



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

AUDITORIA NAS CONTAS DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - Incra

Exercício 2016

**Brasília/DF
2017**

Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Unidade Examinada: Incra Sede

Auditoria Anual de Contas

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



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE
INTERNO**

RELATÓRIO Nº 2017/0029

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Auditoria Anual de Contas realizada para avaliação dos atos e fatos de gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA referentes ao exercício de 2016, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que será submetido ao julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.

AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

O presente trabalho foi realizado em cumprimento às normas aprovadas pelo Tribunal de Contas da União que regem as diretrizes para o julgamento das contas das unidades selecionadas para avaliação, com foco no exercício de 2016, bem como em atenção ao escopo definido na reunião realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex Ambiental/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/SG/PR), que concluiu como temas relevantes para exame:

- a) Conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade;
- b) Avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência das ações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo;
- c) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Lei Orçamentária Anual de 2016;
- d) Avaliação das fragilidades no processo de Supervisão Ocupacional apontados pelo Acórdão TCU nº 775/2016 - Plenário;
- e) Verificação da gestão exercida pelo órgão sobre as ações disciplinares;
- f) Avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 609/2011 - Plenário;
- g) Avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 577/2010 – Plenário.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria firmado, destacam-se como as principais conclusões do trabalho: a imprecisão na avaliação do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); a insuficiência do monitoramento e avaliação das atividades de Supervisão Ocupacional; a permanência de inconsistências e a insuficiência das medidas corretivas adotadas no que se refere ao Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra), ferramenta que não confere segurança às informações registradas; a realização de atividades correccionais de forma pontual e esporádica, havendo possibilidade de aprimoramento no fluxo de procedimentos relacionado à matéria disciplinar, bem como no tratamento de denúncias e representações recebidas; e a insuficiência das medidas corretivas adotadas quanto à normatização das atividades da Auditoria Interna.

QUAIS FORAM AS RECOMENDAÇÕES?

Diante dos exames realizados, sugere-se que a Unidade aperfeiçoe o processo de planejamento e acompanhamento das ações de Supervisão Ocupacional, estabelecendo um plano de ação regional. Recomenda-se ainda o aprimoramento do Sistema Sipra, bem como o monitoramento mais propício das providências administrativas voltadas aos procedimentos da esfera disciplinar.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC:	Auditoria Anual de Contas
CNIS:	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CC:	Casa Civil
CD:	Conselho Diretor
CDR:	Comitês de Decisão Regional
CGD/PR:	Comitê de Governança Digital da Presidência da República
CGMI:	Coordenação Geral de Modernização e Informática
CGTI/MDA:	Comitê Gestor de Tecnologia da Informação do Ministério do Desenvolvimento Agrário
CGU:	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CISSET/SG/PR:	Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República
CTSI/INCRA:	Comitê de Tecnologia e Segurança da Informação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
DE:	Diretoria de Gestão Estratégica
DET1:	Divisão de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas
DET2:	Divisão de Infraestrutura de Rede e Comunicação de Dados
DET3:	Divisão de Suporte Técnico
DN:	Decisão Normativa
EGD:	Estratégia de Governança Digital
GSI/PR:	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IN:	Instrução Normativa
Incra:	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOA:	Lei Orçamentária Anual
MDS:	Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas
OCI:	Órgão de Controle Interno
OS:	Ordem de Serviço
PDTI:	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PDTIC:	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PNRA:	Programa Nacional de Reforma Agrária
PO:	Plano Orçamentário
PPP:	Plano de Providências Permanente
PR:	Presidência da República
PRONAF:	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PS:	Processo de Software
PSI:	Política de Segurança da Informação
SAF/SEAD/PR:	Subsecretaria de Agricultura Familiar da Secretaria Especial de Agricultura Familiar da Presidência da República
SEAD/CC/PR:	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (antiga SEAD/MDA)
SECEX:	Secretaria de Controle Externo
SFC:	Secretaria Federal de Controle
SG/PR:	Secretaria-Geral da Presidência da República
SIGEF:	Sistema de Gestão Fundiária
Sipra:	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIR:	Sistema de Informações Rurais
SISPAD:	Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Disciplinares

SNCR: Sistema Nacional de Cadastro Rural
SR: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
STI/MPGD: Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
TCU: Tribunal de Contas da União
UPC: Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	10
II. RESULTADO DOS EXAMES	12
A) Conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade ...	12
A.1) Falha no preenchimento de informações sobre grau de satisfação dos cidadãos-usuários e sobre a estrutura para o gerenciamento de custos.....	12
A.2) Dados ausentes ou preenchidos com informações institucionais no Rol de Responsáveis	13
B) Avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência das ações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo.....	13
B.1) Precariedade no atendimento de recomendação emitida pelo órgão de controle interno	13
B.2) Insuficiência no atendimento das determinações/recomendações do TCU.....	15
C) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Lei Orçamentária Anual de 201615	
C.1) Comprometimento da dotação orçamentária do PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos, da Ação 211A, para fazer face a despesas com atividades contempladas em outros planos orçamentários.....	15
C.2) Discrepância entre a execução financeira e física da Ação 210U	16
D) Avaliação das fragilidades no processo de Supervisão Ocupacional apontados pelo Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.....	17
D.1) Inexistência de critérios objetivos quanto ao planejamento da Supervisão Ocupacional (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura) para definição das metas de Supervisão Ocupacional para o exercício de 2016	17
D.2) Fragilidade do planejamento orçamentário destinado à Supervisão Ocupacional para o exercício de 2016.....	19
D.3) Precariedade dos controles e falta de acompanhamento da atividade de Supervisão Ocupacional	20
D.4) Desatualização de normativos relacionados à Supervisão Ocupacional	20
D.5) Desenvolvimento de ferramenta de suporte à Supervisão Ocupacional	21
E) Verificação da gestão exercida pelo órgão sobre as ações disciplinares.....	22
E.1) Avaliação dos controles internos.....	22
E.1.1) Acúmulo de processos disciplinares pendentes de instauração.....	23
E.1.2) Insuficiência do quadro de pessoal	23
E.1.3) Gestão antieconômica das comissões disciplinares.....	24
E.1.4) Estrutura física insuficiente.....	25
E.1.5) Falhas no cadastramento e atualização de procedimentos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD.....	25
E.2) Avaliação das ações disciplinares.....	26

E.2.1)	Morosidade e intempestividade nas apurações empreendidas pelo Incra Sede ...	27
E.2.2)	Instrução probatória deficiente.....	29
E.2.3)	Prescrição de processos disciplinares	29
E.2.4)	Sobrestamento injustificado de dois processos administrativos disciplinares.....	29
F)	Avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 609/2011 – Plenário.....	30
F.1)	Insuficiência de implantação das recomendações dos órgãos de controle externo (principalmente no que se refere ao Acórdão TCU nº 775/2016).....	30
F.2)	Termo de referência vinculado ao Contrato nº 32.300/2013 em desconformidade com a metodologia de desenvolvimento de <i>software</i> da autarquia.....	31
F.3)	Falha na fiscalização da entrega de artefatos pela Fábrica de <i>Software</i> (Softway - Contrato nº 32.300/2013) durante o exercício de 2016.....	31
F.4)	Processo de <i>software</i> versão 2.1 atualizado sem passar pelo Comitê de TI e pelo Conselho Diretor	32
F.5)	Falha no planejamento do contrato da Fábrica de <i>Software</i> nº 32.300/2013.....	32
F.6)	Ordens de serviço geradas sem a memória de cálculo da estimativa dos pontos de função realizada para os serviços de desenvolvimento e de manutenção de sistemas	33
F.7)	Módulo do Sipra desenvolvido para máquina virtual JAVA desatualizada.....	34
F.8)	Utilização de equipamentos de informática não abrangidos pelo suportes do fabricante e incidente com vírus <i>ransomware</i>	35
F.9)	Documentação do Sistema Sipra desatualizada.....	35
F.10)	Possibilidade de cadastramento de não servidores do Incra para qualquer dos perfis disponíveis no Sipra, inclusive de Superintendente.....	36
F.11)	Problemas de gestão de configuração com as demandas na fábrica de <i>software</i> ...	37
F.12)	Falta de comunicação entre as diferentes coordenações responsáveis pelos módulos do Sipra	37
F.13)	Áreas de TIs paralelas nas superintendências regionais e diretorias finalística.....	38
F.14)	Política de Segurança da Informação desatualizada.....	39
F.15)	Insuficiência de implantação das determinações do Acórdão TCU nº 1.111/2014 – Plenário	39
G)	Avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 577/2010 – Plenário.....	41
G.1)	Insuficiência no cumprimento das determinações constantes do Acórdão TCU nº 577/2010 – Plenário, que ainda restaram pendentes após o monitoramento registrado no TC. 041.707/2012-5 (Acórdão TCU nº 5687/2015 – 2ª Câmara)	41
III.	RECOMENDAÇÕES	43
IV.	CONCLUSÃO	46
	ANEXOS	48
	Manifestações da Unidade Examinada e análise do controle interno	48
A.1)	Fragilidades relacionadas à Gestão Correcional (Achados E.1.1, E.1.2, E.1.3, E.1.4, E.1.5, E.2.1, E.2.2, E.2.3 e E.2.4)	48

Manifestação da Unidade Examinada	48
Análise do controle interno	51

I. INTRODUÇÃO

1. O presente trabalho trata dos resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ao Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de avaliar os principais resultados alcançados pela Unidade no exercício de 2016, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo, destacando as boas práticas administrativas adotadas e seus impactos no desempenho das atividades, bem como sugerindo providências corretivas porventura necessárias.

2. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2017/0029 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 24 de fevereiro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (Secex Ambiental/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/SG/PR), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

3. O escopo definido abrange: a conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão; a avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência de ações realizadas pelos órgãos de controle; a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos das ações da Lei Orçamentária Anual de 2016, com vinculação ao Programa 2066 (Ações 210U, 211A e 211B); a gestão efetuada pela Unidade sobre os procedimentos disciplinares sob sua responsabilidade; a análise das causas acerca dos indícios de irregularidades apontados no Acórdão TCU nº 775/2016, com destaque para a Supervisão Ocupacional e a gestão do Sistema Sipra; a avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 609/2011, notadamente no que se refere à gestão de ativos de informação, política de controle de acesso, processo de desenvolvimento de *software* e segurança nas operações e comunicações; e a avaliação das medidas adotadas pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 577/2010 no que se refere à normatização das atividades da auditoria interna da Unidade.

4. A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno objetivou responder, em síntese, às seguintes questões de auditoria:

- a) O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária preparou-se gerencialmente para a realização da Supervisão Ocupacional em 2016?
- b) No planejamento das atividades de Supervisão Ocupacional foram estabelecidos critérios objetivos, considerando as diferenças regionais no que tange aos indicadores econômicos, sociais e de infraestrutura, para provimento da dotação orçamentária disponibilizada?
- c) O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária definiu metas para aferição do desempenho das Superintendências Regionais no que se refere às atividades de Supervisão Ocupacional (item 2.4.3 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário)?
- d) O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio da Diretoria de Gestão Estratégica, monitorou os resultados

- alcançados nas atividades de Supervisão Ocupacional? (item 2.20 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário)?
- e) O Sistema Sipra é adequado e seguro para gerir as informações relacionadas ao PNRA, em especial no que tange ao tratamento, sistematização e recuperação de dados atualizados sobre os projetos e seus beneficiários?
 - f) O Incra tem reconhecido a relevância do Sistema Sipra, ou outro sistema que o venha a substituir, para a gestão da política de reforma agrária?
 - g) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações de Governo executadas no âmbito da autarquia agrária foram atingidos?
 - h) A relação Objeto do Gasto x Finalidade da Ação guarda coerência?
 - i) A Unidade tem atuado de forma diligente nos processos correccionais, garantindo observância de prazos, estrutura logística e operacional para a atividade?
 - j) Houve atendimento às recomendações e/ou determinações dos órgãos de controle?
 - k) A Unidade Prestadora de Contas (UPC) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência?
 - l) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, e das orientações sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2016 para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Sistema e-Contas?

5. Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em Brasília/DF, no período de 29 de março a 27 de abril de 2017, por meio de análises e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2016 e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada.

6. Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames. Por outro lado, importa salientar os recorrentes atrasos na apresentação das informações solicitadas pela equipe de auditoria que, por vezes, prejudicaram o aprofundamento das análises realizadas.

7. Convém anotar que o Relatório de Auditoria se encontra dividido da seguinte forma: Resultados dos Exames, divisão que contém o detalhamento das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; Recomendações, item que demonstra as proposições de providências para regularizar ou sanear as falhas apontadas; e Anexos, seção em que se apresenta a manifestação da Unidade sobre os Achados de Auditoria e a análise realizada pela equipe de auditoria às justificativas da Unidade.

8. Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados dos exames realizados de acordo com o escopo de auditoria firmado.

II. RESULTADO DOS EXAMES

A) Conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade

9. Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, conforme escopo definido para a auditoria, avaliou-se a conformidade das peças que compõem o processo de contas do Incra, examinando os documentos disponibilizados no Sistema e-Contas, em observância aos normativos e às orientações pertinentes à matéria, quais sejam, a Instrução Normativa TCU nº 63/2010, de 1º de setembro de 2010, e a Decisão Normativa TCU nº 154/2016, de 19 de outubro de 2016. Ademais, na avaliação, foi necessária a conciliação das informações solicitadas nos citados documentos com o modelo de relatório de gestão customizado entre o Incra e o TCU e formalizado através de ata encaminhada ao TCU pelo Ofício Incra nº 54/2017-GAB, de 30 de janeiro de 2017.

10. Vale ressaltar que o procedimento de ajuste de conteúdo do Relatório de Gestão encontra fundamento de validade nos parágrafos 1º e 2º do artigo 7º da DN TCU nº 154¹ e no § 2º do artigo 4º da Portaria TCU nº 59, de 17 de janeiro de 2017².

11. Em síntese, verificou-se que a Unidade elaborou todas as peças atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de referência, porém, conforme detalhado abaixo, foram verificadas algumas inconformidades no preenchimento do Relatório de Gestão e do Rol de Responsáveis.

A.1) Falha no preenchimento de informações sobre grau de satisfação dos cidadãos-usuários e sobre a estrutura para o gerenciamento de custos

12. Da análise do Relatório de Gestão, constatou-se o não preenchimento do item 6.4 “Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários”, devido ao fato de a UPC não ter realizado aferição.

13. Quanto ao item 7.3 “Sistemática de apuração de custos no âmbito da unidade”, observou-se que não foram contempladas, no preenchimento, as informações solicitadas nos normativos, na medida em que não houve a identificação da estrutura orgânica da unidade responsável pelo gerenciamento de custos (subunidade, setor etc.),

¹ DN TCU 154, art. 7º

...

§ 1º Os conteúdos exigidos no Anexo II podem, a depender das especificidades da unidade prestadora de contas e da necessidade de obtenção de informações específicas e estratégicas da gestão, sofrer ajustes propostos pela unidade técnica do Tribunal, que deverá fazê-lo de forma acordada com a unidade prestadora de contas e com o respectivo órgão de controle interno, sob a supervisão da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU.

§ 2º Os ajustes de que trata o § 1º acima serão registrados em ata e consignados no Sistema e-Contas, com as respectivas orientações para a unidade prestadora de contas.

² Portaria-TCU 59, art. 4º

§ 2º Na oportunidade da configuração do conteúdo do relatório de gestão e das demais informações de cada unidade prestadora de contas no Sistema e-Contas, a Segecex poderá fazer ajustes, inclusões ou exclusões de itens e subitens de informação, bem como remanejamento de capítulo, de forma a melhor atender às particularidades da gestão das unidades e às necessidades do controle externo exercido pelo Tribunal.

bem como da setorial de custos a que se vincula e ainda não houve descrição sucinta do sistema informatizado de apuração dos custos³.

A.2) Dados ausentes ou preenchidos com informações institucionais no Rol de Responsáveis

14. Em análise às peças disponibilizadas no e-Contas, observou-se algumas fragilidades quanto ao preenchimento do Rol de Responsáveis. Em virtude do apurado, foram emitidos comunicados à UPC para apresentação de documentação que evidenciem nomeações e exonerações de gestores.

15. As fragilidades verificadas se referem a dados ausentes ou preenchidos com informações institucionais dos responsáveis, o que denota contrariedade às orientações de preenchimento emitidas pelo TCU, ao estabelecerem que devem ser inseridos no e-Contas os dados de contatos pessoais dos responsáveis e não o endereço, o telefone e o e-mail da instituição onde trabalha o responsável.

16. Por fim, salienta-se que tais informações foram solicitadas à Unidade para que os ajustes sejam realizados, diretamente no Sistema e-Contas, pela equipe de auditoria.

B) Avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência das ações realizadas pelos órgãos de controle interno e externo

B.1) Precariedade no atendimento de recomendação emitida pelo órgão de controle interno

17. Primeiramente, cabe destacar que no exercício de 2016 o Decreto nº 8.780, de 27 de maio, transferiu para a Casa Civil da Presidência da República as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinguindo-o enquanto órgão ministerial e transformando-o em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD. Em seguida, o Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, alterou o Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007, vinculando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra à Casa Civil por meio da SEAD.

18. O cenário de mudanças fez com que as competências de controle interno das unidades mencionadas fossem transferidas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU para esta Secretaria de Controle Interno – Ciset/SG/PR, inclusive no que tange ao acompanhamento das providências adotadas para o atendimento das recomendações do órgão de controle interno.

