e a Administração expostas ao risco de firmar ajustes com ente inadimplente perante a União. Essa mesma área apresentou fragilidade no que diz respeito à Informação e Comunicação, em vista da ausência de oferta de cursos ou cartilhas que orientem os convenientes

sobre a sistemática da prestação de contas. O componente Monitoramento apresentou fragilidade em todas as áreas analisadas, em razão do não atendimento pleno das respectivas recomendações e determinações dos órgãos de controle, além da inexistência de rotinas internas de monitoramento da situação dos convênios na Diretoria de Desenvolvimento de Projeto de Assentamento (DD), responsável pela execução, resultando na análise intempestiva de convênio. Dessa forma, conclui-se que o monitoramento das providências para mitigar inconsistências apuradas na unidade é insuficiente para garantir a eliminação dos riscos. Observa-se que as deficiências do sistema de controles internos podem comprometer o atingimento dos objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 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 Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 26 de julho de 2016.

José Marcelo Castro de Carvalho

Diretor de Auditoria da Área de Produção e Meio Ambiente - substituto

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601852

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

Ministério supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2015 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. Foi registrada a seguinte constatação relevante para a qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ineficiência da Autarquia na supervisão da conclusão das análises das prestações de contas de convênios com prazos vencidos e firmados sob a égide da IN/STN/MF/ nº 01, de 15 de janeiro de 1997. (item 2.1.1.1)

4. Neste caso, conforme consta no Relatório de Auditoria, foi recomendada medida saneadora.

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

- Implementação parcial do Plano de Ação para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra). (item 1.2.2.1)

- Ausência de notificação de beneficiários que tiveram registros bloqueados no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra). (item 1.2.2.2)

- Atraso na análise das prestações de contas de convênios celebrados no âmbito do Siafi na vigência da IN/STN nº 01, de 31 de janeiro de 1997. (item 2.1.1.3)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.875.526-**	Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento	Regular com ressalvas	Itens 1.2.2.1, 1.2.2.2 e 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601852.
***.754.406-**	Diretor Administrativo	Regular com ressalvas	Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601852.
***.898.021-**	Diretora Administrativa	Regular com ressalvas	Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601852.
***.920.200-**	Diretor de Desenvolvimento de Assentamentos	Regular com ressalvas	Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201601852.
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

7. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Brasília (DF), 26 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

Cristiano Paulo Pinto Soares
Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário