

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão do Instituto
Nacional de Colonização e Reforma Agrária**

2017

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

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ANTONIO LUIZ ALMEIDA
EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO
EVELINE MARTINS BRITO
RÉGIS XAVIER HOLANDA
Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria, Ouvidoria e Corregedoria

MARCELE BOTELHO
Avaliação da Gestão

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA
Gestora do Projeto

MÁRCIO ALVES SANTIAGO
Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO
Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES
Transferências Voluntárias

JOSÉ VELOSO COSTA
Resultados do Controle

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA
Transparência e Controle Social

ANA MARIA MELO DUARTE GUIMARÃES
Atividade Correcional

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA
Obtenção de Terras - Controles Internos e Planejamento

REMO NONATO
Obtenção de Terras – Registros Contábeis
Especialistas Técnicos

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA
Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Unidade Examinada: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra-Sede

Sumário

I.	INTRODUÇÃO	7
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	8
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	8
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	8
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	13
B.I.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	13
B.II.	RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA ...	15
B.III.	RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL	16
B.IV.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	18
C.	CONCLUSÃO	20
D.	RECOMENDAÇÕES	22
III.	ANEXO DE ACHADOS DE AUDITORIA	27
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	27
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	28
1.1.1.	FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA	32
1.1.2.	AUSÊNCIA OU DESATUALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO	35
1.1.3.	NÃO IDENTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS DE INTERESSE DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA OU IDENTIFICAÇÃO FORA DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS DE ATUAÇÃO	37
1.1.4.	AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DE REGIÕES PREFERENCIAIS	38
1.1.5.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO	39
1.1.6.	ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS)	41
1.1.7.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL	42
1.2.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	43
1.2.1.	DISTORÇÃO NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DA UNIÃO	49
1.2.2.	CARÊNCIA DE SUPERVISÃO NA CONTABILIZAÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	54
1.2.3.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	56
1.2.4.	IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS NO SIAFI	59
1.2.5.	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL	60
1.3.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	61
1.3.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES	61
1.3.2.	FRAGILIDADES NO CONTROLE DE IMÓVEIS DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA	67

1.3.3.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.....	70
1.3.4. (SIPRA)	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA	72
1.3.5.	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)	72
1.3.6.	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE).....	73
1.3.6.1.	OUTROS SISTEMAS.....	74
1.3.6.2.	AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCESSO DE OBTENÇÃO	75
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO	76
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	76
2.1.1.	AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO	77
2.1.2.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO	78
2.2.	GESTÃO DOS BENS MÓVEIS.....	79
2.2.1.	AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIACÃO DE BENS MÓVEIS.....	79
2.2.2.	BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO	80
2.3.	GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER	80
2.3.1.	DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS.....	80
2.4.	ANÁLISE DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES.....	81
2.4.1.	PREGÕES	81
2.4.1.1.	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA IMPEDIDA DE LICITAR NO VALOR DE 9,5 MILHÕES.....	82
2.4.2.	INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO	84
2.4.3.	PAGAMENTO DE R\$ 3,9 MILHÕES SEM RESPALDO CONTRATUAL.....	84
2.5.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	85
2.5.1.	CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA	85
2.5.1.1.	MOROSIDADE NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS	85
2.5.1.2. CONTAS ESPECIAL	CONVÊNIO NA SITUAÇÃO DE “INADIMPLENTE” SEM INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
2.6.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	86
2.7.	ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO	87
2.7.1.	MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	87
2.7.1.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE CADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS (%)	87
2.7.2.	MACROPROCESSO: OBTENÇÃO DE RECURSOS FUNDIÁRIOS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS	88
2.7.2.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS (R\$/HA)	88
2.7.2.2. DE ASSENTAMENTOS REQUERIDA (CAR) (%)	INDICADOR - ÍNDICE DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO COM REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL	89
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL.....	89
3.1.	CANAL DE ACESSO DO CIDADÃO	90
3.1.1.	E-OUV.....	91
3.1.1.1. OUVIDORIA PÚBLICA	UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE	91

3.1.1.2.	INEXISTÊNCIA DE UNIDADE DE OUVIDORIA PÚBLICA OCASIONANDO MANIFESTAÇÕES DE CIDADÃO SEM RESPOSTAS ⁹³	
3.1.1.3.	INEXISTÊNCIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	94
3.1.1.4.	AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PLANO ANUAL DE CAPACITAÇÃO	95
3.1.2.	E-SIC	95
3.1.2.1.	DEFICIÊNCIA NO CUMPRIMENTO DE PRAZOS AOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO...	95
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS.....	96
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	96
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO.....	97
3.3.1.	AUSÊNCIA DA CARTA DE SERVIÇOS NO PORTAL DE SERVIÇOS DO GOVERNO FEDERAL	97
3.4.	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE	97
3.4.1.	AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DO ROL DE INFORMAÇÕES E DOS DADOS ABERTOS.....	98
3.4.2.	INEXISTÊNCIA DE COMISSÃO PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS SIGILOSOS	99
4.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL.....	99
4.1.	AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL	99
4.1.1.	NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES	99
4.1.1.1.	NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA PORTARIA INCRA Nº 191/2009	100
4.1.2.	FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES.....	100
4.1.2.1.	INEFICIÊNCIA NA GESTÃO DAS AÇÕES CORRECIONAIS NO ÂMBITO DA CGE	102
4.1.2.2.	RETRABALHO NO FLUXO DA ANÁLISE DE DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES	102
4.1.2.3.	ACÚMULO DE PROCESSOS PENDENTES DE COMPETÊNCIA DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS	103
4.1.2.4.	RETRABALHO NO FLUXO DOS PROCESSOS NA FASE DE JULGAMENTO.....	104
4.1.3.	CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD.....	105
4.1.3.1.	FALHAS NO CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA CGU-PAD....	106
4.1.3.2.	NECESSIDADE DE TREINAMENTO DE SERVIDORES PARA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD .	111
4.1.4.	RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS.....	111
4.1.4.1.	INSUFICIÊNCIA DE SERVIDORES PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES DISCIPLINARES ...	112
4.1.4.2.	INADEQUAÇÃO DO ESPAÇO FÍSICO PARA O DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DA UNIDADE.....	112
4.1.5.	COMISSÕES DISCIPLINARES	113
4.1.5.1.	OPORTUNIDADE DE MELHORAR A EFICIÊNCIA DOS TRABALHOS DOS MEMBROS DAS COMISSÕES	114
4.1.5.2.	CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR.....	114
4.2.	AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	115
4.2.1.	INDICADORES DE TEMPORALIDADE	115
4.2.1.1.	PENDÊNCIAS NA REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE/ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS RELATIVAS ÀS DEMANDAS DISCIPLINARES	124

4.2.1.2.	DEMORA EXCESSIVA PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	126
4.2.1.3.	RISCO DE PRESCRIÇÃO EM VIRTUDE DA DEMORA DO PROCEDIMENTO NA FASE DE	
JULGAMENTO		127
4.2.2.	INDICADORES DE RESULTADO	129
4.2.2.1.	INEFICIÊNCIA NAS APURAÇÕES DA UPC	132
4.2.3.	INDICADOR DE RISCOS TEMÁTICOS.....	133
4.2.4.	REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	133
4.2.4.1.	FALHAS DETECTADAS NOS PROCESSOS CONDUZIDOS NO ÂMBITO DA UPC EM 2017	137
5.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	137
5.1.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE	
INTERNO		137
5.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....	138
5.2.1.	DA ESTRATÉGIA ADOTADA.....	139
5.2.2.	DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE	140
5.2.3.	DOS RESULTADOS ALCANÇADOS	141

I. INTRODUÇÃO

Trata-se do relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma (INCRA-Sede), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A presente auditoria teve por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, promover melhorias na prestação de contas da Unidade, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal.

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/002 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 18 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Secex/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/Presidência), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

O escopo definido abrange: avaliação da fidedignidade dos indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos; avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; avaliação dos atos de gestão afetos a compras, transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social e atividade correcional.

A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno, para atender ao escopo definido com o TCU e avaliar a gestão da UPC no exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: avaliação da gestão finalística e avaliação dos mecanismos de governança.