19. Menciona-se, ainda, que a CGU utiliza-se de sistema específico para essa atividade, qual seja, o Sistema Monitor, o que ensejou pedido de acesso ao mencionado sistema por parte desta Ciset/SG/PR, para conhecimento das providências adotadas, até o momento, pelas unidades gestoras.

20. Posto isso, quanto ao cumprimento de recomendações do órgão de controle interno, buscou-se realizar uma análise gerencial das recomendações para as

³ Há no referido item, a descrição do Sistema de Informação de Custos – SIC, porém é informado que a implantação do referido sistema ainda não havia sido iniciada.

quais as medidas saneadoras, acordadas conjuntamente com o referido órgão de controle, ainda não foram concluídas.

21. Dessa forma, as recomendações pendentes de atendimento pela UPC ao fim do exercício foram analisadas, independentemente do exercício em que se originaram.

22. Verificou-se que de 153 recomendações elaboradas pela CGU, passíveis de monitoramento ao longo de 2016, cinco foram atendidas, duas estavam em análise pelo gestor, 71 estavam em análise pela CGU e 75 não foram atendidas (já com o prazo de atendimento expirado), conforme descrito no quadro abaixo:

Quadro 1 – Acompanhamento das recomendações emitidas pelo OCI e que se encontram pendentes

Recomendações passíveis de monitoramento ao longo de 2016 (Universo)		Atendidas ao longo de 2016	Em análise pelo gestor (no prazo) ao final de 2016	Em análise pela CGU ao final de 2016	Não atendidas e com prazo expirado
(Un.)	153	5	2	71	75
(%)	100%	3%	1%	46%	49%

Fonte: Extração no Sistema Monitor, em 24 de março de 2017.

23. Com base nos dados extraídos do Sistema Monitor, da CGU, observou-se que 49% das recomendações não foram atendidas e, conseqüentemente, já estavam com o prazo de atendimento expirado.

24. Como justificativa para o elevado percentual de recomendações não atendidas, a UPC informou que a CGU vinculou as recomendações a áreas que não seriam responsáveis pelo respectivo tratamento. Entretanto, salienta-se para o fato de que a eventual falha na vinculação das recomendações às áreas responsáveis não deveria ser apontada como o motivo do não atendimento às solicitações do OCI, uma vez que, constatada a falha no direcionamento da recomendação, a área demandada deveria solicitar à CGU o envio à área envolvida. Ademais, cumpre salientar que as recomendações, tanto do controle interno, quanto do controle externo, são endereçadas ao órgão e não a áreas específicas deste.

25. O impacto do não atendimento das recomendações e a manutenção de elevado número de providências não atendidas pela UPC representa perda de oportunidade de aperfeiçoamento da gestão, frente às fragilidades apontadas pelos órgãos de controle e, ainda, poderá ensejar a responsabilização dos gestores da Unidade

por reincidência no descumprimento de determinações de que o responsável tenha tido ciência, conforme § 1º do artigo 16 da Lei nº 8.443/1992 – Lei Orgânica do TCU⁴.

26. Por fim, observou-se que os principais fatores que impactam o atendimento das recomendações são: a ausência de procedimento formalmente instituído de acompanhamento das recomendações emitidas pelos órgãos de controle e a ausência de normativo e/ou procedimento que estabeleça um responsável (área ou cargo) pelo acompanhamento das recomendações expedidas pelos órgãos de controle.

B.2) Insuficiência no atendimento das determinações/recomendações do TCU

27. No que se refere às determinações e recomendações emitidas pela Corte de Contas, foi realizada, a título de observação, uma análise das providências adotadas, com o objetivo de sanar todas as requisições do TCU ao Incra nos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

28. Da análise das providências adotadas pela UPC às determinações/recomendações do Tribunal de Contas da União, observou-se que não foram tomadas providências com vistas a sanear as recomendações exaradas nos seguintes acórdãos do TCU: Acórdão nº 459/2014 – Plenário, Acórdão nº 1111/2014 – Plenário, Acórdão nº 5687/2015 – 2ª Câmara, Acórdão nº 2857/2016 – Plenário.

29. Por fim, ressalta-se que, de forma similar ao exposto no item anterior, a insuficiência na implementação de providências para atendimento das determinações/recomendações do TCU enseja o não aperfeiçoamento da política pública de reforma agrária e, consequentemente, a perda da oportunidade de melhoria na eficiência, eficácia e efetividade da citada política, com impacto negativo na gestão, fato este que pode implicar possível responsabilização dos gestores junto ao TCU.

C) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Lei Orçamentária Anual de 2016

C.1) Comprometimento da dotação orçamentária do PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos, da Ação 211A, para fazer face a despesas com atividades contempladas em outros planos orçamentários

30. No Cadastro de Ações, disponível no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, consta a caracterização dos objetos de gasto possíveis de serem empenhados com dotações do PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos, transcritos abaixo:

⁴ Lei nº 8443/1992

...

Art. 16. As contas serão julgadas:

...

III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

- a) realização de supervisão para verificação do cumprimento das cláusulas contratuais e regularidade de ocupação;
- b) realização de procedimentos técnicos e administrativos para retomada das parcelas e reversão do domínio ao INCRA;
- c) reassentamentos de famílias;
- d) indenizações de benfeitorias de boa fé existentes nos lotes, nas situações em que o imóvel objeto da reforma agrária reverte-se ao patrimônio do Incra ou da União, em conformidade com a lei;
- e) promover ações judiciais e possessórias em caso de descumprimento das decisões administrativas para ocupação regular da área;
- f) atualização cadastral de beneficiários;
- g) realizar diagnósticos e promover estudos quanto ao desenvolvimento dos projetos.

31. Em avaliação realizada nos empenhos registrados para o PO 0A, verificou-se o comprometimento de dotação orçamentária referente à atividade de Supervisão Ocupacional, com suporte finalístico da Unidade, titulação, supervisão de concessão de créditos de instalação e outras atividades contempladas por outros planos orçamentários.

32. Segundo o Manual Técnico do Orçamento 2016, o Plano Orçamentário é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto.

33. Portanto, embora nos casos analisados não tenha se caracterizado desvio de finalidade da ação orçamentária, pois os objetos de gastos pertencem a outros planos orçamentários também da Ação 211A, o gestor teve seu gerenciamento comprometido, bem como o planejamento de futuras ações.

34. Essa forma de gestão dos créditos orçamentários adotada pelo Incra fragiliza a gestão dos recursos, na medida em que compromete o acompanhamento das ações quanto ao alcance das metas físicas e financeiras com impacto na avaliação e fidedignidade dos resultados qualitativos e quantitativos obtidos. Ademais, essa prática também compromete e fragiliza a composição e formação de referenciais de custos para elaboração de planejamento de novas dotações.

C.2) Discrepância entre a execução financeira e física da Ação 210U

35. Na avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Ação 210U, verificou-se a execução financeira de 62% da meta prevista e sua meta física alcançada foi, ao final do exercício, de apenas 584 imóveis com geocadastro, por conseguinte, bem aquém da meta prevista de 10.744 unidades, ou seja, 5,43%, em termos percentuais.

36. Verificou-se que a regularização fundiária das áreas de ocupações familiares é executada de forma direta pelo Incra ou indireta, via instrumentos de

parceria – como convênios e acordos de cooperação técnica, firmados entre o Incra e governos dos estados e municípios.

37. O fato relatado no parágrafo anterior se relaciona com a justificativa apresentada para o mau desempenho da execução da Ação 210U, conforme relatado no Relatório de Gestão 2016 da Unidade, qual seja, a de que o não alcance da meta para imóveis regularizados via indireta se deu em virtude do encerramento de parcerias com governos estaduais para a regularização fundiária e a um contexto de dificuldades na execução de parcerias vigentes.

38. Em suma, tal fato denota não só uma fragilidade na gestão de convênios e acordos de cooperação técnica no Incra, mas também uma possível ineficiência dos gastos, verificada pelos elevados custos para se executar a regularização de forma direta (47% do orçamento para regularizar apenas 5,43% da meta física proposta).

D) Avaliação das fragilidades no processo de Supervisão Ocupacional apontados pelo Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário

D.1) Inexistência de critérios objetivos quanto ao planejamento da Supervisão Ocupacional (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura) para definição das metas de Supervisão Ocupacional para o exercício de 2016

39. Supervisão Ocupacional é a atividade responsável por verificar a regularidade no cumprimento das obrigações estabelecidas entre o beneficiário e o Incra no Contrato de Concessão de Uso – CCU e no Título de Domínio – TD, documentos que definem os critérios e estabelecem obrigações para a ocupação e posse definitiva da terra pelo beneficiário. Além disso, a atividade se destina a verificar o cumprimento da função social da terra e, para os casos de ocupantes não beneficiários, serve para fins de regularização do cadastro do ocupante da terra. Logo, a Supervisão Ocupacional é considerada toda ação de fiscalização que se produz desde a ocupação na terra até a vistoria final do imóvel e, conseqüentemente, emissão do Título de Domínio. Um planejamento efetivo deveria ser elaborado em parceria com as superintendências regionais, de modo a levar em consideração as peculiaridades regionais⁵.

40. Visando mitigar os impactos descritos no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, em conjunto com o Acórdão TCU nº 5678/2015 – 2ª Câmara, e em atendimento ao escopo firmado entre esta Setorial de Controle Interno e o Tribunal de Contas da União, no que tange à Auditoria Anual de Contas no Incra Sede, foi avaliada, no exercício 2016, a gestão do processo de Supervisão Ocupacional das áreas destinadas à reforma agrária.

⁵ Importante ressaltar que, embora algumas superintendências regionais tenham justificado a baixa efetividade das ações de Supervisão Ocupacional devido à solicitação do Incra Sede para suspender essas ações, tal justificativa não se coaduna com a prática verificada durante esse trabalho de auditoria, na medida em que o Memorando nº 360, de 27 de setembro de 2016, expedido pela Diretoria de Desenvolvimento, tornou sem efeito o Memorando Circular nº 67/2014 – DD, que suspendia a emissão de Títulos de Domínio; e o Memorando nº 462, de 21 de dezembro de 2016, também expedidos pela Diretoria de Desenvolvimento do Incra, revoga o Memorando Circular nº 110/2014-DD, que suspendia as viagens da ação de Supervisão Ocupacional, e o Memorando Circular nº 158/2014-DD, que limitava a ação para atender decisão da justiça com prazo e penalidades para o gestor, resolução de conflitos e retomadas de lotes ou parcela.

41. Frente aos problemas apontados pelo TCU no Acórdão nº 775/2016, observou-se o protagonismo e a relevância do papel de coordenação do Incra Sede no processo de Supervisão Ocupacional realizado pelas superintendências regionais, devido ao fato de ser o principal meio de controle e fiscalização das áreas de assentamentos.

42. Nesse contexto, avaliou-se o planejamento e a gestão exercidos pelo Incra Sede no processo de Supervisão Ocupacional, no que diz respeito ao estabelecimento de critérios objetivos para o planejamento das supervisões (considerando diferenças regionais, quantidade de assentamentos, logística, entre outros), monitoramento das informações obtidas nos processos de supervisão, definição de metas para cada superintendência regional, aferição de desempenho das Supervisões Ocupacionais realizadas. Ademais, procurou-se avaliar a conformidade das informações postadas no Sistema de Informações Rurais – SIR e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra, relativas às atividades de Supervisão Ocupacional.

43. Conforme artigos 89 e 95 do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria nº 20, de abril de 2009, e publicado no Diário Oficial da União, edição nº 68, de 9 de abril de 2009, depreende-se que é competência da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD coordenar, supervisionar e normatizar o desenvolvimento dos projetos de assentamento e que compete à Divisão de Consolidação de Assentamentos – DDA-2 orientar, supervisionar e apoiar as ações de levantamento da situação ocupacional dos projetos de assentamento e retomada de parcelas irregularmente ocupadas.

44. No que se refere ao nível de gerenciamento e coordenação das atividades de Supervisão Ocupacional, verificou-se, a partir dos exames realizados, que, no exercício em análise, os instrumentos de gestão utilizados se mostraram excepcionais e atípicos, na medida em que resultaram de uma ação conjunta com o TCU, que visava reduzir o número de registros de erros, conforme vulnerabilidades apontadas pela Corte de Contas.

45. Nesse sentido, o planejamento das ações de Supervisão Ocupacional, no exercício de 2016, foi realizado com o objetivo primeiro de regularizar os registros de inconsistências apontadas nos cruzamentos de dados realizados pelo Tribunal de Contas da União. Dessa forma, todo o planejamento da atividade de Supervisão Ocupacional foi elaborado, de forma customizada para cada superintendência regional, com o objetivo de tratar os casos de discrepâncias na política de reforma agrária relatados nas recomendações emitidas pelo Acórdão TCU nº 775/16 – Plenário e definidos no plano de providências ajustado com aquele a Corte de Contas.

46. Sendo assim, buscou-se avaliar como esse planejamento foi realizado nos anos anteriores, quando não havia a predominância de uma situação atípica. Nesse contexto, observou-se que continuam vigentes os procedimentos estabelecidos pelo Manual de Procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa nº 71/2012, de 17 de maio de 2012, os quais determinam que cabe ao Superintendente Regional, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, planejar os trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação, onde serão realizadas as vistorias ocupacionais, com emissão de relatório circunstanciado.

47. Ante o exposto, conclui-se que a inexistência de critérios técnicos e objetivos no âmbito de cada uma das regionais continua impedindo a definição de um planejamento amplo que contemple o gerenciamento dos riscos associados à atividade

de Supervisão Ocupacional em âmbito nacional, de forma a racionalizar os recursos do órgão e otimizar o desempenho da política pública. Como consequência, observa-se que a atuação rotineira dos gestores continua suscetível a interferências externas, o que impacta a realização de fiscalizações eventualmente consideradas de maior risco (planejamento passivo ao invés de planejamento ativo).

48. Nesse sentido, entende-se que a ausência de um planejamento ativo por parte da UPC tem impactado o regular cumprimento da Instrução Normativa nº 71/2012, de 17 de maio de 2012, que regula a atividade de Supervisão Ocupacional.

D.2) Fragilidade do planejamento orçamentário destinado à Supervisão Ocupacional para o exercício de 2016

49. Geralmente o critério utilizado para propor o orçamento total para as ações de Supervisão Ocupacional é o histórico de execução dos últimos anos, bem como o orçamento disponível para cada uma das superintendências. Dessa forma, as superintendências regionais adequam as demandas ao valor aprovado na lei orçamentária. Porém, conforme já relatado, para o exercício de 2016, o critério utilizado foi a quantidade de recursos necessários para fazer frente às ações corretivas dos registros apontados pelo TCU quando do cruzamento das bases de dados.

50. O orçamento previsto para a ação de Supervisão Ocupacional, em 2016, para todo o Incra, foi de R\$ 2.531.082,00. No entanto, foi remanejado o valor de R\$ 5 milhões do PO de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária – ATEs, que suplementou o PO de Supervisão Ocupacional, passando a ser de R\$ 7.531.082,00.

51. No que se refere à ação 211A PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento, no exercício de 2016, o quantitativo de parcelas supervisionadas foi de 22.328, que corresponde a 175% da meta prevista na LOA de 2016 e uma execução orçamentária de 57% da LOA, mais adicionais.

52. Conforme já relatado anteriormente, quando da apresentação da falta de critérios objetivos para planejamento da atividade de Supervisão Ocupacional, cumpre ressaltar a excepcionalidade e atipicidade do planejamento realizado para o exercício de 2016, no sentido de atender às recomendações do TCU. Para tanto, fez-se necessária uma análise quanto aos procedimentos estabelecidos para a disponibilização de recursos às superintendências regionais.

53. Sendo assim, constatou-se que a distribuição dos recursos é realizada de acordo com o planejamento enviado por cada superintendência regional isoladamente e, para as superintendências que não encaminham o seu planejamento orçamentário, usa-se o entendimento de que não tinham grandes necessidades de recursos orçamentários e, portanto, o Incra Sede repassa uma quantidade de recursos mínimos, definido pela Diretoria Estratégica – DE.

54. Portanto, na contramão dos princípios administrativos que pregam a otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis, verificou-se que a ausência de critérios objetivos, detalhados no item anterior, também impactou a realização de um estudo das reais necessidades de cada superintendência regional, com prejuízo ao planejamento orçamentário da atividade de Supervisão Ocupacional.

D.3) Precariedade dos controles e falta de acompanhamento da atividade de Supervisão Ocupacional

55. O acompanhamento das ações de Supervisão Ocupacional é feito pelo Sistema de Informações Rurais – SIR e por reuniões com representantes das superintendências regionais.

56. Após análises, verificou-se que o controle das ações de Supervisão é realizado apenas com base nas informações preenchidas pelas superintendências regionais no SIR, ou seja, não são realizadas ações de fiscalização, controle e análise dos relatórios de Supervisão Ocupacional produzidos pelas superintendências, bem como avaliação da eficiência, eficácia e efetividade das Supervisões realizadas.

57. Ademais, em que pese possuir um modelo padrão, o Incra Sede não realiza ações de controle da qualidade dos relatórios, e, como resultado, observou-se que cada superintendência regional produz um tipo de relatório segundo o que entende ser melhor para a unidade. Portanto, não há um padrão nos relatórios produzidos e, cada superintendência decide se irá ou não adotar os modelos de documentos sugeridos pelo Incra Sede⁶.

58. Como possíveis causas, evidenciou-se que a divisão responsável pela Supervisão Ocupacional no Incra Sede (Divisão de Consolidação de Assentamentos) possui apenas dois servidores, capacitados e alocados para resolver e monitorar as ações de Supervisão desenvolvidas pelas 32 superintendências regionais. Nota-se, portanto, que a coordenação não possui capacidade operacional e sistêmica para realizar as competências de controles das ações de Supervisão Ocupacional estabelecidas no regimento interno.

D.4) Desatualização de normativos relacionados à Supervisão Ocupacional

59. Os normativos vigentes que regulam as atividades de Supervisão Ocupacional, quais sejam, a Instrução Normativa nº 71/2012 e o respectivo Manual de Procedimentos, precisam ser atualizados de modo a se compatibilizar com os novos parâmetros legais estabelecidos na Medida Provisória nº 636/2013, convertida na Lei nº 13.001/2013, e na Medida Provisória nº 759/2016, que, respectivamente, tratam da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e das políticas de regularização fundiária.

60. Nesse sentido, ressalta-se a já informada fragilidade na definição de critérios que subsidiam o planejamento das atividades de Supervisão, além da ausência de conceitos, como o da própria Supervisão Ocupacional.

61. Por fim, como restou evidenciado que a UPC se utiliza da ATES⁷ para apoiar a atividade de Supervisão Ocupacional, entende-se oportuno que a referida

⁶ O Relatório Circunstanciado, que é o produto da Supervisão Ocupacional, só é gerado para beneficiários cadastrados nos programas de assentamento. Caso seja verificado, no processo de supervisão, que o ocupante não é um beneficiário cadastrado, é gerado um relatório parcial em que é solicitada a regularização do uso da terra.

⁷ A Assessoria Técnica Social e Ambiental é um serviço terceirizado, realizado por chamada pública com empresas credenciadas que disputam o serviço. A assistência antecede a Supervisão Ocupacional e, como tal, serve como primeira atividade de supervisão no lote.

atualização deve contemplar os procedimentos adequados para a execução dessa ação integrada.

D.5) Desenvolvimento de ferramenta de suporte à Supervisão Ocupacional

62. Como boa prática da Unidade, vale ressaltar que está sendo desenvolvida, por meio de termo de execução descentralizada, formalizado entre o Incra e a Universidade de Brasília, uma ferramenta para apoiar e qualificar o trabalho de campo, permitindo o cruzamento de dados e o uso de imagens de satélites⁸.

63. Nessa ferramenta, as imagens de satélite são disponibilizadas em dispositivos eletrônicos, tais como *tablets*, com informações do assentamento (como relação de beneficiários – RB, parcelamento, danos ambientais, entre outras), para subsidiar o trabalho dos técnicos em 126 assentamentos, em diversos municípios no norte do Estado de Mato Grosso.

No ATES, o Incra solicita à empresa, entre outras atividades, um diagnóstico do assentamento e um plano mínimo de execução. Então a empresa faz assembleias e discussões com o assentamento para resolver como investir os recursos, e, a partir daí, são elaborados os projetos.

Após o Incra selecionar a empresa para a realização da assistência técnica é que será disponibilizado ao assentamento o crédito para fomento à produção, com regramento para elaboração de minuta de projeto e planilha de investimento. Em seguida, a empresa coloca os dados no SIATER.

A orientação por parte do Incra Sede é de que as superintendências foquem a assistência nos novos assentamentos ou naqueles para os quais ainda não houve a liberação dos créditos, porém salienta-se que a decisão final é do Superintendente. Registra-se que a contratação da assistência técnica tem quatro eixos: aplicação do crédito instalação; Cadastro Ambiental Rural – CAR, regularidade ambiental; Relatório de Supervisão Ocupacional (diagnóstico); assessoria às atividades de subsistência; e produção de renda.

Na primeira visita, a empresa recebe pelo número de famílias visitadas, conforme total de lotes informado pelo Incra (diagnóstico). A partir da segunda visita, a empresa irá receber apenas pelos lotes efetivamente ocupados e com registro de beneficiário.

A empresa responsável pela assistência técnica realiza um primeiro trabalho de Supervisão Ocupacional, uma vez que, quando realiza o projeto contratado no assentamento, verifica a quantidade de assentamentos e os dados da família ocupante do lote no momento da ação de controle. Posteriormente, informa ao Incra possíveis divergências com os dados do beneficiário do programa. Dessa forma, o Incra direciona os esforços da Supervisão Ocupacional para lotes onde foram encontradas divergências de cadastro (ocupante x beneficiário) na assistência técnica.

As atividades da Assistência Técnica são precificadas pelo Incra e a contratação é feita por meio de uma dispensa de licitação, conforme regulado pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que cria o serviço de Assistência Técnica, e regulamentada pelo Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010, que regulamenta o citado serviço.

O assentado tem direito a créditos de instalação, distribuídos em diferentes modalidades, no valor total de R\$ 14.600,00 por família. Os créditos são distribuídos da seguinte forma:

- 1º (apoio inicial), de R\$ 2.400, o assentado paga 10% desse valor após dois anos;
- 2º (apoio inicial 2), de R\$ 2.800,00;
- 3º (fomento), são duas operações de R\$ 3.200,00 (registra-se que esse crédito somente é liberado com a Assistência Técnica); e
- 4º (apoio mulher), de R\$ 3.000,00.

A parceria do Incra com a Assistência Técnica é importante para a instituição por realizar um acompanhamento das áreas destinadas à reforma agrária. A Assistência Técnica não está disponível em todas as áreas de assentamento acompanhadas pelo Incra.

⁸ Tal projeto foi batizado com o nome Regularização Ambiental e Diagnóstico dos Sistemas Agrários dos Assentamentos da Região Norte do Estado do Mato Grosso – RADIS.

64. Nesse contexto, pode-se destacar a necessidade de ampliação da ferramenta mencionada e da sistematização do processo de Supervisão Ocupacional, com a consequente criação de um banco de dados, a fim de facilitar a visão gerencial do trabalho realizado em campo pelas superintendências.

65. Com base nas especificações do projeto, verifica-se que, caso realmente venha a ser implementado efetivamente, terá grande potencial de contribuir para a melhoria da atividade de Supervisão Ocupacional, bem como para o monitoramento e acompanhamento dessa atividade.

E) Verificação da gestão exercida pelo órgão sobre as ações disciplinares

66. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional no âmbito do Incra Sede, a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos e procedimentos disciplinares disponibilizados, bem como realizou visita *in loco* e entrevistas com gestores e membros de comissões, no período de 29 de março a 27 de abril de 2017, de forma a opinar quanto à adequabilidade dos controles internos da gestão, bem como quanto à regularidade e conformidade dos procedimentos adotados.

67. Impende ressaltar que no exercício de 2016 foram instaurados 44 procedimentos administrativos disciplinares, entre os quais 10 foram deflagrados até 31 de maio e 34 até 31 de dezembro daquele ano, consoante tabela encaminhada pela unidade, em resposta à solicitação de auditoria nº 2017/0029-02, o que demonstra incremento da atuação correcional a partir do segundo semestre.

E.1) Avaliação dos controles internos

68. No que tange ao ambiente de controle, foram abordados assuntos afetos à seara disciplinar, tais como estrutura normativa, fluxo de procedimentos, estrutura física, pessoal lotado no setor de correição, bem como pessoal capacitado para compor comissões disciplinares, e, ainda, sistemas de gestão de procedimentos disciplinares.

69. Diante dos exames realizados na Unidade, conforme achados a seguir detalhados, foram observadas algumas fragilidades nos controles internos e na gestão: acúmulo de processos pendentes; insuficiência das instalações físicas à disposição das comissões disciplinares; quantitativo insuficiente de servidores que atuam nas demandas de correição, bem como dificuldades na composição de procedimentos disciplinares; e inconsistências no cadastramento de processos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD.

70. Verificou-se que essas fragilidades comprometeram o desempenho da atividade correcional, acarretando grande acúmulo de demandas pendentes de instauração, consoante se abordará a seguir.

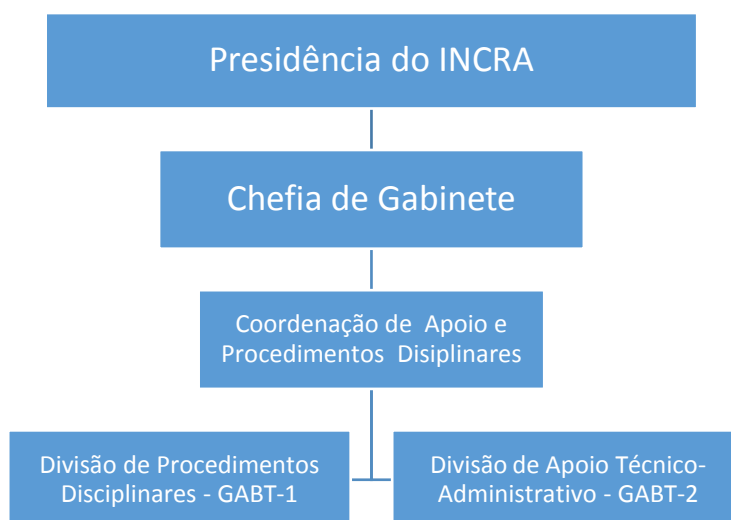
71. Cumpre ressaltar que a autarquia não possuía uma unidade seccional de correição. Todavia, verificou-se que, por meio do Ofício nº 174/2016-P, de 14 de julho de 2016, o Presidente da Autarquia solicitou ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil a adequação da estrutura regimental do INCRA, bem como a criação da Corregedoria-Geral, o que foi efetivada com a publicação do Decreto nº 8.955 em 11 de janeiro de 2017.

E.1.1) Acúmulo de processos disciplinares pendentes de instauração

72. A atividade correcional na autarquia, no exercício de 2016, era regulamentada pelo Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria MDA nº 20, de 8 de abril de 2009, assim como pela Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, de lavra do Presidente da entidade. A competência para gestão das ações disciplinares estava afeta ao Gabinete, nos termos do artigo 10, inciso VI, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009.

73. No âmbito do Gabinete, a atividade disciplinar estava afeta à Coordenação de Apoio e Procedimentos Disciplinares – GABT, subdividida em: (i) Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1; e (ii) Divisão de Apoio Técnico-Administrativo – GABT-2, nos termos do artigo 3º da citada Estrutura Regimental.

74. As atividades pertinentes ao setor, tais como composição de comissões disciplinares; elaboração de portarias de procedimentos disciplinares; controle de denúncias; respostas aos órgãos externos; cadastramentos no Sistema CGU-PAD; apoio, monitoramento e supervisão das comissões em curso; e atividades administrativas, eram desempenhadas no âmbito da Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1. Veja-se abaixo a estrutura hierárquica atinente à atividade correcional no exercício de 2016:



75. De acordo com relatório extraído do CGU-PAD, de 8 de março de 2017, verificou-se um quantitativo de 175 processos cadastrados no módulo de “Processos a Instaurar”, entre os quais: (i) 25 estão aguardando análise; (ii) 11 foram arquivados ou se mostraram improcedentes; e (iii) 139 estão pendentes de instauração, demonstrando grande acúmulo de demandas na Unidade.

E.1.2) Insuficiência do quadro de pessoal

76. Em relação ao quadro de pessoal, verificou-se que o quantitativo de servidores lotados no GABT-1 era insuficiente para prestar auxílio técnico às comissões, bem como para realizar o monitoramento das atividades correlatas, de modo que restou prejudicado o gerenciamento dos prazos dos procedimentos em curso, assim como o bom desempenho de algumas comissões, haja vista a escassa supervisão

realizada pelo setor em cotejo com a grande quantidade de demandas correcionais. Ainda assim, em 2016, a então Chefe do GABT-1 realizou visitas técnicas em algumas Superintendências Regionais, no intuito de supervisionar os trabalhos das comissões, bem como de efetuar um trabalho de prevenção e conscientização nessas unidades.

77. Com a publicação do Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017, que prevê a nova estrutura do Instituto, foi criada a Corregedoria-Geral do Incra – CGE, sendo mantidas as competências para instauração e julgamento previstas no normativo anterior, acrescidas da competência concorrente do Corregedor-Geral para a instauração de procedimentos disciplinares, nos termos do artigo 11, inciso IV, do referido decreto.

78. Contudo, o atual quadro da Corregedoria conta apenas com o Corregedor, três servidores e dois colaboradores terceirizados, o que continua sendo insuficiente em comparação com o quantitativo de demandas pendentes no setor, sobretudo com a assunção de competência anteriormente desempenhada pela Procuradoria Federal Especializada – PFE junto ao Incra, que consiste na análise de denúncias e confecção de juízo de admissibilidade.

E.1.3) Gestão antieconômica das comissões disciplinares

79. De acordo com as informações prestadas pela Unidade, a designação de servidores para composição de procedimentos disciplinares é realizada de maneira pontual, levando-se em consideração a experiência na atividade, bem como a capacitação na matéria, inexistindo comissão permanente, nem priorização da composição dos colegiados com servidores dos locais de ocorrência dos fatos.

80. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/0029-02, prestada por meio do Memorando nº 096/2017/CGE, de 7 de abril de 2017, a Unidade relatou que o Incra conta com o quantitativo de 80 servidores capacitados em matéria disciplinar, entre os quais apenas 45 estariam aptos a compor comissões, englobando a sede e as superintendências. No momento dos trabalhos de campo, havia um quantitativo de 35 servidores integrando comissões disciplinares instauradas por ato do Gabinete da Presidência, cujas lotações abrangem diversas unidades do Incra.

81. Apesar desses quantitativos, foi relatada grande dificuldade na designação de membros, em virtude da resistência oposta em integrar comissões, tanto por parte dos servidores quanto dos chefes imediatos, corroborada pela inexistência de uma política de incentivo aos servidores, com vistas à sua participação nas ações correcionais.

82. Nesse contexto, verificou-se a ocorrência de gastos excessivos com diárias para deslocamento de servidores oriundos das superintendências regionais do Incra, no intuito de comporem comissões instauradas pelo Gabinete, assim como para o deslocamento dessas comissões ao local de ocorrência dos fatos, muitas vezes para a realização de atos que poderiam ser feitos no âmbito das próprias unidades de origem dos servidores integrantes dos colegiados ou por meio de equipamentos de videoconferência.

83. Ante o exposto, verificou-se que o quadro de servidores aptos a atuar em comissões disciplinares, com perfil adequado e interesse suficiente para desempenhar bem a apuração/investigação disciplinar, é insuficiente diante da demanda de processos a cargo do Incra Sede, acarretando gastos com deslocamentos de servidores, a fim de suprir essa deficiência.

84. Ademais, verificou-se a ocorrência de gastos com deslocamentos de comissões para realização de oitivas e diligências, os quais poderiam ser evitados, caso fosse disponibilizado às comissões equipamento de videoconferência.

E.1.4) Estrutura física insuficiente

85. Outrossim, no que tange à infraestrutura física, verificou-se a inexistência de sala específica para realização de oitiva de testemunhas, bem como a não disponibilização de aparelho de videoconferência para uso das comissões, ocasionando dificuldades para a realização das audiências, e gastos com deslocamentos. Consoante relatado em entrevista, as audiências eram realizadas de forma improvisada, nas dependências das salas disponibilizadas para o funcionamento das comissões instauradas pelo Incra Sede. Há, ao todo, seis salas para todas as comissões.

86. E, novamente, vale ressaltar que a disponibilização de equipamentos de videoconferência possibilita a racionalização dos gastos com deslocamentos, bem como imprime mais eficiência aos trabalhos.

E.1.5) Falhas no cadastramento e atualização de procedimentos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD

87. No que se refere à utilização do Sistema CGU-PAD, constatou-se que o GABT-1, atual Corregedoria-Geral, só detinha uma servidora cadastrando procedimentos no sistema, o que se mostrou insuficiente, ante a grande demanda de processos, acarretando falhas na atualização das informações, bem como inconsistências nos dados.

88. Insta destacar que o Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, deve ser alimentado corretamente, haja vista o caráter obrigatório da sua utilização, por força da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, por meio da qual o Órgão Central do Sistema de Correição estabelece a obrigatoriedade de uso do CGU-PAD para o gerenciamento das informações acerca dos processos disciplinares no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

89. Ressalta-se que o referido sistema constitui importante ferramenta na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação entre os órgãos, o controle dos processos, o desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção, a identificação de pontos críticos e a construção de mapas de risco, bem como o aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

90. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do sistema, em atendimento à política de uso do CGU-PAD no âmbito do Incra, instituída pela Portaria nº 290, de 26 de agosto de 2008, bem como em atendimento à Portaria CGU nº 1.043, de 2007, que dispõe que todas as informações deverão ser registradas no CGU-PAD no prazo máximo de 30 dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (artigo 1º, § 3º).

91. Por oportuno, impende relatar que o Incra possui um sistema próprio para gestão de processos disciplinares, qual seja, o Sistema de Acompanhamento de

Procedimento Disciplinar – SISPAD, instituído nos termos da Portaria INCRA/P/Nº 74, de 18 de março de 2009. Contudo, tal ferramenta está suspensa, nos termos do Memorando nº 217/2016-GABT-1-Circular, de 18 de maio de 2016, em virtude de falhas detectadas no sistema e ausência de recursos financeiros para sua manutenção.

92. A esse respeito, cumpre alertar que independentemente da utilização ou não do SISPAD, não se pode deixar de fazer a correta alimentação do CGU-PAD, de uso obrigatório, cabendo ao gestor avaliar a conveniência e oportunidade de se manter dois controles de mesma natureza.