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede, em Brasília/DF, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada. Importa salientar que atrasos ou não apresentação das informações solicitadas pela equipe de auditoria, por vezes, prejudicaram o aprofundamento das análises realizadas.

Convém anotar que este relatório se encontra dividido da seguinte forma: *Avaliação da Gestão*, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e *Anexo de Achados de Auditoria*, seção em que são apresentados os Exames de Auditoria.

Cabe destacar que foi submetida a versão preliminar deste relatório à UPC. A manifestação da unidade foi analisada pelas áreas responsáveis da Ciset e considerados para a elaboração deste documento final.

Ressalta-se que, as propostas futuras a serem adotadas pela atual gestão, no intuito de mitigar as fragilidades descritas no Relatório de Avaliação da Gestão, bem como a fim de corrigir os problemas identificados serão tratadas com este órgão de Controle Interno no bojo do Plano de Ação a ser firmado com a UPC.

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

1. No que se refere à atuação finalística do órgão, os trabalhos tiveram por objetivo avaliar a gestão da Ação 211B - Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária, que consiste em obter áreas rurais para a implantação de assentamentos de reforma agrária para os trabalhadores rurais, visando promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender ao princípio de justiça social, ao aumento de produtividade e ao cumprimento da função sócio ambiental da propriedade.

2. Sobre o tema, importa destacar que, considerando o conteúdo do relatório de gestão da UPC, os trabalhos de acompanhamento da gestão realizados durante o exercício de 2017, bem como os critérios de materialidade, relevância e criticidade, definiu-se como escopo de avaliação do presente item a gestão dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, tendo como subsídio inicial a subavaliação do ativo imobilizado da União em virtude da não contabilização ou contabilização em valores desatualizados de imóveis destinados à reforma agrária.

3. Ante o exposto, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresenta-se a seguir a avaliação da UPC quanto à gestão dos bens imóveis rurais destinados à reforma agrária, subsidiada pelos resultados da auditoria detalhados no item 1 dos *Achados de Auditoria* do presente relatório.

A.1. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

4. Quanto à fase de planejamento da aquisição de imóveis destinados à reforma agrária, conforme registrado no item 1 do *Anexo de Achados de Auditoria*, os trabalhos realizados pela equipe evidenciaram fragilidade no planejamento, notadamente no que tange à elaboração e atualização do Plano Nacional de Reforma Agrária.

5. Embora a Autarquia tenha elaborado o documento pela última vez em 2003, a ausência de um plano atualizado que aborde as diretrizes metodológicas nacional consignando os objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais tem impactado a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária a cargo das Superintendências.

6. Dessa forma, verificou-se que 9 das 15 Superintendências selecionadas no processo de Auditoria Anual de Contas - 2017, não elaboraram os respectivos planos regionais e em para as outras 6 o plano encontra-se desatualizado.

7. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do INCRA Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Autorizado	Despesa Executada
2006	1.431.936.115,00	1.364.449.026,28

2007	1.444.704.729,00	1.399.346.564,55
2008	1.438.500.172,00	740.182.604,35
2009	950.554.563,00	742.778.052,95
2010	980.000.000,00	34.523.857,66
2011	930.000.000,00	790.873.031,36
2012	670.816.666,00	389.018.906,31
2013	652.900.000,00	514.862.363,96
2014	716.225.926,00	569.209.476,46
2015	800.000.000,00	355.416.771,98
2016	333.401.507,00	220.613.903,22
2017	193.941.985,00	140.420.560,63
Total Geral	10.542.981.663,00	7.261.695.119,71

Fonte: Siafi

8. No entanto, dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no INCRA Sede, evidenciaram a existência de 251 processos¹ no âmbito do INCRA, voltados para a futura aquisição de imóveis, sendo que em 237 processos a meta estava prevista para o ano de 2017, entretanto segundo dados do sistema não houve avanço no processo de obtenção.

9. Ademais, destaca-se que pagamentos historicamente promovidos para a obtenção de imóveis, tiveram como contrapartida a incorporação de bens de uso dominical, que passaram a ser gerenciados pela UPC, por meio de suas Superintendências Regionais, supervisionadas pelo INCRA-Sede.