93. Das pesquisas realizadas ao CGU-PAD, verificou-se a não atualização tempestiva dos procedimentos cadastrados no sistema, notadamente quanto aos processos a seguir relacionados:

Quadro 2 – Status dos processos disciplinares

Processo	Fase CGU-PAD	Situação real encontrada
54000.000391/2014-03	Encaminhado para julgamento	O processo está julgado desde 25/5/2015 e arquivado
54000.001116/2014-07	Encaminhado para julgamento	Processo anulado parcialmente
54000.000588/2010-19	Indiciamento/Citação/Defesa	Processo arquivado desde 4/9/2014
54000.001792/2008-24	Instauração/Instrução	Processo arquivado desde 6/11/2015
54000.000572/2010-06	Instauração/Instrução	Processo extraviado e reconstituído encontra-se em outro setor (São Paulo).
54000.000420/2011-86	Instauração/Instrução	Processo desde 24/12/2014 aguardando designação de nova comissão
54000.000583/2011-69	Instauração/Instrução	Aguarda julgamento desde 7/7/2015
54000.000986/2011-16	Instauração/Instrução	Processo desde 30/3/2015 aguardando designação de comissão
54000.000710/2013-91	Instauração/Instrução	Processo desde 29/10/2015 aguardando designação de comissão
54000.000860/2013-03	Instauração/Instrução	Aguarda julgamento desde 30/9/2014
54000.000888/2014-13	Instauração/Instrução	Processo desde 29/9/2015 aguardando designação de comissão
54000.000134/2015-44	Instauração/Instrução	Arquivado desde 21/9/2015
54000.000255/2015-96	Instauração/Instrução	Processo na PFE aguardando análise
54000.000438/2015-10	Instauração/Instrução	Processo na PFE aguardando análise
54000.000653/2015-11	Instauração/Instrução	Processo na PFE aguardando análise
54150.001742/2013-91	Instauração/Instrução	Processo julgado em 20/01/2017

Fonte: Resposta às solicitações de auditoria e pesquisa ao CGU-PAD realizada em 29/3/2017.

94. Ainda nesse sentido, quando da extração de informações no CGU-PAD relativas aos processos analisados em campo, foram detectadas algumas impropriedades nos dados, demonstrando: (i) equívocos quanto ao assunto do Processo Administrativo Disciplinar nº 54000.000325/2016-97, bem como quanto aos agentes (não especifica corretamente os acusados); (ii) falha na inclusão de anexos relativos ao Processo nº 54230.003655/2014-69, haja vista que foram incluídas peças no registro desse PAD (Relatório Parcial, Análise Jurídica e Julgamento), mas que são relativas ao Processo nº 54230.003656/2014-11.

E.2) Avaliação das ações disciplinares

95. No intuito de avaliar a adequação e conformidade dos procedimentos administrativos disciplinares instaurados na Unidade, foram analisados 20 processos,

conforme listado na tabela abaixo. Foram verificadas impropriedades que prejudicaram o bom andamento das apurações, ocasionando morosidade e intempestividade em relação às ações disciplinares empreendidas no exercício de 2016, bem como a prescrição da pretensão punitiva da Administração, conforme será demonstrado a seguir.

Quadro 3 – Processos disciplinares selecionados para análise

Processos disciplinares selecionados
54000.000304/2015-91
54000.000719/2009-16
54000.000590/2016-75
54000.000736/2016-82
54000.000515/2015-23
54000.000326/2016-31
54000.000190/2011-55
54000.000396/2011-85
54000.001914/2009-63
54000.001839/2008-50
54000.001183/2012-51
54000.000653/2014-21
54000.000586/2016-15
54000.000698/2012-34
54000.000325/2016-97
54000.000415/2013-35
54000.000232/2015-81
54000.000752/2015-94
54000.000586/2016-15
54000.000698/2012-34
54000.000303/2015-46
54000.002314/2008-31

Fonte: processos analisados.

E.2.1) Morosidade e intempestividade nas apurações empreendidas pelo Incra Sede

96. Da análise dos processos acima listados, verificou-se demasiada morosidade no andamento das apurações e intempestividade na instauração de procedimentos disciplinares, assim como instauração de sindicâncias investigativas, por orientação da Procuradoria Federal Especializada, quando já existiam elementos suficientes de autoria e materialidade aptos à instauração de processo administrativo disciplinar, ocasionando ineficiência quanto ao resultado dos procedimentos, haja vista a ocorrência da prescrição em perspectiva, relativa à penalidade proposta, consoante se verifica a seguir:

Quadro 4 – Status da instauração dos processos disciplinares

Processo/Tipo	Ciência do Fato	Publicação da Instauração	Situação Atual
54000.000325/2016-97 PAD	10/8/2011	11/4/2016	Pendente de julgamento
54000.000515/2015-23 PAD	24/7/2011	22/6/2015	Julgado em 30/1/2017
54000.000442/2010-65 PAD	6/1/2009	1/2/2010	Pendente de julgamento
54000.000415/2013-35 PAD	2/10/2012	17/5/2013	Em curso
54000.000698/2012-34 PAD	24/5/2012	25/6/2012	Julgado em 18/4/2016 (anulado)

54000.001914/2009-63 PAD	9/3/2011	23/5/2011	Julgado em 18/4/2016
54000.001839/2008-50 PAD	3/3/2011	6/6/2011	Julgado em 12/9/2016
54000.000719/2009-16 PAD	27/3/2009	30/3/2009	Julgado em 24/10/2016

Fonte: processos analisados.

97. Nesses termos, cumpre relatar os principais lapsos no que se refere ao andamento dos mencionados procedimentos:

- (i) PAD nº 54000.000325/2016-97 (54230.003655/2014-69): decorrência de quatro anos e oito meses entre a data de conhecimento do fato e a instauração de PAD válido, bem como anulação total indevida do PAD anterior, causando prescrição da pretensão punitiva da Administração, em relação à penalidade proposta pela Comissão;
- (ii) PAD nº 54000.000515/2015-23 (54000.000395/2012-11): decorrência de quatro anos entre a data de conhecimento do fato e a instauração de PAD, gerando prescrição da penalidade proposta;
- (iii) PAD nº 54000.000442/2010-65: apuração se estendeu por cinco anos e seis meses, com ocorrência da prescrição de todas as penalidades, sendo que o PAD está pendente de julgamento, até o momento, aguardando manifestação da PFE;
- (iv) PAD nº 54000.000415/2013-35: instaurado em 2013 e ainda em apuração;
- (v) PAD 54000.000698/2012-34: instaurado em 2012 e julgado em 2016;
- (vi) 54000.001914/2009-63: demora de mais de 2 anos para elaboração do relatório final de 22 páginas, o que fez prescrever a pretensão punitiva da Administração;
- (vii) PAD 54000.001839/2008-50: entre o dia 9 de novembro de 2011, data da oitiva de uma testemunha, e 5 de junho de 2014, data da Ata de Deliberação nº 8, não houve a prática de qualquer ato de instrução processual. Além disso, entre 28 de agosto de 2014, data da oitiva da testemunha, e o dia 8 de janeiro de 2016, data da Ata de Deliberação nº 10, não houve a prática de qualquer ato de instrução processual;
- (viii) PAD 54000.000719/2009-16: ausência de prática de qualquer ato instrutório entre 16 de dezembro de 2011 e 18 de fevereiro de 2013, e entre 22 de agosto de 2013 e 15 de outubro de 2015, tendo as sucessivas comissões se limitado a solicitar prorrogação/recondução e intimar os acusados das sucessivas reinstalações, de maneira desnecessária ao bom andamento dos trabalhos.

98. A esse respeito impende alertar que a ausência de tempestividade da atividade disciplinar é condenável e extremamente prejudicial à restauração da normalidade administrativa, consoante se extrai do disposto no Manual de Processo Administrativo Disciplinar/CGU, versão de janeiro de 2017, às págs. 45/46, nos seguintes termos:

Essa resposta imediata parte da necessidade de se restaurar, o quanto antes, a regularidade, a eficiência, o bom funcionamento do serviço público, que sofre abalo com comportamento censurável de quem a representa. Mas para que seja restabelecida a ordem, a eventual reprimenda disciplinar deve ser aplicada em tempo hábil, a fim de produzir os efeitos desejáveis (servir de exemplo e demonstrar a intolerância da autoridade pública com a prática de irregularidade). Diga-se, ainda, que a morosidade na apuração (muitas vezes tão nociva quanto a omissão) – e, conseqüentemente, na imposição de sanção a servidor faltoso – fulmina o caráter pedagógico, retributivo e neutralizador da pena.

E.2.2) Instrução probatória deficiente

99. Relativamente ao universo de processos analisados, foram constatadas também impropriedades quanto à instrução probatória deficiente; absolvição sumária sem motivação; instauração de sindicância investigativa quando já presentes os pressupostos para instauração de PAD; não adequação das penalidades propostas, em cotejo com as provas dos autos; dispensa de ponto de membro de comissão feita pelo presidente do colegiado; e abrandamento do enquadramento dos fatos antes da apreciação da defesa.

100. Verificou-se ainda instrução probatória deficiente, ante a não utilização de todos os meios de prova necessários, haja vista a não apreciação de Inquérito Policial relativo à Operação "Donatários" da Polícia Federal, que deu ensejo à apuração, objeto do Processo nº 54000.000325/2016-97.

E.2.3) Prescrição de processos disciplinares

101. Como consequência das falhas anteriormente expostas, no que se refere à prescrição da pretensão punitiva da Administração, consoante o contido no quadro 4 retro, constatou-se a sua ocorrência em relação às penalidades propostas pelas respectivas comissões, nos seguintes processos: 54000.000325/2016-97, 54000.000515/2015-23, 54000.000442/2010-65, 54000.001914/2009-63 e 54000.001839/2008-50, em virtude dos lapsos temporais na instauração, condução ou julgamento.

E.2.4) Sobrestamento injustificado de dois processos administrativos disciplinares

102. Da análise dos PADs nº 54000.000819/2010-86 e nº 54000.000900/2014-90, instaurados por ato conjunto do Ministro de Estado Chefe do MDA e do Presidente do Incra, verificou-se o sobrestamento indevido dos atos instrutórios e dos processos por fato imputado às respectivas comissões e autoridades instauradoras.

103. Relativamente ao PAD nº 54000.000819/2010-86, constatou-se a ausência da prática de qualquer ato instrutório pela comissão no período de 10 de dezembro de 2010 a 11 de agosto de 2012, data de vigência da última portaria de constituição da comissão. A partir dessa data, nada obstante a solicitação de recondução pela comissão, as autoridades instauradoras não publicaram nova portaria. Diante disso, em 19 de fevereiro de 2014, a Presidente do colegiado encaminhou os autos ao GABT-1 do Incra (fls. 66/67). Na mesma data, a Coordenadora do referido gabinete lançou

despacho de “providências”, no entanto o processo encontra-se sobrestado até a data da análise, ou seja, por mais de seis anos.

104. De igual modo, no PAD nº 54000.000900/2014-90, constatou-se que o último ato de instrução da comissão consta na Ata de Deliberação nº 4, de 19 de dezembro de 2014, em que a comissão deliberou por remeter os processos recebidos a um Assistente Técnico.

105. Realmente, em 3 de fevereiro de 2015, o Presidente da comissão enviou memorando ao Presidente do Incra, solicitando a recondução da comissão. Depois, em 12 de maio de 2015, por meio de novo memorando, encaminhou novo expediente à Secretária-Executiva do MDA e à Presidente do Incra, informando que, a partir da publicação da Portaria Conjunta de Prorrogação nº 4, de 11 de dezembro de 2014, os trabalhos do colegiado estavam paralisados pelo fato de as autoridades instauradoras não terem publicado nova portaria.

106. Em 13 de julho de 2015, diante da omissão das autoridades instauradoras, o Presidente da comissão elaborou termo de encerramento do processo. No entanto, os autos somente foram entregues ao Gabinete do Incra em 23 de maio de 2016 (fl. 78). A partir dessa data, verificou-se apenas tramitações de apensos entre as duas unidades, o que equivale a dizer que o processo encontra-se sobrestado injustificadamente por mais de dois anos.

F) Avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 609/2011 – Plenário

F.1) Insuficiência de implantação das recomendações dos órgãos de controle externo (principalmente no que se refere ao Acórdão TCU nº 775/2016)

107. Constatou-se, durante os trabalhos de auditoria, que não foram implementadas medidas corretivas para a principal causa das recomendações do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, qual seja, a divergência de informações com as demais bases de dados do Governo Federal e a ausência de fidedignidade das informações cadastradas no Sipra.

108. Em resposta encaminhada pelo Mem. 72/2017-DT, contendo a INFORMAÇÃO DTI/Nº 10/2017, de 6 de abril de 2017 (resposta nº 7), a Unidade informou que as bases de dados governamentais ainda não foram integradas ao Sistema Sipra e, conseqüentemente, continua pendente de implementação essa correção que visa mitigar os problemas cadastrais relatados no Acórdão nº 775/2016 – Plenário.

109. Ademais, foi informado que a manutenção do Sistema Sipra é muito onerosa para a UPC e, portanto, torna-se inviável a continuidade da evolução/manutenção do citado sistema. Como forma de solução definitiva, a área de TI do Incra informa que deveria ser construído um novo sistema, que seguisse as práticas e metodologias adotadas pelo órgão e que fosse totalmente documentado, de modo a facilitar futuras manutenções e evoluções.

110. Assim, observa-se uma discrepância de informações entre a área usuária do Sipra e a equipe de TI, na medida em que a primeira entende que o Incra está realizando uma grande evolução no citado sistema de modo a corrigir definitivamente os problemas apontados pelo TCU, porém o que se constata é que as funcionalidades em desenvolvimento são pontuais e não se destinam ao fim pretendido pela área usuária.

111. Por fim, a manutenção da situação encontrada poderá impactar negativamente o alcance da meta de titular 230 mil assentados no ano de 2017, referente ao novo Plano Safra de Agricultura Familiar e ao novo Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNFC, anunciado em 31 de maio de 2017 pelo Ministro da Casa Civil da Presidência da República.

F.2) Termo de referência vinculado ao Contrato nº 32.300/2013 em desconformidade com a metodologia de desenvolvimento de *software* da autarquia

112. Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se fragilidade no que tange à execução dos testes a serem realizados no momento da entrega das demandas pela fábrica de *software*.

113. Observa-se que a cláusula constante no subitem “3.12.2.1” do termo de referência vinculado ao Contrato nº 32.300/2013 estabelece como obrigatório apenas a realização do “teste unitário, abrangendo pelo menos a técnica de teste da caixa preta”, quando da entrega da demanda.

114. Ocorre que, na metodologia de desenvolvimento de sistemas do Incra, versão 2, consta na página 32 o seguinte regramento; “ocorrerá o desenvolvimento do código fonte, componentes, consultas e chamadas (views/stored procedures), o desenvolvedor efetuará **os testes de componentes e integração**, conforme especificados na documentação do sistema e seguindo os padrões da DET/INCRA.”

115. A falta de aderência de tal dispositivo do termo de referência com a metodologia de desenvolvimento de sistemas do Incra possibilita que a contratada utilize-se dessa cláusula como salvo-conduto para a não realização de demais testes relevantes, tais como testes de sistemas, testes integrados, testes de stress, provas de conceitos etc.

116. Por fim, durante o exercício em análise, a Coordenação de Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas – DET 1 não fiscalizou as entregas realizadas pela fábrica de *software* e, conseqüentemente, não foi validada a execução dos testes realizados pela contratada, conforme resposta nº 4 da Solicitação de Auditoria nº 2017/0029-03, relacionada à Nota Técnica nº 13/2017/DET-1/DET-Incra.

F.3) Falha na fiscalização da entrega de artefatos pela Fábrica de *Software* (Softway - Contrato nº 32.300/2013) durante o exercício de 2016

117. De forma a avaliar se o Incra realizou, para o exercício em análise, a fiscalização das entregas realizadas pela fábrica de *software*, confrontou-se os artefatos apresentados por ela com aqueles previstos e estipulados no contrato e no termo de referência que subsidiou o Contrato nº 32.300/2013.

118. Após análises, constatou-se que os artefatos entregues pela fábrica de *software* demonstram que os sistemas não foram documentados e testados de forma suficiente, ou seja, conforme metodologia de desenvolvimento de *software* do Incra estabelecida contratualmente entre as partes.

119. Corroborando a análise realizada pela equipe de auditoria, o Incra informou (conforme Memorando nº 63/2017/DE/INCRA, que encaminhou a Nota Técnica nº 13/2017/DET-1/DET-Incra) não ter sido realizada fiscalização efetiva dos

trabalhos entregues pela fábrica da *Softway*, durante o exercício em análise, devido à incapacidade operacional da equipe de TI do Incra.

120. Por fim, ressalta-se que essa fragilidade se mostra como uma dentre as causas prováveis dos problemas relatados no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, referente ao aprimoramento do Sistema Sipra, resultando em mal uso de recursos públicos, ineficiência no Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, potencial aumento de conflitos por terras e desmatamento, possível redução dos recursos financeiros doados pelos países nórdicos para proteção da Amazônia e não alcance dos objetivos institucionais preestabelecidos.

F.4) Processo de *software* versão 2.1 atualizado sem passar pelo Comitê de TI e pelo Conselho Diretor

121. A equipe de auditoria constatou que o documento que define a metodologia de desenvolvimento de *software* da autarquia não foi encaminhado para análise das instâncias de validação, quais sejam, o Comitê de Segurança e Tecnologia da Informação e o Conselho Diretor – CD da autarquia, evidenciando, assim, descumprimento à norma estabelecida no artigo 12, inciso IV, alínea “f”, do Regimento Interno do Incra.

122. Durante as diligências realizadas, o Incra confirmou, por meio do Memo. nº 63/2017/DE/INCRA, que encaminhou a Nota Técnica nº 13/2017/DET-1/DET-Incra (resposta nº 02), a informação de que o processo de *software* foi atualizado sem passar pelas áreas competentes de análise e validação. Adicionalmente, a informação foi ratificada por meio de entrevista 2017/29-04 realizada no período de 13 a 17 de abril de 2017, na sede do Incra, em Brasília.

F.5) Falha no planejamento do contrato da Fábrica de *Software* nº 32.300/2013

123. O contrato da Fábrica de *Software* nº 32.300/2013 contempla projetos de “desenvolvimento de novas funcionalidades” e “manutenção” de sistemas em um único contrato para vários sistemas do Incra. A cláusula primeira do objeto do contrato informa que o dispositivo utilizado para respaldar tal contratação foi o inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, para serviços de natureza contínua. Porém, projeto, segundo o Guia PMBOK⁹, é conceituado com uma atividade de início, meio e fim, distinto da “manutenção”, que é considerada um processo contínuo de melhoria dos sistemas e que se enquadra no artigo 57 da Lei nº 8.666/1993.

124. Dessa forma, da análise dos instrumentos contratuais, observou-se que a equipe de planejamento da contratação equivocou-se quanto ao entendimento dos dispositivos legais e, consequentemente, resultando em dificuldade para a execução do referido contrato. O ideal, segundo o Guia de Contratações de soluções de TI do TCU, página 87 (item 6.1.5, “c2”), é que sejam segregados em contratos distintos os projetos de desenvolvimento de novas funcionalidades e a “manutenção” dos sistemas.

⁹ O guia para o conjunto de conhecimentos de gerenciamento de projetos, mais conhecido como PMBOK, é de autoria do Project Management Institute (PMI) e consiste em uma padronização que identifica e conceitua processos, áreas de conhecimento, ferramentas e técnicas. (fonte: <http://www.projectbuilder.com.br/blog-home/entry/conhecimentos/o-que-e-pmbok>)

125. Por fim, cumpre salientar que tal entendimento é corroborado pelos artigos 15 e 16 da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, que estabelecem a diferenciação entre os serviços prestados de forma contínua e não contínua no que tange à contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional¹⁰.

F.6) Ordens de serviço geradas sem a memória de cálculo da estimativa dos pontos de função realizada para os serviços de desenvolvimento e de manutenção de sistemas

126. Observa-se, da análise ao contrato nº 32.300/2013, com a empresa *Softway*, que foi estabelecida uma metodologia baseada em pontos de função para estimativa e pagamento dos trabalhos realizados pela fábrica de software.

127. Segundo essa metodologia, quando da abertura de ordens de serviços – OS's, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária deveria encaminhar uma previsão de custo da demanda, baseada em pontos de função, cujo valor em unidades monetárias foi previamente fixado no contrato¹¹.

128. Porém, a análise dos artefatos das ordens de serviços, revela que os relatórios de aceites e/ou cancelamentos de OS's não possuem a memória do cálculo dos pontos de função utilizada para estimar os custos dos serviços de desenvolvimento e de manutenção de sistemas. Ou seja, são geradas ordens de serviço genéricas, sem a devida mensuração do serviço e que tornam impossível a comparação entre os valores previstos e executados para as demandas, evidenciando, assim, ato de gestão antieconômica que possibilita o pagamento por serviços não recebidos.

129. Por fim, cumpre salientar que tal fragilidade foi reconhecida pelo Incra, por meio do MEMO/AUD/Nº 54, em resposta a solicitação de auditoria nº 2017/0029-03, de 23/03/2017.

¹⁰ **Dos Serviços Prestados de Forma Contínua e Não Contínua**

Art. 15. Os **serviços prestados de forma contínua** são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Parágrafo único. A **contratação de serviços prestados de forma contínua** deverá observar os **prazos previstos no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993**.

Art. 16. Os **serviços considerados não continuados ou contratados por escopo** são aqueles que impõem aos contratados o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, **pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993**.

¹¹ Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação (disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC82195464&inline=1>):

No caso da prestação de serviços, deve-se definir métodos de estimativa e mensuração que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerá-la com base na quantidade de horas trabalhadas não produtivas, visando à economicidade, eficácia e eficiência da contratação, bem como identificar os responsáveis pelas demandas.

F.7) Módulo do Sipra desenvolvido para máquina virtual JAVA desatualizada

130. Contatou-se, durante os trabalhos realizados, que o Sistema Sipra é disponibilizado para a utilização dos usuários como uma aplicação Java e, portanto, para que o usuário possa acessar o sistema, deverá possuir instalada, na sua estação de trabalho, a máquina virtual Java.

131. Ocorre que, devido à desatualização da aplicação disponibilizada, o Sipra apenas é compatível com a versão Java 7, update 67, lançada em 4 de agosto de 2014¹². Assim, para que o usuário consiga utilizar o Sipra, a sua estação de trabalho deverá, em desconformidade com as melhores práticas de segurança digital, possuir uma versão desatualizada há quase três anos do Java e, conseqüentemente, colocar em risco a segurança de toda a rede da autarquia.

132. Ademais, cumpre salientar que a própria Oracle, empresa desenvolvedora da aplicação Java, reconhece a necessidade de sempre se manter atualizada a versão da máquina virtual, conforme trecho transcrito abaixo e disponibilizado na própria página do fabricante¹³:

Por que **devo** fazer upgrade para a versão mais recente do Java?

A versão mais recente do Java contém aprimoramentos importantes para melhorar o desempenho, a estabilidade e a **segurança das aplicações Java executadas na sua máquina**. Ao instalar essa atualização gratuita, você garantirá que as suas aplicações Java continuem sendo executadas de forma segura e eficiente. (Original sem grifo)

133. Agravando ainda mais a situação apresentada, constatou-se que a maioria dos *browsers* encontram-se em fase de desativação do suporte à tecnologia NPAPI, usada por *plugins* de navegadores, entre os quais o Java¹⁴. Entre os principais *browsers* que já desativaram o suporte à citada tecnologia, pode-se citar o Chrome e o Firefox¹⁵.

134. Nesse contexto, atualmente, para ter acesso ao Sipra, os usuários utilizam a aplicação com o navegador Internet Explorer aliada a uma versão desatualizada do Java. Ocorre que também pode ocorrer de esse navegador deixar de prestar suporte a tecnologias compatíveis com o Java e, conseqüentemente, tal descontinuidade poderia representar também a descontinuidade do Sipra, com impactos à política de reforma agrária.

135. Em resumo, a solução de disponibilidade da aplicação atualmente existente torna o Sistema Sipra vulnerável e um potencial alvo de ataques *hackers* e *malwares*. Ademais, tais informações encontram-se evidenciadas por meio de resposta encaminhada pelo Mem.72/2017-DT, de 28 de março de 2017, além de terem sido realizados testes *in loco* pela equipe de auditoria.

¹² Somente a título de comparação, atualmente, o Java se encontra disponível na versão 8, update 144, lançada em 26/7/2017. (Fonte: https://www.java.com/pt_BR/download/manual.jsp, em 27/7/2017).

¹³ Disponível em: https://www.java.com/pt_BR/download/faq/what_is_java.xml

¹⁴ Fonte disponível em: <http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2015/04/atualizacao-do-navegador-chrome-desativa-java-e-silverlight.html>

¹⁵ Fonte disponível em: <http://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2017/03/firefox-52-abandona-plugins-npapi-incluindo-java-runtime-e-silverlight.html>

F.8) Utilização de equipamentos de informática não abrangidos pelo suportes do fabricante e incidente com vírus *ransomware*¹⁶

136. Entre os meses de fevereiro e março de 2016, algumas máquinas do Incra, localizadas nas Superintendências do Ceará e de Goiás, foram infectadas pelo vírus *ransomware* (aproximadamente, 2 máquinas em Goiás e 28 máquinas no Ceará) devido ao fato de possuírem uma versão antiga do sistema operacional, Windows XP, que, devido à descontinuidade pela fabricante (Microsoft), já se encontrava desprovido de suporte.

137. A relatada causa do problema foi detectada em varredura das máquinas envolvidas no citado incidente de segurança realizada pelo Incra Sede e por contato dos fraudadores com o Incra para negociar os valores de resgate dos dados.

138. Como forma de solução do problema, a DET resolveu desativar a autenticação dessas máquinas na rede do Incra e deixou sob a decisão de cada Superintendente Regional¹⁷ ou do próprio Incra Sede a utilização ou não dessas máquinas.

139. O número total de máquinas desativadas foi de aproximadamente mil equipamentos, em todo o Incra (sede e superintendências regionais) e, como forma de reposição dos equipamentos, foi solicitado, no orçamento do Incra para o exercício de 2017, um total de 4 mil equipamentos, sendo 1.200 somente para restituir as máquinas substituídas pela citada desativação.

140. Esse incidente, que pode ter colocado informações estratégicas do Incra ao alcance de fraudadores, demonstra a ineficiente gestão de ativos de informação realizada pelo órgão e corrobora com os riscos de segurança ao qual o Incra está submetido ao se utilizar de sistemas de informática desatualizados.

F.9) Documentação do Sistema Sipra desatualizada

141. As análises realizadas demonstram que, no que se refere à maturidade do processo de desenvolvimento de *software*, a Unidade possui uma enorme dependência de desenvolvimento para com seus especialistas, ausência de foco voltado para processos e melhoria contínua, baixo nível de uso de informações históricas e elevada dependência de profissionais com alto grau de conhecimento técnico. Numa avaliação do modelo de desenvolvimento de *software* segundo critérios da CMMI¹⁸, a

¹⁶ O *ransomware* é um tipo de *malware* que, quando entra em um sistema, restringe o acesso e cobra um valor "resgate" para que o usuário possa voltar a acessá-lo. Por exemplo, ao clicar ou baixar um arquivo malicioso, o computador de uma companhia é completamente compactado via criptografia. As companhias praticamente não têm como pegar novamente esses arquivos, a não ser que pague o valor estabelecido pelo invasor — normalmente em *bitcoin*. Um *modus operandi* sofisticado, refinado, que não deixa traços, marcas ou trilhas de quem fez isso. (Fonte: <https://www.tecmundo.com.br/ataque-hacker/118379-novo-ataque-ransomware-comeca-infectar-computadores-brasil.htm>)

¹⁷ Devido à autonomia de cada uma dessas unidades, a área de patrimônio de cada uma delas deve declarar o bem como inservível e realizar a baixa desses bens.

¹⁸ O CMMI (Capability Maturity Model Integration) é um modelo de referência, desenvolvido pelo SEI (Software Engineering Institute), que contém práticas (genéricas ou específicas) necessárias à maturidade em disciplinas específicas (Systems Engineering (SE), Software Engineering (SE), Integrated Product and Process Development (IPPD), Supplier Sourcing (SS)).

organização se classificaria no nível 1 (inicial), em que os processos são imprevisíveis, pouco controlados e reativos¹⁹.

142. Especificamente em relação ao Sistema Sipra, constatou-se que a documentação funcional se encontra desatualizada, sendo a última versão disponível de 6 de março de 2008, e que a organização não possui nenhum registro técnico das funcionalidades desenvolvidas no sistema. Dessa forma, para que seja possível analisar as funções disponíveis no Sipra, é necessário consultar o técnico que desenvolveu determinada funcionalidade, especificamente, ou, de forma alternativa, solicitar que algum especialista faça a análise das linhas de código do sistema para estudar o seu funcionamento.

143. Tais fragilidades na documentação do sistema afeta diretamente o seu funcionamento e, conseqüentemente, impactam a política de reforma agrária, na medida em que se reflete no desconhecimento da ferramenta por seus próprios usuários.

144. Por fim, salienta-se que tal fragilidade foi ratificada também pelas informações prestadas pela autarquia nas respostas apresentadas à Solicitação de Auditoria de nº 2017/29-03.

F.10) Possibilidade de cadastramento de não servidores do Incra para qualquer dos perfis disponíveis no Sipra, inclusive de Superintendente

145. Por meio de testes do tipo análise dinâmica²⁰, constatou-se a possibilidade de cadastramento de qualquer pessoa no Sipra, mesmo que não seja servidor e não possua e-mail do Incra. As informações desse achado estão evidenciadas por meio da resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/0029-05, de 23 de março de 2017.

146. Tal fato representa um grave risco para a organização, levando-se em consideração ainda que o Incra possui alguns de seus processos operados por pessoas sem vínculo funcional direto com a empresa, tais como os empregados da fábrica de *software*.

147. Cumpre salientar que a simples exigência de e-mail funcional do Incra não seria suficiente para evitar fraudes relacionadas a cadastramento de pessoas estranhas ao órgão e que poderiam praticar fraudes por meio do Sistema Sipra, porém essa possibilidade tem o condão de demonstrar a fragilidade das validações referentes ao cadastramento no sistema.

¹⁹ O CMMI classifica a maturidade no gerenciamento de *softwares* em cinco níveis, sendo que, para alcançar o nível 2, a organização já deve possuir todos os seus processos definidos, usados, disseminados, **documentados**, medidos e fiscalizados com rotinas de melhoria.

²⁰ Conforme a Norma Complementar nº 16/IN01/DSIC/GSIPR – que estabelece as Diretrizes para o Desenvolvimento e Obtenção de Software Seguro nos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta – a análise dinâmica é um tipo de teste de *software* que verifica seu comportamento externo em busca de anomalias ou vulnerabilidades. A análise dinâmica ocorre por meio de interações com o *software* em execução.

F.11) Problemas de gestão de configuração com as demandas na fábrica de software

148. Verificou-se, nos trabalhos realizados, que não existe no Incra um sistema de versionamento de códigos, nem uma gestão de configurações adequada.

149. Como exemplo de resultado gerado pela fragilidade relatada, pode-se citar que o Incra tinha desenvolvido, homologado e colocado, no ambiente de produção, uma demanda que previa o cadastramento no Sipra somente de usuários possuísem e-mail institucional do Incra (máscara: xxxxxxxx@incra.gov.br) e funcionalidade de envio de e-mail com senha aleatória para o e-mail cadastrado. Porém, na reunião de testes realizada pela equipe de auditoria junto à área usuária, ocorrida em 17 de abril de 2017, foi verificado que tal regra de negócio não estava em funcionamento.

150. Ato contínuo, a área de desenvolvimento solicitou à fábrica de *software* que investigasse no código (já que a documentação não é realizada de forma satisfatória) se existia tal validação, mesmo sendo alegado pela área responsável pelo Sipra que já haviam homologado, inclusive em produção, a citada demanda. Como resultado da análise do código do Sipra, verificou-se que a citada funcionalidade não estava sendo aplicada e, nem a área de TI responsável (Divisão de Desenvolvimento e Manutenção Sistemas – DET1) nem a área usuária soube explicar o motivo de tal divergência, o que reforça o entendimento de que a gestão da configuração não é realizada de forma adequada pela organização.

151. Dessa forma, a gestão deficiente da configuração permitiu a sobreposição de códigos no ambiente de produção no caso relatado e representa sério risco ao atendimento da função institucional do Incra, bem como resulta em ineficiência na utilização dos recursos financeiros, tendo em vista que expõe o órgão à possibilidade de reincidência de desenvolvimento de funcionalidades e/ou realização de pagamentos em duplicidade.

F.12) Falta de comunicação entre as diferentes coordenações responsáveis pelos módulos do Sipra

152. O Sipra é um sistema subdividido nos seguintes módulos: informações do sistema, candidato, projeto, beneficiário, titulação, crédito, regularização fundiária e quilombola. Tais módulos encontram-se sob a responsabilidade de distintas diretorias, conforme apresentado a seguir:

Quadro 5 – Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra

Diretoria	Módulos compartilhados
Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT	Candidato, projeto e beneficiário
Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD	Beneficiário, crédito e titulação
Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF	Regularização fundiária e quilombola

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº SA 2017/29-05.

153. Nesse contexto, com múltiplos atores, a fragilidade da gestão de configuração relatada no item anterior é agravada, na medida em que se observa uma

falta de comunicação e sinergia nas demandas requisitadas pelas diferentes áreas usuárias do Sistema Sipra.

154. Cada diretoria requisita demandas de desenvolvimento e sustentação de forma independente. Ademais, constatou-se que não há um processo formal de gestão de riscos instituído para respaldar as mudanças conforme as boas práticas da ITIL v3, que recomenda uma análise de impacto e risco antes de qualquer mudança.

155. Tal fragilidade, assim como a gestão de configuração deficiente, tem o condão de colocar em risco o atendimento da função institucional do Incra, bem como resulta em ineficiência na utilização dos recursos financeiros, tendo em vista que expõe o órgão à possibilidade de reincidência de desenvolvimento de funcionalidades e/ou realização de pagamentos em duplicidade.

F.13) Áreas de TIs paralelas nas superintendências regionais e diretorias finalística

156. Nos trabalhos desenvolvidos, constatou-se a existência de TIs paralelas nas superintendências regionais e em diretorias finalísticas do próprio Incra Sede, geralmente destinadas a desenvolver sistemas utilizados pelas áreas finalísticas do Incra (como por exemplo a cartografia e o georreferenciamento) e contratadas por meio de convênios e termos de execução descentralizada – TED.