10. Ante a evidenciada fragilidade histórica das peças de planejamento, a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente adquiridos assumem ainda maior criticidade. Cabe destacar, portanto, conteúdo do relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, e que apresentou em junho de 2017 de forma sucinta o seguinte contexto de alertas de risco previamente direcionados à autarquia:

Há mais de uma década, aquela corte vem deliberando sobre a necessidade de o Incra contabilizar no Siafi os imóveis destinados à reforma agrária. Inicialmente, **em 2004**, o Plenário desta Corte **determinou à autarquia**, por meio do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, **o registro desses imóveis no balanço patrimonial**.

Em 2006, o Tribunal também deliberou sobre o assunto, oportunidade em que **determinou à STN e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU)**, por meio do Acórdão 745/2006 -TCU-1ª Câmara, que constituíssem **grupo de trabalho**, com a participação do Incra, **com objetivo de padronizar a contabilização dos bens imóveis destinados à reforma agrária** e criar contas específicas para registro desses ativos e daqueles já transferidos aos assentados, mas que pudessem reverter ao domínio da autarquia, no caso de não cumprimento de condições resolutivas.

Esta Corte tratou novamente do assunto no âmbito do **Acórdão 578/2010-TCU-Plenário**, quando **determinou ao Incra que**, em conjunto com a STN e a SPU, **contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente**. (grifo

¹ Os processos relacionados estão nas seguintes fases processuais: “05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)”; “06 - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (DT)”; “06A - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (PFE)”; “06B - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (PRES.INCRA)”; “06E - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO - (Casa Civil)”.

nosso)

11. Como medidas até então adotadas pela autarquia, acrescentou:

Dentre outras providências adotadas pela autarquia, **foi instituído grupo de trabalho em 2011 para elaboração de fluxo simplificado de andamentos processuais e sua repercussão contábil**. Nessa época, o Incra solicitou à STN a criação e alteração de contas e eventos contábeis para o registro de seus imóveis no ativo imobilizado. Assim, a STN criou a conta 1.4.2.1.1.22.64, atualmente alterada pelo novo Pcas, para contabilização dos imóveis a registrar destinados à reforma agrária.

Em 2014, o Incra estabeleceu **cronograma para registro dos imóveis** obtidos para fins de reforma agrária, **compreendendo o período de 3/5/2014 até 31/12/2018**. Embora esse cronograma demonstre a preocupação da autarquia em solucionar o problema do registro contábil de seus bens, o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, que tratou da apreciação das Contas do Governo da República do exercício de 2014, consignou que grande parte dos imóveis destinados à reforma agrária ainda não estavam contabilizados no Balanço Geral da União.

Informações apresentadas pelo Incra, à época, evidenciaram que **aproximadamente 5% de seus ativos, isto é, 343 imóveis dos 7.242 obtidos para fins de reforma agrária, foram registrados no balanço patrimonial de 2014**. De todos esses bens, **apenas 1.092 estavam registrados em cartório em seu nome**.

Ainda sobre a contabilização de imóveis, o Tribunal vem atuando nos processos de prestação de contas anual de superintendências regionais do Incra, tendo constatado que a situação dos registros não é satisfatória, conforme recente o Acórdão 1.881/2017-TCU-1ª Câmara.

O Incra informou que o seu balanço encerrado em 31/12/2016 apresentou saldos contábeis em contas do ativo imobilizado que perfazem R\$ 16.695.987.279,44, correspondentes a 992 imóveis destinados ao Programa de Reforma Agrária. O Incra destaca que os registros desses imóveis no Spiunet com reflexo contábil no Siafi tiveram início em 2015 e decorrem de procedimentos administrativos e operacionais em consonância com plano de ação em execução, cujo cronograma estabelece o dia 31/12/2018 para conclusão dos trabalhos. **(grifo nosso)**

12. Por fim, trouxe o seguinte retrato ao final de 2016:

De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (**Sipra**), o Incra possui atualmente **7.733 imóveis** destinados à reforma agrária, sendo que **992** estão cadastrados **no Spiunet/Siafi**. Desses, 326 ativos estão registrados na conta 1.2.3.2.1.01.03 (terrenos/glebas) e 666 na conta 1.2.3.2.1.01.07 (fazendas, parques e reservas). Quanto ao registro em cartório, foi informado que **3.713 imóveis se encontram registrados em nome da autarquia**.