157. A argumentação das áreas para a execução paralela é a de que a DET²¹ não possui capacidade operacional para desenvolvimento desses sistemas e, portanto, buscam soluções próprias e independentes da área de TI.

158. A existência dessas áreas de TI independentes (ou TIs paralelas) representa um grave problema para a organização, a ser materializado no momento da internalização desses sistemas. Em quase todos os casos, a área de informática somente é envolvida quando o contrato de desenvolvimento do sistema está próximo a sua data de vencimento e, conseqüentemente, a transmissão do conhecimento é insuficiente e inadequada.

159. O problema da internalização é tão recorrente e sério que, na maioria das vezes, chega a não existir o repasse do *know-how* do sistema quando da sua internalização junto à área de informática.

160. Ademais, muitos desses sistemas são desenvolvidos sem estarem previstos no Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, sem prévia aprovação do Comitê de TI do Incra, sem prévio conhecimento e consentimento da área Divisão de Desenvolvimento e Manutenção Sistemas – DET1 e, por vezes, utilizam plataformas, linguagens e metodologias de desenvolvimento de *softwares* divergentes das adotadas pelo órgão.

²¹ A sigla DET se refere à Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação, da Diretoria de Gestão Estratégica – DE.

F.14) Política de Segurança da Informação desatualizada

161. A Política de Segurança da Informação – POSIC no Incra é normatizada pela Portaria nº 587, de 18 de outubro de 2013, e estabelece, no artigo 20, que a citada política deve ser atualizada no máximo a cada dois anos²².

162. Ocorre que a portaria deveria ser atualizada no final de 2015, porém até junho de 2017 tal atualização ainda não havia sido publicada.

163. Observou-se que o critério utilizado pelo Incra é ainda mais rígido que o sugerido pelo Departamento de Segurança da Informação e Comunicações na Norma 03/IN01/DSIC/GSIPR^{23 24}, de 30 de junho de 2009, que estabelece o período máximo de três anos para a atualização da POSIC. Porém, a citada portaria já está desatualizada mesmo se o critério de comparação for a norma do GSI.

164. Por fim, frisa-se que a atualização da política de segurança da informação deve ser encarada como prioridade pelo Incra, em face do cenário já relatado de infecção pelo vírus *ransomware* e de utilização de sistemas incompatíveis com a versão atualizada das aplicações, tal qual a incompatibilidade do Sipra com versões atualizadas do Java.

F.15) Insuficiência de implantação das determinações do Acórdão TCU nº 1.111/2014 – Plenário

165. Nos trabalhos de auditoria, decidiu-se por acompanhar as medidas adotadas pela UPC para atender às recomendações expedidas pelo TCU no Acórdão nº 1.111/2014 – Plenário²⁵, tendo em vista que o relatório que embasou o citado acórdão

²² Portaria nº 587, de 18 de outubro de 2013

...

Art. 20 - A Política de Segurança da Informação deve ser revisada periodicamente e atualizada, no máximo **a cada dois anos**. No caso de qualquer eventualidade institucional, imediatamente.

²³ Disponível em: http://dsic.planalto.gov.br/documentos/nc_3_psic.pdf

²⁴ A observância da Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSI/PR é obrigatória e de responsabilidade da Alta Administração da APF, conforme concluiu o Acórdão TCU nº 1.233/2012 – Plenário em relação aos normativos publicados pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR.

²⁵ 9.1. **recomendar** ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.1.1. elabore, execute e teste periodicamente o plano de gestão de continuidade do negócio da instituição, de forma a minimizar os impactos decorrentes de falhas, desastres ou indisponibilidades significativas sobre as atividades do órgão, com fundamento nas orientações contidas na seção 14 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, nas seções 8.6 e 8.7 da ABNT NBR 15999-1:2007 e no Cobit 5, DSS04.3 – Develop and implement a business continuity response, em atenção às disposições contidas na NC – DSIC/GSI/PR 6/IN01, de 11 de novembro de 2009, e em consonância com o item 9.2 do acórdão 1603/2008-TCU-Plenário;

9.1.2. elabore e aprove formalmente a política de controle de acesso a informações e recursos de TI, com base nos requisitos de negócio e de segurança da informação do órgão, com fundamento nas orientações contidas na seção 11.1.1 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, em atenção ao item 2.6 da NC – DSIC/GSI/PR 7/IN01, de 6 de maio de 2010, e em consonância com o item 9.2 do acórdão 1603/2008-TCU-Plenário;

9.1.3. elabore, aprove e implemente processo de gestão de riscos de segurança da informação, com fundamento nas orientações contidas na seção 4 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, em atenção ao disposto na NC – DSIC/GSI/PR 4/IN01, de 15 de fevereiro de 2013;

9.1.4. institua formalmente equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais, com fundamento nas orientações contidas na seção 13 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, em atenção ao

foi proveniente de uma auditoria operacional realizada pela Corte de Contas na governança de tecnologia da informação (TI) do Incra, com foco na avaliação da entrega de resultados e na gestão de riscos.

166. Como os problemas apontados pelo TCU neste acórdão são causas centrais das fragilidades apontadas pelo próprio TCU no Acórdão nº 775/2016 – Plenário, entende-se que tais ações corretivas devem ser acompanhadas com maior cuidado por essa Secretaria de Controle Interno.

167. Existe, no site do Incra, um cronograma de elaboração para algumas das normas requeridas no citado acórdão, conforme apresentado no Quadro 6 abaixo, porém constatou-se que tais normas ainda não foram implementadas, mesmo aquelas com data de finalização vencida.

art. 5º, inciso V, da IN – GSI/PR 1/2008 e às disposições contidas na NC – DSIC/GSI/PR 5/IN01, de 14 de agosto de 2009;

9.1.5. elabore e execute processo de gestão de incidentes de segurança da informação, com fundamento nas orientações contidas na seção 13 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, em atenção ao item 3.2.7 da NC – DSIC/GSI/PR 2/IN01, de 13 de outubro de 2008;

9.1.6. sensibilize os membros da alta administração acerca de sua responsabilidade em estabelecer e monitorar as políticas corporativas da entidade, a exemplo da política de gestão de risco, de acordo com as boas práticas contidas na seção 2.3 do código de melhores práticas de governança corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) ;

9.1.7. estabeleça, formalmente, em consonância com o disposto no item 9.1.1 do acórdão 2308/2010-TCU-Plenário e com base nas boas práticas contidas na seção 3.3 da ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009;

9.1.7.1. mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição;

9.1.7.2. mecanismos de gestão dos riscos relacionados aos objetivos de gestão e de uso corporativos de TI;

9.1.8. realize auditorias periódicas na área de tecnologia da informação da entidade, em especial no que diz respeito à avaliação da governança de TI, dos sistemas de informação e de suas bases de dados, da segurança da informação e das aquisições de bens e serviços de TI, em consonância com o disposto no item 9.10.2 do acórdão 1233/2012-TCU-Plenário;

9.1.9. realize avaliação qualitativa do pessoal do setor de TI, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos necessárias para a gestão e operação das atividades de TI da instituição, com fundamento nas orientações contidas no Cobit 5, Prática de Gestão APO07.01 – Maintain adequate and appropriate staffing, atividade 1, em consonância com o item 9.2.2 do acórdão 1233/2012-TCU-Plenário;

9.1.10. elabore, aprove e acompanhe a execução de plano anual de capacitação do pessoal do setor de TI da entidade, de forma a prover e aprimorar o conhecimento necessário para a gestão e operação de TI, com fundamento nas orientações contidas no Cobit 5, Prática de Gestão APO07.03 – Maintain the skills and competencies of personnel, atividades 4 e 5, e em consonância com o item 9.9.1 do acórdão 1233/2012-TCU-Plenário;

9.1.11. implemente processo de gestão de nível de serviço de TI, de forma a assegurar que níveis adequados de serviço sejam entregues aos clientes internos de TI de acordo com as prioridades do negócio e dentro do orçamento estabelecido, com fundamento nas orientações contidas na seção 6.1.3 da ABNT NBR ISO/IEC 20000-2:2008;

[...]

9.3. **determinar** ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que inclua nos relatórios de gestão dos exercícios vindouros informações específicas que permitam o acompanhamento pelos órgãos de controle das ações afetas à governança de TI, conforme orientações contidas no item 7 e seus subitens do Anexo Único da Portaria-TCU 175/2013.

9.1.12. mantenha atualizado catálogo de serviços de TI da entidade, com fundamento nas orientações contidas no Cobit 5, Prática de Gestão APO09.02 – Catalogue IT-enabled services;

9.1.13. implante programas de conscientização e treinamento em segurança da informação no âmbito da entidade, com fundamento nas orientações contidas na seção 8.2.2 da ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005;

Quadro 6 – Cronograma de elaboração de Normas Complementares de Segurança

Tema	Início elaboração	Fim elaboração
Controle de acesso	1º/5/2015	30/4/2016
Cópias de segurança – backup	1º/5/2015	30/4/2016
Tratamento da informação	1º/5/2016	30/4/2017
Gestão de riscos	1º/5/2017	30/4/2018
Gestão e continuidade do negócio	1º/5/2018	30/4/2019
Tratamento de incidente	1º/5/2019	30/4/2020

Fonte: Site do Incra²⁶.

168. O que se observa, na prática, é que as providências implementadas pelo Incra são insuficientes e que, até o momento, nenhuma delas se encontra concluída. Nota-se ainda que, mesmo que as ações corretivas tenham sido recomendadas e não determinadas, é muito importante o órgão priorizar essas ações corretivas para o aperfeiçoamento da gestão da tecnologia da informação.

G) Avaliação das medidas adotadas pela UPC acerca das recomendações constantes no Acórdão TCU nº 577/2010 – Plenário

G.1) Insuficiência no cumprimento das determinações constantes do Acórdão TCU nº 577/2010 – Plenário, que ainda restaram pendentes após o monitoramento registrado no TC. 041.707/2012-5 (Acórdão TCU nº 5687/2015 – 2ª Câmara)

169. Visando mitigar os impactos descritos no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, entende-se necessário o fortalecimento do Departamento de Auditoria Interna da UPC para que sirva de instância efetiva de apoio à gestão, de avaliação dos controles internos administrativos e de articulação com as demais instituições de controle.

170. Dessa forma, procurou-se verificar o efetivo cumprimento das medidas adotadas pela Unidade, bem como avaliar sua suficiência para o atendimento das recomendações constantes do Acórdão TCU nº 577/2010 – Plenário, que ainda restaram pendentes após o monitoramento registrado no TC. 041.707/2012-5 (Acórdão TCU nº 5687/2015 – 2ª Câmara).

171. Por meio da realização dos trabalhos de auditoria, verificou-se que houve o cumprimento da maioria das determinações solicitadas pelo TCU, tais como a de normatizar, em caráter complementar à normatização da CGU, a atividade de auditoria interna, observando o posicionamento da unidade de auditoria interna na organização²⁷.

²⁶ Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/plano-diretor-de-tecnologia-da-informacao/apendice_g_-_cronograma_elaboracao_de_normas_complementares_de_seguranca.pdf

²⁷ Atualmente, a estrutura regimental do INCRA é regida pelo Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017, que art. 10, diz que compete a Auditoria Interna assessorar o Conselho Diretor para o cumprimento dos objetivos institucionais. Nesse contexto, por meio da Portaria nº 49, de 31 de janeiro de 2017, o Incra estabeleceu à Auditoria Interna, no art. 54, a competência de assessorar o Conselho Diretor.

172. Além disso, no que diz respeito ao cumprimento das determinações quanto a normatizar a atividade de auditoria interna, observando o seu âmbito de atuação, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos e a natureza de eventuais trabalho de consultoria interna que a unidade de auditoria interna preste à organização, a Portaria nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o atual Regimento Interno do Incra, estabeleceu o âmbito de atuação e a natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna da auditoria interna, qual seja:

- I - assessorar o Conselho Diretor para o cumprimento dos objetivos institucionais, avaliando o nível de segurança e qualidade dos controles, processos, sistemas e gestão;
- II - prestar apoio aos órgãos de controle interno e externo da União no campo de suas atribuições;
- III - planejar, acompanhar e controlar o desenvolvimento de auditorias preventivas e corretivas, inclusive nos órgãos e unidades descentralizadas do Incra;
- IV - subsidiar as Diretorias na proposição de padrões, sistemas e métodos de avaliação e acompanhamento da qualidade e produtividade das atividades do Incra e nas ações voltadas para a modernização institucional;
- V - examinar e emitir parecer sobre prestação de contas e tomada de contas especiais;
- VI - elaborar relatórios sobre exames realizados, bem como promover o acompanhamento da regularização das ocorrências apontadas ou verificadas; e
- VII - analisar as contas e o balanço do Incra a serem submetidos ao Conselho Diretor.

173. Porém, quanto à normatização da atividade da unidade de auditoria interna na organização, não foram cumpridas as seguintes determinações constantes do citado Acórdão:

- I. autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações, sistemas e propriedade físicas relevantes para executar suas auditorias;
- II. obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas pela unidade de auditoria interna, de forma tempestiva e completa;
- III. possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;
- IV. não participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar participação na gestão e por isso prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria;
- V. estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções; e
- VI. providências para conter a evasão e fortalecer a capacitação dos auditores e demais servidores da Unidade de Auditoria Interna.

174. Observou-se que, em relação aos pontos listados acima, em que pese a carência de implementação por parte da UPC, não houve nenhuma conciliação e/ou questionamento junto ao TCU de modo a questionar a conveniência e a oportunidade de se normatizar a atividade da unidade de auditoria interna na organização, conforme recomendado pela Corte de Contas. Portanto, entende-se que o atendimento parcial das determinações do Tribunal tem impacto negativo na avaliação da gestão.

III. RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Formalizar rotina e fluxo interno para recepção, distribuição, providências e monitoramento gerencial das recomendações emanadas pelos órgãos de controle, que contemple as diretrizes, os responsáveis, as competências e os prazos internos (Refere-se aos achados B.1 e B.2)

Recomendação 2: Elaborar plano de ação com proposta de tratamento de recomendações dos órgãos de controle para as quais ainda não houve tratamento efetivo. (Refere-se aos achados B.1 e B.2)

Recomendação 3: Orientar as áreas responsáveis para que, quando houver necessidade, providencie junto à Secretaria de Orçamento Federal – SOF o remanejamento de dotação de POs pertencentes à mesma ação orçamentária, com vistas a aferir resultados quantitativos e qualitativos confiáveis de execução física e financeira da Ação Orçamentária. (Refere-se ao achado C.1)

Recomendação 4: Celebrar os instrumentos de parceria necessários para a execução eficiente da Ação 210U. (Refere-se ao achado C.2)

Recomendação 5: Atualizar o normativo vigente que regula as atividades de Supervisão Ocupacional, qual seja, a IN nº 71/2012, para que seja compatibilizado com os novos parâmetros legais estabelecidos na Lei nº 13.001/2013 e na Medida Provisória nº 759/2016, contemplando ainda: (Refere-se aos achados D.1, D.2, D.3 e D.4)

- a) rotinas para o planejamento anual das ações de Supervisão Ocupacional, de forma a possibilitar o adequado gerenciamento da atividade, bem como a identificação, avaliação e tratamento de eventuais riscos associados a critérios objetivos previamente estabelecidos, tais como: série histórica, diferenças regionais dos assentamentos, critérios logísticos, custos, histórico de irregularidades, capacidade operacional e demais critérios que o Incra entender importantes para otimizar a definição das metas;
- b) controles e rotinas para a supervisão e avaliação (quantitativa e qualitativa) da aderência das Supervisões Ocupacionais realizadas pelas superintendências regionais aos procedimentos atualizados.

Recomendação 6: Elaborar plano de ação visando suprimir o passivo de processos disciplinares da Unidade, notadamente a fim se de proceder à análise dos 25 processos pendentes, bem como instaurar os 139 processos que estão aguardando essa providência, de modo a evitar a prescrição da pretensão punitiva da Administração. (Refere-se ao achado E.1.1)

Recomendação 7: Prover a Corregedoria de recursos humanos e materiais suficientes para o desempenho da atividade disciplinar, inclusive no intuito de que seja realizada supervisão das ações disciplinares desenvolvidas nas superintendências, levando-se em consideração o quantitativo de processos pendentes, assim como disponibilizar espaço apropriado para realização de oitivas e interrogatórios, que contemple, se possível,

equipamentos de videoconferência, com vistas a racionalizar os gastos com deslocamentos, bem como imprimir maior eficiência aos trabalhos. (Refere-se aos achados E.1.2, E.1.3 e E.1.4)

Recomendação 8: Providenciar capacitação para os servidores do Incra Sede em matéria disciplinar, com vistas à criação de um cadastro de agentes sindicantes para a composição de comissões disciplinares, bem como promover políticas de incentivo para fomentar a participação desses servidores nas ações correcionais. (Refere-se aos achados E.1.1, E.1.3, E.2.1 e E.2.2)

Recomendação 9: Providenciar capacitação no tocante à utilização do CGU-PAD para os servidores lotados na Corregedoria, assim como alocar mais servidores para o desempenho das atividades relativas ao sistema. (Refere-se ao achado E.1.5)

Recomendação 10: Corrigir as falhas detectadas no cadastramento dos Processos nº 54000.000325/2016-97 (corrigir o nome do Projeto de Assentamento a que se refere o procedimento e especificar corretamente os acusados) e nº 54230.003655/2014-69 (anexar as peças processuais corretas), bem como atualizar o andamento dos processos listados na tabela contida no item E.1.5, e, por último, realizar o cadastramento tempestivo dos procedimentos disciplinares da Unidade, nos termos do artigo 1º, § 3º, da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. (Refere-se ao achado E.1.5)

Recomendação 11: Apuração de responsabilidades, nos termos do artigo 169, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, pela prescrição dos Processos Disciplinares nºs 54000.000325/2016-97, 54000.000515/2015-23, 54000.000442/2010-65, 54000.001914/2009-63 e 54000.001839/2008-50. (Refere-se ao achado E.2.3)

Recomendação 12: Desenvolver²⁸ solução, envolvendo o Comitê de Tecnologia da Informação do Incra, para o problema de divergências com as demais bases de dados do governo federal e, apresentar proposta de trabalho detalhando quais bases de dados devem ser integradas ao Sipra para mitigar os problemas apontados no Acórdão TCU nº 775/2016, bem como avaliar as oportunidades e dificuldades e conseguir acesso a essas bases. (Refere-se ao achado F.1)

Recomendação 13: Instituir normativo interno que estabeleça os critérios mínimos para formação da comissão interna de recebimento provisório e definitivo das demandas de TI, conforme critérios estabelecidos na Lei nº 8.666/1993, na Instrução Normativa SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014, e em demais dispositivos normativos aplicáveis. (Refere-se ao achado F.1)

Recomendação 14: Orientar a área responsável para que siga a metodologia de desenvolvimento de *software* do Incra quando do recebimento dos artefatos que comprovam a realização dos testes. (Refere-se ao achado F.3)

Recomendação 15: Atualizar o processo de *software* da organização de modo que possa ser validado também pelo Comitê de Segurança e Tecnologia da Informação e pelo Conselho Diretor da autarquia. (Refere-se ao achado F.4)

Recomendação 16: Para os próximos procedimentos licitatórios, com vistas a contratar nova fábrica de *software*, realizar cotações para as diferentes funcionalidades de forma

²⁸ O termo desenvolver aqui foi utilizado no sentido de realizar estudos, realizar convênios – ou outros instrumentos congêneres – de parceria com os detentores das bases de dados e posterior implementação da solução integrada no Sipra.

desmembrada, de modo a aumentar a competitividade no processo e permitir a elaboração de diferentes critérios de medição do contrato. (Refere-se ao achado F.5)

Recomendação 17: Promover, em conjunto com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD, tratativas com a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicações da Presidência da República – DITEC/PR para definir o eventual alinhamento no que se refere às questões de TI no âmbito da Presidência da República, tais como Processo de *Software*, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações – PDTIC, Comitê de TI e Comitê de Governança Digital – CGD/PR. (Refere-se aos achados F.5 e F.14)

Recomendação 18: Instituir procedimento que contemple a instituição de Comissão de Licitação, conforme parâmetros estipulados na Instrução Normativa SLTI nº 4, de 11 de setembro de 2014, e a revisão dos termos de referência, contratos e ordens de serviços para a fábrica de *software* pelo Comitê de Segurança e Tecnologia da Informação. (Refere-se aos achados F.2 e F.6)

Recomendação 19: Implementar plano de contingência para o Sipra, com base em estudos das ameaças ao funcionamento do sistema e possíveis impactos para a política de reforma agrária do Incra. (Refere-se ao achado F.7)

Recomendação 20: Providenciar a atualização dos documentos funcionais e elaboração dos documentos técnicos referentes ao Sipra. (Refere-se ao achado F.9)

Recomendação 21: Providenciar a atualização da POSIC do Incra. (Refere-se aos achados F.8 e F.14)

Recomendação 22: Instituir política de gestão de configuração, bem como sistema de versionamento dos códigos que são aplicados nos ambientes de homologação e de produção. (Refere-se aos achados F.10, F.11 e F.12)

Recomendação 23: Realizar avaliação das funcionalidades já desenvolvidas, e pagas, que não estão funcionando no ambiente de produção, e solicitar as medidas corretivas à fábrica de *software*, atentando para a não reincidência no pagamento, bem como relatar o resultado dessa ação no Relatório de Gestão da Unidade, referente ao exercício de 2017. (Refere-se aos achados F.10, F.11 e F.12)

Recomendação 24: Realizar avaliação de todos os sistemas que estão sendo desenvolvidos sem a participação da área de TI (DET) e avaliar a possibilidade de envolvimento e transmissão do conhecimento (*know-how*) para os especialistas de TI. (Refere-se ao achado F.13)

Recomendação 25: Normatizar a proibição de TIs paralelas criadas sem a participação e consentimento da DET e estabelecer que todas as demandas de TI sejam submetidas à aprovação prévia do Comitê de Segurança e Tecnologia da Informação. (Refere-se ao achado F.13)

Recomendação 26: Avaliar as medidas necessárias para atender às recomendações emanadas pela Corte de Contas e no Acórdão TCU nº 1.111/2014 – Plenário, bem como apresentar o status das melhorias implementadas com o cronograma atualizado para cada medida corretiva. (Refere-se ao achado F.15)

Recomendação 27: Normatizar, com relação à auditoria interna, os pontos requeridos pelo TCU e preteridos na última atualização do Regimento Interno do Incra ou, alternativamente, encaminhar expediente ao TCU apresentando as justificativas para a não implementação das normatizações estabelecidas. (Refere-se ao achado G.1)

IV. CONCLUSÃO

175. O resultado dos exames realizados permite concluir que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra precisa aperfeiçoar as formas de acompanhamento das atividades de Supervisão Ocupacional, definindo critérios objetivos para a disponibilização de dotação orçamentária para cada uma das superintendências regionais, padronizando (e fiscalizando o cumprimento) os relatórios técnicos das equipes e realizando a avaliação das atividades de Supervisão Ocupacional realizadas pelas superintendências regionais. A adoção dessas medidas contribuirá para a produção de informações confiáveis e tempestivas para avaliação do Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Ceará – PNRA. Vale mencionar que as providências apontadas se coadunam com as recomendações já exaradas pelo Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

176. No mesmo sentido, verificou-se que o Sistema Sipra requer aprimoramento constante, uma vez que não se mostra adequado e seguro para gerir as informações relacionadas ao PNRA, no que tange ao tratamento, sistematização e recuperação de dados atualizados sobre os projetos e seus beneficiários. A situação foi apontada inclusive como uma das causas das irregularidades identificadas no Acórdão TCU nº 775/2016.

177. Quanto aos resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações de Governo executadas no âmbito da autarquia agrária, observa-se, como exposto acima, que a Unidade apresentou dificuldades para alcançar um melhor desempenho da gestão, tendo em vista o não atingimento de parte das metas para o exercício, situação que também está relacionada com as reprogramações anuais diante de contingências orçamentárias.

178. No que diz respeito à atuação nos procedimentos correccionais, depreende-se que, a despeito das limitações físicas, de recursos humanos e financeiros do Incra, devem ser implementadas melhorias contínuas e permanentes quanto à infraestrutura a ser disponibilizada à Corregedoria e às comissões disciplinares, ao fluxo de procedimentos afetos à seara correccional, bem como ao tratamento das denúncias e representações recepcionadas.

179. Ademais, não se pode deixar de ressaltar que a UPC possui um grande *backlog* de providências para atendimento às recomendações emanadas pelos órgãos de controle pendentes de implementação. Verificou-se que falta à autarquia o estabelecimento de um procedimento adequado de gestão e acompanhamento dessas providências, de forma a realizar tratativas suficientes para a conclusão e finalização das providências.

180. A partir dos exames da documentação inserida pela Unidade no Sistema e-Contas, verificou-se que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária elaborou as peças atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2016, contudo alguns conteúdos obrigatórios foram apresentados de forma inconsistente, conforme item específico deste relatório, bem como as análises críticas apresentadas podem ser aprimoradas nas próximas edições.

181. Dessa forma, tendo sido abordados os pontos estabelecidos no escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, submete-se o presente

relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 2 de agosto de 2017.

**ANA MARIA MELO DUARTE
GUIMARÃES**
Membro da equipe de auditoria

HENRIQUE ANTUNES FIGUEIREDO
Membro da equipe de auditoria

RICARDO LIMA SOUZA
Membro da equipe de auditoria

**ROGER CARLOS DE ALMEIDA
FERNANDES**
Membro da equipe de auditoria

THIAGO MÊNÉZ DA SILVA
Membro da equipe de auditoria

MERSON RODRIGUES GOMES
Coordenador da equipe de auditoria

Relatório supervisionado por:

MARCELE BOTELHO
Coordenadora na CGAG/CISET/SG/PR

Relatório aprovado por:

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Coordenador-Geral da CGAG/CISET/SG/PR

ANEXOS

Manifestações da Unidade Examinada e análise do controle interno

A.1) Fragilidades relacionadas à Gestão Correccional (Achados E.1.1, E.1.2, E.1.3, E.1.4, E.1.5, E.2.1, E.2.2, E.2.3 e E.2.4)

1. Conforme detalhado na seção “Resultado dos Exames” do Relatório de Auditoria Anual de Contas do Incra, foram verificadas as seguintes falhas relacionadas às funções correccionais: acúmulo de processos disciplinares pendentes de instauração, insuficiência do quadro de pessoal, gestão antieconômica das comissões disciplinares, estrutura física insuficiente, falhas no cadastramento e atualização de procedimentos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD, morosidade e intempestividade nas apurações conduzidas pelo Incra Sede, instrução probatória deficiente, prescrição de processos disciplinares e sobrestamento injustificado de dois processos administrativos disciplinares.

Manifestação da Unidade Examinada

2. Em resposta ao Relatório de Auditoria Anual de Contas do Incra preliminar, a Corregedoria-Geral do Incra encaminhou manifestação reproduzida a seguir:

Visando prestar esclarecimentos quanto às constatações e recomendações da equipe de Auditores da CGU-PR, por ocasião do Relatório 2017/023 - AAC 2016 Incra Sede, mais especialmente o contido no item E) (Gestão Correccional), submeto às suas considerações as razões a seguir elencadas. A saber:

1 - O INCRA viabilizou recentemente um significativo avanço institucional, quando incorporou a sua estrutura organizacional formal a sua Unidade de Corregedoria-Geral (Seccional), nos moldes do previsto no Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

2 - Esta Corregedoria-Geral do INCRA foi criada por meio do Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017.

3 - Não obstante a sua criação (formalização), a sua estrutura de cargos e funções restou demasiadamente minorada, mostrando-se hipossuficiente para o enfrentamento das atribuições que lhe são confiadas.

4 - Na sequência, em 21 de março de 2017, coube ao Senhor Presidente do INCRA, por meio da Portaria nº 175/INCRA/PR, publicada no DOU de 22 de março de 2017, seção 02, página 01, nomear o servidor do INCRA, Francisco Arruda Vieira de Melo Filho, Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário, e advogado, para o cargo de Corregedor-Geral desta Autarquia, cujas atribuições eram até então exercidas pelo Gabinete da Presidência do INCRA, na pessoa do seu Chefe de Gabinete.

5 - Importa ressaltar que o aludido servidor, designado e nomeado para o cargo de Corregedor-Geral, cumpridas e observadas as formalidades para tanto, detinha conhecimentos técnicos sobre a área em foco, tendo exercido o cargo de Corregedor-Geral da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), e auxiliado de forma relevante na recém estruturada Corregedoria-Geral do Ministério da Integração Nacional,

tendo passagem recente no Ministério da Indústria e Comércio, onde cuidou da referida matéria.

6 - Feitas estas considerações iniciais, importa salientar esta Corregedoria-Geral ainda encontra-se em fase de implantação e ajustes de estrutura, inclusive quanto aos normativos de regência, tendo sugerido e solicitado à Presidência do INCRA, por meio do Memorando nº 111/2017/CGE/INCRA, de 09 de maio de 2017, a adequação do seu Regimento Interno, com a adequação do seu artigo 55, no que diz respeito às competências e à estrutura organizacional desta unidade seccional. Tal providência foi comunicada à Ciset-PR por meio do Ofício nº 16/2017/CGE/INCRA, em 26 de junho de 2017. Importa informar e ressaltar que até a presente data não houve consequência quanto ao pleito formulado.

7 - Neste mesmo sentido, esta Corregedoria-Geral encontra-se trabalhando na adequação de mérito da Portaria nº 191/2009/INCRA-PR, que trata dos procedimentos a serem adotados pelas Comissões Disciplinares, bem como no que tange ao acompanhamento de procedimentos disciplinares no âmbito desta Autarquia, considerando que a sobreposição do sistema SISPAD ao Sistema CGU-PAD, sugere a eliminação/incorporação do primeiro ao segundo.

8 - Da mesma forma que no item anterior, estamos trabalhando na adequação do normativo inserto da Portaria nº 290/2008/INCRA-PR, que trata da política de uso do Sistema CGU-PAD.

9 - Dentro da linha das providências necessárias à adequação da estrutura desta Corregedoria-Geral seccional, também solicitamos à Presidência do INCRA, por meio do Memorando nº 149/2017/CGE/INCRA, de 29 de junho de 2017, autorização para alocação de 02 (dois) estagiários da área de Direito, para atuarem nesta Unidade, junto ao pessoal que lida com a instrução de processos (Portarias de instauração e recondução, Juízos de Admissibilidade e Julgamentos). Tal providência encontra-se em tramitação, para viabilização.

10 - Na mesma linha, esta Corregedoria solicitou à Presidência do Incra autorização para, junto com a Coordenação de Recursos Humanos e a área de Informática, viabilizar uma seleção de currículos pela Intranet do INCRA, visando a lotação de 02 (dois) servidores da casa nesta Unidade. Convém ressaltar que não dispomos de qualquer incentivo para tal mister, não havendo disponibilidade de cargos em comissão ou gratificações.

11 - Ainda como providência adotada por esta Unidade, foi submetido como recomendação à Presidência da Autarquia, por meio do Memorando nº 151/2017/CGE/INCRA, de 29 de junho de 2017, verificar a viabilidade de implantação do sistema de controle de "Ponto Eletrônico" nesta Sede do INCRA, independente de fazê-lo no restante de suas unidades descentralizadas, por razões óbvias de alinhamento com a melhores práticas administrativas do Governo Federal, e foco no desempenho das nossas atividades, na transparência e no interesse público nelas consignado.

12 - Finalmente, a título complementar das providências adotadas, foi sugerido ainda por esta Corregedoria-Geral à Presidência do INCRA, a adoção do controle eletrônico de acesso às dependências físicas desta Sede, para melhoria das garantias de segurança, acesso e trabalho nesta instituição.

13 - Em suma, esta Unidade conta hoje com um passivo de pouco mais de uma centena de procedimentos disciplinares aguardando

instauração das comissões de apuração, e em face das limitações acima referidas, vem buscando efetuar uma triagem em tais feitos, buscando definir prioridades por grau de relevância versus pretensa prescrição.

14 - Esta Corregedoria intenta adequar seu quadro de pessoal e sua estrutura normativa, visando ter efetivas condições de agir em toda a amplitude de suas obrigações precípua, não apenas na apuração de faltas e transgressões disciplinares, como também num trabalho de acompanhamento e prevenção, com ênfase para as unidades descentralizadas do INCRA.

15 - Importa salientar, que frente à capacidade dos nossos Superintendentes Regionais de agirem em sede disciplinar com independência desta Unidade Central de Corregedoria, estamos analisando meios jurídicos para adequar os normativos, no sentido de que eventuais "Juízos Negativos de Admissibilidade" formulados pelas Unidades Descentralizadas, passem a carecer obrigatoriamente do "crivo homologatório" deste Corregedor-Geral, como forma de acompanhar no mérito as razões de arquivamento de notícias ou denúncias de possíveis faltas disciplinares.

16 - Outro fato constatado pela Auditoria em foco, e da ciência desta Corregedoria-Geral é a necessidade de racionalizar as despesas de custeio dos trabalhos das Comissões instituídas, com diárias e passagens, sendo que não obstante dita preocupação tem se mostrado deveras prejudicial a paralisação dos trabalhos em curso, sem a adoção de alternativas viáveis. Para tanto estão sendo consideradas reformulações na formação atual de certas Comissões Disciplinares, e bem assim o uso de videoconferência quando possível.

17 - Não menos relevante para o curso das providências a serem implementadas é o treinamento, a reciclagem e o efetivo acompanhamento dos trabalhos das Comissões hoje instauradas, visando dar maior efetividade e conformidade aos seus trabalhos, reduzindo o tempo e o custo destas ações, e visando impedir de forma clara e inexcusável a intercorrência do fenômeno jurídico da prescrição.

Concluo pois estas considerações, ressaltando que apesar das enormes limitações hoje impostas a esta Unidade Correicional, estamos trabalhando com afinco e com apoio dos dirigentes deste INCRA, no sentido de prover a estrutura necessária para a adequação da Unidade às suas obrigações, em especial em atendimento às constatações da Controladoria-Geral da União por meio da Ciset-PR.

Temos a convicção de que ao final deste exercício deveremos alcançar uma condição de viabilidade e de adequação, indispensáveis ação proativa e célere desta Corregedoria-Geral, e em proveito dos mais alto interesses públicos consignados em suas missões institucionais.