Segundo dados fornecidos pelo Incra, tendo por base o **Sipra**, há na carteira imobiliária da autarquia **7.733 imóveis** incorporados à reforma agrária que não foram titulados a assentados. Esses ativos perfazem a área total de **53.204.062,20 hectares**, distribuídos entre as trinta superintendências regionais da autarquia. O dado foi repassado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT/Incra). Aqui é interessante pontuar que há **divergência** entre essa informação e a obtida junto ao **acervo fundiário da autarquia**, disponível em endereço eletrônico. **Segundo essa fonte, o Incra possui 44.843.853 hectares** de terras destinadas à reforma agrária. **(grifo nosso)**

13. De acordo com o contexto apresentado, a alertada inexistência de registro patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária remete não apenas à inadequação formal das rotinas e procedimentos para o lançamento contábil no Siafi e/ou Spiunet, mas também à fragilidade das informações que deveriam subsidiar tais lançamentos (cálculo do valor atualizado dos imóveis, e não identificação ou divergência de informações sobre cada imóvel), evidenciando o descontrole gerencial sobre os mencionados imóveis.

14. Nesse mesmo sentido, o próprio INCRA Sede, por meio do Ofício nº 5863/2017/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 20 de dezembro de 2017, apresentou entendimento de que a adequação desse controle patrimonial é um processo segmentado, em que cabe aos setores de contabilidade do INCRA, na Sede e nas Regionais, o registro no Siafi, e às áreas técnicas proverem as informações necessárias que subsidiariam tais registros (elaboração de “kits” com documentação de suporte para reavaliação e registro no Spiunet).

15. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram um incremento de R\$ 30.425.668.196,95 durante o exercício de 2017, conforme evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 2 – Contas contábeis representativas do ativo imobilizado

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210103	Terrenos e Glebas - Spiunet	37.484.356,89	13.344.495.331,94	33.221.256.326,63
123210109	Fazendas - Spiunet	101.982.632,13	2.675.737.946,81	13.523.105.497,51
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	2.102.852.532,71	2.060.401.081,26	2.004.844.007,03
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	1.743.868.223,50	1.159.798.238,37	916.894.964,16
Total Geral		3.986.187.645,23	19.240.432.598,38	49.666.100.795,33

Fonte: Siafi – dez/2017

16. No que tange às contas “Terrenos e Glebas” e “Fazendas”, o incremento se deu em decorrência do registro de 533 novos imóveis e a reavaliação de 798 imóveis.

Tabela 3 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Spiunet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
83	139.466.889,02	990	16.020.233.278,75	1523	46.744.361.824,14

Fonte: Spiunet – dez/2017

17. Verificou-se ainda que os lançamentos existentes no Siafi, notadamente nas contas “123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária” e “123210424 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária”, no montante total de R\$ 2.921.738.971,19, representam registros contábeis realizados em contas correntes genéricas (tipo 999), não permitindo a identificação dos imóveis.

18. Assim, em que pese a existência de tratativas entre diversos órgãos (fundamentalmente STN e INCRA Sede), que culminaram com a criação de contas contábeis para registros diretamente no Siafi a partir de 2011, e com a necessidade de registro diretamente no Spiunet a partir de 2015 (em virtude da publicação da Portaria Conjunta STN e SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014), houve pouco avanço quando se compara os números aqui demonstrados com aqueles levantados pelo TCU, notadamente quando do julgamento das contas do Presidente da República no exercício de 2014² e 2016³.

19. Nesse diapasão, foi levantado pelo Tribunal a necessidade do registro de 6.899

² Acórdão 2.461/2015 - Plenário.

³ Acórdão 1.320/2017 – Plenário. Valor levantado para os imóveis destinados a reforma agrária até 31/12/2016.

imóveis de um total de 7.242⁴, representando uma subavaliação do ativo de aproximadamente R\$ 227 bilhões pela não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária.

20. Se comparado com os números apresentados pelo próprio INCRA-Sede⁵, os lançamentos realizados ainda estão muito aquém do total de 7.444 imóveis totalizando um montante de R\$ 154.051.580.237,50, conforme valor apurado em Planilha de Preço Referencial⁶ elaborada pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos – DT.

21. Além disso, quanto à fidedignidade das informações que deveriam subsidiar os registros, constatou-se a manutenção das fragilidades das atuais ferramentas institucionais voltadas para a gestão, gerenciamento e monitoramento desses bens imóveis. Assim, apesar das informações apresentadas pela UPC reportarem a continuidade na utilização do Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra), evidenciou-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais no referido sistema ainda continuam pendentes de resolução.

22. Nessa linha, os exames realizados demonstraram que o Sipra continua possibilitando a alteração de dados sensíveis como as áreas dos imóveis e até mesmo sua exclusão por qualquer perfil de usuário. Ademais, vale ressaltar que o Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União – Spiunet, utilizado para o registro patrimonial dos bens destinados à reforma agrária, apesar de apresentar integração com o Siafi, foi construído para a gerência da utilização dos "Bens de Uso Especial" da União, e não "Bens de Uso Dominical".

23. Salienta-se, por fim, que não foram identificadas ações no âmbito da UPC voltadas para conciliação das informações constantes do Sipra, SNCR, Siafi e Sisote, permanecendo a não integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre os territórios rurais nacionais.

24. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, dados extraídos do Sisote, em 31/12/2016, mostraram a existência de 7609 imóveis distintos já com imissão na posse. Números apresentados pelo INCRA-Sede⁷ às Superintendências Regionais demonstraram o universo de 7.444 imóveis, em 03/05/2018. Por fim, dados fornecidos pelo INCRA-Sede, tendo por base o Sipra, demonstraram que há na carteira imobiliária da autarquia 7.733 imóveis, em 31/12/2016.

25. Aliado a isto, a falta de supervisão no processo de gestão dos imóveis ou a falta de rotinas intestinas, situação essa já apontada⁸ pelo Tribunal, acabaram resultando em informações divergentes e/ou contraditórias repassadas às Superintendências, a exemplo do que ocorreu na Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas. Na ocasião, a SR recebeu orientação⁹

⁴ Acórdão 2.461/2015 – Plenário. Números de imóveis obtidos para fins de reforma agrária até 31/12/2014.

⁵ Memorando-Circular nº799/2018/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA (0819564), de 15/05/2018, cujo conteúdo remonta ao Ofício 84522/2017-MP, de 30/10/2017, que trata do procedimento recomendado em 2017 pela STN e SPU para o registro global.

⁶ Planilha SEI nº 0816981

⁷ Memorando-Circular nº799/2018/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA (0819564), de 15/05/2018, cujo conteúdo remonta ao Ofício 84522/2017-MP, de 30/10/2017, que trata do procedimento recomendado em 2017 pela STN e SPU para o registro global.

⁸ Acórdão 459/2014 – Plenário.

⁹ Memorando-Circular nº799/2018/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA (0819564), de 15/05/2018, cujo conteúdo remonta ao Ofício 84522/2017-MP, de 30/10/2017, que trata do procedimento recomendado em 2017 pela STN e SPU para o registro global.

do INCRA-sede para que o registro dos imóveis ainda não incluídos no Spiunet, fosse realizado diretamente no Siafi, pelo valor global apurado em Planilha de Preço Referencial¹⁰ elaborada pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos – DT. Ocorre que, conforme consta da planilha, à SR restava um saldo de 2 imóveis a registrar, entretanto o valor de ajuste proposto foi um lançamento no valor global **negativo** de R\$ 8.843.256.581,95.

26. Evidencia-se, portanto, que a indefinição de diretrizes, procedimentos e rotinas gerais para registro e controle desses imóveis aliado à ausência de supervisão no processo de gestão dos imóveis impactou sobremaneira o desempenho da Autarquia.