3. Complementarmente, durante entrevista realizada com a então Coordenadora da Corregedoria e ex-Chefe do GABT-1, foi aventada a hipótese de formação das comissões disciplinares apenas com servidores lotados em uma mesma unidade, conforme transcrito a seguir:

A saída encontrada para não deixar de apurar os casos mais urgentes, com o escasso recurso financeiro, é tentar formar o trio processante com servidores de uma mesma Unidade de Lotação, de modo que os deslocamentos da Comissão, para o local de ocorrência dos fatos, são

autorizados somente para realizar diligências indispensáveis ao atendimento da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Também é feito o acompanhamento dos trabalhos da Comissão pelo setor correccional de modo a agilizá-lo para que sejam realizados dentro do prazo legal. A metodologia usada na distribuição de apuratórios é que para cada trio processante são destinados até dois PAD's e duas sindicâncias para serem tocados concomitantemente. Para tanto, como regra, são disponibilizados até sessenta diárias para realizar diligências dos PAD's e trinta diárias para diligências nas Sindicâncias. No entanto, no exercício de 2016, excepcionalmente, algumas comissões excederam esses quantitativos de diárias, mas de forma justificada. Antes de 2016, existia uma cultura de autorização de viagens sem um controle efetivo dos atos praticados pela comissão. Ano passado, ocorreram inspeções “in loco” para verificar o regular andamento dos trabalhos no tocante a celeridade e cumprimento do rito estabelecido ao devido processo legal. Caso fossem verificadas falhas, eram dadas orientações para saneamento, a fim de se evitar nulidade do processo, bem como era cobrada maior celeridade nos casos de morosidade excessiva. Antigamente eram disponibilizados muitos processos às comissões que acabavam não conseguindo conduzi-los dentro do prazo legal e ocasionando a prescrição da pretensão punitiva em muitos deles.

Análise do controle interno

4. Nota-se que, além de ratificar os achados reportados neste Relatório de Auditoria, as manifestações apresentadas pela Unidade foram elaboradas com o objetivo de apresentar as ações que estão sendo desenvolvidas para mitigar os riscos relativos à atividade correccional, entre as quais se destaca a criação de uma unidade seccional de correição na estrutura do Incra, voltada exclusivamente para a execução de atividades disciplinares.

5. Entende-se que a criação da Corregedoria-Geral representa grande evolução para o desenvolvimento das atividades correccionais no Incra, conforme pode ser comprovado pelas ações já desenvolvidas por aquela área e detalhadas na manifestação da Unidade, o que demonstra uma atitude da alta administração da UPC no sentido de conceder a necessária relevância à matéria disciplinar, pugnando pelo bom desempenho de tais atividades.

6. Quanto à hipótese de formação das comissões disciplinares apenas com servidores lotados em uma mesma unidade, entende-se como favorável, desde que não demande gastos com deslocamentos. Cumpre alertar que não se mostra como medida apropriada a continuidade dos excessivos gastos com deslocamentos de servidores atuantes nas ações correccionais, seja por falta de pessoal capacitado na sede da autarquia, seja por não disponibilização de equipamentos de videoconferência. Ao invés disso, recomenda-se a capacitação dos servidores da sede na matéria disciplinar, assim como o estabelecimento de políticas de incentivo para atuação desses servidores, com vista a mitigar a resistência atualmente oposta por eles em comporem comissões disciplinares. Ainda, sugere-se a disponibilização de equipamentos de videoconferência às comissões da sede do Incra, no intuito de evitar tais gastos, proporcionando inclusive mais celeridade aos procedimentos.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 2017/0029 (SEI nº 0263232)

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

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício: 2016

Município/UF: Brasília/DF

Autoridade Supervisora: Ministro Eliseu Lemos Padilha

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/SG/PR), quanto à prestação de contas do exercício de 2016 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no Rol de Responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, após análise consubstanciada em escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Dos exames realizados, verificou-se a inexistência de critérios objetivos (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura) para definição das metas relacionadas à Supervisão Ocupacional, bem como a existência de fragilidades nos procedimentos de planejamento e acompanhamento associados a essa atividade, sendo necessário aperfeiçoar a atuação da Unidade, de modo a mitigar as ocorrências de irregularidades na política de reforma agrária, tais quais as apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 775/2016 – Plenário.
3. Quanto à atividade correcional, observou-se a existência das seguintes falhas: acúmulo de processos disciplinares pendentes de instauração, insuficiência do quadro de pessoal, gestão antieconômica das comissões disciplinares, estrutura física insuficiente, falhas no cadastramento e atualização de procedimentos no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), morosidade e intempestividade nas apurações conduzidas pelo Incra, instrução probatória deficiente, prescrição de processos disciplinares e sobrestamento injustificado de dois processos administrativos disciplinares.
4. Nesse contexto, a despeito das limitações físicas, de recursos humanos e financeiros do Incra, entende-se ser necessária a implementação melhorias contínuas e permanentes na infraestrutura a ser disponibilizada à Corregedoria e às comissões disciplinares, no fluxo de procedimentos afetos à seara correcional, bem como no tratamento das denúncias e representações recepcionadas.
5. Com relação ao aproveitamento e adequação dos recursos tecnológicos, notou-se a necessidade de fortalecimento da área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), principalmente no que tange à gestão de ativos de informação, política de controle de acesso a sistemas, processo de desenvolvimento e manutenção de *software* e políticas e procedimentos de segurança da informação.
6. Ainda no que se refere à TIC, constatou-se que as fragilidades encontradas impactam direta e negativamente o alcance dos objetivos da política pública de reforma agrária, na medida em que impossibilitam a garantia das propriedades básicas da segurança da informação, quais sejam, a confidencialidade, a integridade, a disponibilidade e a autenticidade. Verificou-se que a forma de disponibilização do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária representa grave risco à sua continuidade, haja vista a desativação do suporte à tecnologia Java nos principais *browsers* do mercado e, ademais, a inexistência de um plano de contingência para tal fragilidade.

7. Outrossim, observou-se que a disponibilização do Sipra em versão desatualizada do Java torna o cadastro de beneficiários do programa de reforma agrária vulnerável a fraudadores por meio de ataques virtuais, além de desproteger a própria rede interna do Incra.
8. Verificou-se também que a maioria dos registros de erros nos cadastros de beneficiários apontados pelo TCU no Acórdão nº 775/2016 – Plenário, que fragilizam a política pública, poderiam ser evitados pela integração do Sipra às demais bases de dados do governo federal.
9. Ressalta-se ainda a insuficiência das medidas adotadas pela Unidade para cumprimento das determinações exaradas pelo TCU no Acórdão nº 5687/2015 – 2ª Câmara, notadamente no que se refere à normatização, em caráter complementar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), da atividade de auditoria interna e a fragilidade na gestão de convênios e acordos de cooperação técnica no Incra.
10. Em relação às recomendações emitidas pelo órgão de controle interno, observou-se que providências permanecem pendentes de implementação no sistema de monitoramento de recomendações e serão devidamente tratados por ocasião da revisão do Plano de Providências Permanente.
11. Nesse sentido, os achados apresentados demandam providências corretivas pertinentes, conforme recomendações consignadas no Relatório de Auditoria, que serão incluídas no Plano de Providências Permanente da Unidade para monitoramento.
12. A fim de ressaltar uma prática administrativa com potencial de impactar positivamente as operações da UPC, cumpre destacar o desenvolvimento de ferramenta, por meio de termo de execução descentralizada formalizado entre o Incra e a Universidade de Brasília, para apoiar e qualificar os trabalhos de campo da Unidade, notadamente no que se refere ao cruzamento de dados e ao uso de imagens de satélites. Nesse contexto, a citada ferramenta, caso cumpra os objetivos para os quais foi projetada, tem potencial para fornecer informações que serão utilizadas como suporte ao planejamento das atividades de Supervisão Ocupacional.
13. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III do artigo 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no artigo 151 do Decreto nº 93.872/1986 e no inciso VI do artigo 13 da IN/TCU nº 63/2010, e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0029, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria.
14. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0029, o respectivo Certificado de Auditoria, bem como este Parecer devem ser inseridos no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o artigo 52 da Lei nº 8.443/1992.



Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sa Teles, Secretário de Controle Interno**, em 09/08/2017, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0255211** e o código CRC **CB134E9D** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Palácio do Planalto – Anexo III-B, sala 212 – CEP 70150-900
Tel: (61)3411-2681/ Fax: (61)3321-0755/ cisetpr@presidencia.gov.br

MATRIZ DE ELEMENTOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE AGENTES

Referente ao Certificado de Auditoria SEI nº 0255165

Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 2017/0029 (SEI nº 0263232)

Unidade auditada: INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA

Referência: PROCESSO Nº 00010.000144/2017-01

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Itens E.1.1, E.1.3, E.2.1 e E.2.3 do Relatório de Auditoria nº 2017/0029	187.763.105-15	1/1/2016 a 3/1/2016 e 3/2/2016 a 15/5/2016	Gestão inefetiva da atividade disciplinar, contribuindo para a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva da Administração.	Artigo 21, II e VIII, do Anexo I (Estrutura Regimental do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra) do Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009; Artigo 122, II e X do Regimento Interno do Incra – Portaria nº 20/2009; Artigo 6º da Portaria INCRA nº 191, de 30/6/2009; e Artigos 142 e 143 da Lei nº 8.112/90.	3	Impossível avaliar	3



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Palácio do Planalto – Anexo III-B, sala 212 – CEP 70150-900
Tel: (61)3411-2681/ Fax: (61)3321-0755/ cisetpr@presidencia.gov.br

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Itens E.1.1, E.1.3, E.2.1 e E.2.3 do Relatório de Auditoria nº 2017/0029	290.477.902-78	01/01/2016 - 13/06/2016	Acúmulo de processos disciplinares pendentes de instauração, de acordo com pesquisa realizada junto ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) e intempestividade na instauração dos processos relacionados no Quadro 3 do item E.2.1, contribuindo para a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva da Administração.	Artigo 124, III, do Regimento Interno do Incra – Portaria nº 20/2009; Artigo 5º da Portaria INCRA nº 191, de 30/6/2009; e Artigos 142 e 143 da Lei nº 8.112/90.	1	Impossível avaliar	Impossível avaliar
	068.104.542-68	14/06/2016 - 31/12/2016			1	Impossível avaliar	Impossível avaliar



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Palácio do Planalto – Anexo III-B, sala 212 – CEP 70150-900
Tel: (61)3411-2681/ Fax: (61)3321-0755/ cisetpr@presidencia.gov.br

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Itens F.1, F.2, F.3, F.4, F.5, F.6, F.7, F.8, F.9, F.10, F.11, F.12, F.13, F.14 e F.15 do Relatório de Auditoria nº 2017/0029.	828.330.447-04	1/1/2016 a 17/1/2016 e 4/2/2016 a 26/7/2016	Gestão ineficiente, antieconômica e ineficaz dos recursos de Tecnologia da Informação.	Artigo 57, artigo 65 (I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI) e artigo 66 (II e III) do Regimento Interno do Incra - Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009.	1	Impossível avaliar	Impossível avaliar
	288.026.916-49	27/07/2016 - 31/12/2016			1	Impossível avaliar	Impossível avaliar



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Palácio do Planalto – Anexo III-B, sala 212 – CEP 70150-900
Tel: (61)3411-2681/ Fax: (61)3321-0755/ cisetpr@presidencia.gov.br

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Itens D.1, D.2, D.3 e D.4 do Relatório de Auditoria nº 2017/0029.	425.920.200-63	1/1/2016 a 16/3/2016; e 18/3/2016 a 29/5/2016	Gestão ineficiente, antieconômica e ineficaz da atividade de Supervisão Ocupacional.	Artigo 89, 93 e artigo 95 (I, V, VI e VII) do Regimento Interno do Incra - Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009.	1	Impossível avaliar	Impossível avaliar
	038.302.996-13	30/5/2016 a 31/12/2016			1	Impossível avaliar	Impossível avaliar

LEGENDA DA MATRIZ DE ELEMENTOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE AGENTES

“NEXO DE CAUSALIDADE” *(Lista não exaustiva, podendo ser acrescida pelo OCI)*

1. O comportamento do agente compõe a causa da falha e foi determinante para o resultado.
2. O comportamento do agente compõe a causa da falha, apesar de não ter sido determinante para o resultado.
3. O comportamento do agente não compõe a causa da falha, porém, em função das suas competências legais, o agente poderia ter atuado para evitar a falha e/ou seus efeitos negativos.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Palácio do Planalto – Anexo III-B, sala 212 – CEP 70150-900
Tel: (61)3411-2681/ Fax: (61)3321-0755/ cisetpr@presidencia.gov.br

“CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE DO AGENTE”

FATORES AGRAVANTES: *(Lista não exaustiva, podendo ser acrescida pelo OCI)*

1. O agente não tinha competência legal para praticar o(s) ato(s).
2. O agente estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato.
3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato, mas tinha competência legal para demandar a sua produção.
4. As decisões adotadas contrariaram a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
5. Embora as circunstâncias indicassem a necessidade de busca de orientação técnica e/ou jurídica para subsidiar a decisão, o agente não consultou a área competente.
6. Havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
7. O ato gerou benefícios para o agente.
8. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.
9. O ato gerou benefícios impróprios para terceiros, não integrantes da estrutura da unidade jurisdicionada.

Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.

FATORES ATENUANTES: *(Lista não exaustiva, podendo ser acrescida pelo OCI)*

1. As decisões do agente foram adotadas em atendimento a orientação técnica e/ou jurídica da área competente.
2. O agente não recebeu informações relevantes de terceiros que tinham dever legal ou funcional de alertá-lo.
3. O agente não estava munido de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato e tinha competência legal para demandar a sua produção.
4. Nas circunstâncias apresentadas, não havia alternativa mais adequada e/ou econômica para os cofres públicos.
5. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade do patrimônio público.
6. O ato foi praticado para atender situação emergencial no resguardo da integridade de pessoas.
7. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de serviço público essencial.
8. O ato foi praticado no contexto da manutenção do funcionamento de política pública cuja interrupção poderia causar transtornos a cidadãos e/ou riscos à saúde ou à vida dos beneficiários.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Palácio do Planalto – Anexo III-B, sala 212 – CEP 70150-900
Tel: (61)3411-2681/ Fax: (61)3321-0755/ cisetpr@presidencia.gov.br

9. Criação de uma unidade seccional de correição na estrutura do Incra, voltada exclusivamente para a execução de atividades disciplinares, conforme Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017.

Impossível avaliar: opção utilizada diante da ausência de evidências suficientes para a formação de opinião.

QUADRO AUXILIAR

Identificação de responsáveis cujas contas devem ser **ressalvadas** ou **julgadas irregulares**

CPF	Nome completo	Cargo ou função	Proposta do OCI (ressalva ou irregularidade)
187.763.105-15	Maria Lucia de Oliveira Falcon	Presidente	Ressalva
290.477.902-78	Luiz Rodrigues de Oliveira	Chefe de Gabinete	Ressalva
068.104.542-68	Francisco José Nascimento	Chefe de Gabinete	Ressalva
828.330.447-04	William George Lopes Saab	Diretor DE	Ressalva
288.026.916-49	Juarez Delfino da Silveira	Diretor DE	Ressalva
425.920.200-63	Cesar Fernando Schiavon Aldrighi	Diretor DD	Ressalva
038.302.996-13	Ewerton Giovanni dos Santos	Diretor DD	Ressalva

Brasília, 9 de agosto de 2017.

Coordenador-Geral de Auditoria de Gestão



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DE GESTÃO
CERTIFICADO DE AUDITORIA

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 2017/0029 (SEI nº 0263232)

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

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados, entre 1º de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2016, pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63 de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, 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 avaliação, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0029, proponho o encaminhamento pela **regularidade com ressalva** dos integrantes do Rol de Responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização.
4. Outrossim, proponho o encaminhamento pela **regularidade** das contas dos demais integrantes do Rol de Responsáveis.
5. 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. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Coordenador-Geral**, em 09/08/2017, às 17:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0255165** e o código CRC **34FA9D7F** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CASA CIVIL

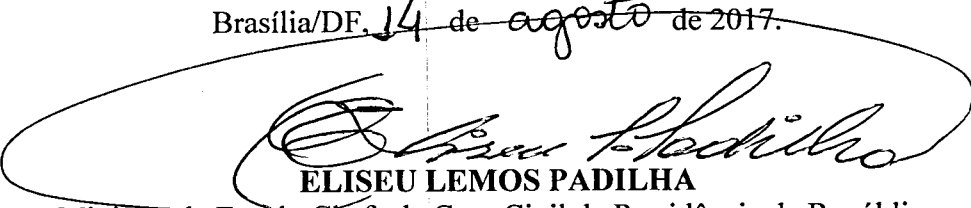
TIPO DE AUDITORIA	Auditoria Anual de Contas
UG RESPONSÁVEL	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
EXERCÍCIO	2016
MUNICÍPIO/UF	Brasília/DF
MINISTÉRIO SUPERVISOR	Casa Civil da Presidência da República

PRONUNCIAMENTO MINISTERIAL

Em conformidade com o disposto nos artigos 9º, inciso IV, e 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, **atesto haver tomado conhecimento** das conclusões contidas no Relatório e no Certificado de Auditoria, bem como do Parecer da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, relativo ao Processo de Tomada de Contas acima identificado, avaliado com a opinião: **REGULARIDADE** das contas de 14 integrantes do Rol de Responsáveis, e **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de outros sete.

2. Encaminhe-se o referido processo ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, na forma prevista pelo inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

Brasília/DF, 14 de agosto de 2017.


ELISEU LEMOS PADILHA

Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República