27. Sendo assim, ficou assentado que ainda inexistem informações conclusivas acerca do universo e dos valores dos imóveis que constituem o acervo patrimonial do INCRA, bem como não existem controles internos administrativos e gerenciais que permitam o gerenciamento dos imóveis destinados à reforma agrária, que poderiam subsidiar o acompanhamento e conciliação dos registros contábeis, procedimentos não realizados pela Unidade.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

28. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar riscos aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

29. O adequado gerenciamento desses riscos, por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

30. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplaram a gestão dos seguintes mecanismos de governança:

- a. controles internos administrativos;
- b. controle social e transparência;
- c. atividade correcional; e
- d. alertas do controle interno e externo.

B.I. RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO

31. Para a implementação de políticas públicas, a administração pública federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

32. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e

¹⁰ Planilha SEI nº 0816981

informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

33. Conforme registrado no anexo de achados, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, e na capacidade de resposta a esses alertas, avaliaram a conformidade na gestão dos controles internos atinentes:

- a. à gestão orçamentária, financeira e contábil;
- b. às compras e contratações;
- c. às transferências voluntárias;
- d. aos bens patrimoniais; e
- e. ao gerenciamento da folha de pagamento.

34. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 249 documentos registrados pelo próprio contador no referido sistema. Vale ressaltar que o problema ocorre em grande parte das Superintendências Regionais, conforme constatado nas auditorias anuais de contas exercício 2017, nas quais foram identificadas um total de 15.690 documentos registrados pelos contadores.

35. Entretanto, míster salientar que o Art. 44 da Portaria nº 49 de 31 de janeiro de 2017, que trata do regimento interno¹¹ do INCRA, já estabelecia que compete às Divisões Contábeis executarem o lançamento dos fatos contábeis. Ocorre que a norma parece divergir dos preceitos legais que tratam do princípio da segregação de funções, conforme determina o item 8 da Macrofunção Siafi 02.03.15 e itens 3.9 e 3.9.1 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

36. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos 36.964 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial tiveram qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Vale ressaltar que as fragilidades na conformidade de registro de gestão também foram observadas nas Superintendências do INCRA, visto que do universo de 175.264 documentos gerados no Siafi, 67.116 não foram objeto de análise e 107.926 não tiveram qualquer tipo de restrição.

37. Concernente à análise de compras e contratações, a principal fragilidade evidenciada remonta à identificação de pagamento de R\$ 3,9 milhões sem respaldo contratual com posterior contratação da mesma empresa, no valor de 9,5 milhões, apesar dessa não ter sido a vencedora do certame e estar temporariamente suspensa de participação em licitação e contratação com a Administração.

38. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que o Siconv apresentou durante o exercício uma série de alertas que não foram tratados de forma efetiva pelos gestores.

¹¹ Competência mantida no art. 43, inciso I do atual Regimento Interno, Portaria nº 338, de 9 de março de 2018.

39. Essas inconformidades evidenciam a existência de riscos reais quanto à execução dos objetos pretendidos, com potencial impacto no atingimento das metas e do resultado dos programas de governo executados de forma descentralizada.

40. Sob a perspectiva patrimonial, além daquelas inconformidades já contextualizadas no item “A – Gestão Finalística” que avaliou a gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, constatou-se a partir da análise dos demonstrativos contábeis constantes do Siafi a ausência de registros de depreciação e/ou amortização de ativos permanentes o que impossibilita o adequado conhecimento por parte do gestor da realidade patrimonial da UPC, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

41. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber no INCRA-Sede. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 13.644.756,047,75 das contas, que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

42. Registra-se que na gestão do pagamento de pessoal, não foram identificadas inconsistências no sistema Siape a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU.

43. Por fim, quanto à avaliação da fidedignidade dos dados utilizados na demonstração dos principais indicadores de desempenho relacionados aos Macroprocessos do Incra, observou-se que eles apresentaram inconsistências que comprometem sua confiabilidade e/ou utilidade para mensurar o resultado da gestão da Unidade, notadamente aqueles relacionados ao macroprocesso de obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamentos.

B.II. RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

44. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela UPC, adotou-se como parâmetro os seguintes aspectos indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU nº 65/2018:

- a. canais de acesso do cidadão;
- b. aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários;
- c. carta de serviços ao cidadão; e
- d. mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

45. No que tange aos canais de acesso do cidadão, o INCRA, por recomendação dessa Secretaria, aderiu ao e-OUV com o intuito de receber, tratar e responder as demandas de uma ouvidoria pública. A mencionada adesão representou um avanço sob a perspectiva gerencial e possibilitou identificar, todavia, que 50% das manifestações dos cidadãos recebidas durante o exercício ficaram sem respostas ao final de 2017.

46. Ainda, por força da Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, da

CGU, o INCRA adotou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Após análise das informações constantes do Sistema, constatou-se deficiências no cumprimento de prazo, notadamente quanto a pedidos de acesso a informação sem resposta, conforme demonstrado no *Anexo de Achados*.

47. Ainda, verificou-se que a ouvidoria pública do INCRA, como espaço para usuários de serviços públicos apresentarem manifestações, ainda não está formal e fisicamente instituída. Consequentemente, não há Ouvidor, em sentido amplo, nomeado na autarquia, com competência para atuar como facilitador nas relações com o cidadão, bem como estrutura física para promover a gestão dessas demandas. Vale ressaltar que na unidade existe um órgão com a denominação de Ouvidoria, entretanto ela existe para tratar de questões que se restringem a conflitos agrários.

48. Aliado a isso, o INCRA ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela Autarquia.

49. Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão, evidenciou-se que o documento disponibilizado pelo INCRA-Sede por meio do portal eletrônico da Autarquia contempla as informações sobre a estrutura, o organograma, a relação de gestores e os contatos das unidades da autarquia em todo o país. No entanto a Carta do INCRA não consta do Portal de Serviços do Governo Federal, conforme demonstrado no *Anexo de Achados*.

50. Por fim, os mecanismos de transparência ativa disponíveis no site eletrônico da Autarquia permite identificar os programas, projetos e ações executadas pela UPC, todavia não há identificação e disponibilização de metas específicas. Existe ainda no site divulgação atualizada da agenda do Presidente bem como da estrutura organizacional da entidade, com os respectivos ocupantes de cargos, endereço e telefone. No entanto, a exigência de publicação anual do rol das informações desclassificadas e classificadas em grau de sigilo, conforme previsão na Lei nº 12.527/2011, não está sendo cumprida.

B.III. RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL

51. A fim de avaliar a gestão da atividade correccional do INCRA-Sede, a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores, com ênfase nos aspectos do ambiente correccional e procedimentos disciplinares. Para o ambiente correccional foi considerado na avaliação: (i) normas regulamentares e atribuições; (ii) fluxo das ações disciplinares; (iii) cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD; (iv) infraestrutura; e (v) comissões disciplinares.

52. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares se encontram elencadas na Portaria Incra nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o seu Regimento Interno, e na Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, que, entre outras matérias, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares no âmbito da autarquia. No entanto foi verificado a necessidade de atualizar a Portaria Incra nº 191, a fim de adequá-la à criação da Corregedoria-Geral (CGE), bem como às atualizações normativas supervenientes.

53. Da análise do fluxo das ações disciplinares foi observada a necessidade de realizar o mapeamento dos fluxos e rotinas da CGE, a fim de otimizar a execução das atividades da Unidade, identificando-se eventuais gargalos, bem como realizar inventário dos processos afetos àquela

área, para fins de obtenção de indicadores e informações gerenciais, estabelecendo mecanismos de controle interno das suas demandas.

54. Aliado a isso foi identificada a necessidade de definir competência para emissão de juízo de admissibilidade e de auxílio ao julgamento, evitando-se a multiplicidade de pareceres de idêntico teor, no intuito de evitar retrabalho nessas atividades e imprimir maior celeridade na condução das ações correccionais. Como consequência pode haver processos pendentes que não estão afetos à competência da Sede da Autarquia.

55. Foi verificado, ainda, que não é realizado o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, visando verificar se estão realizando ações para a devida conclusão do processo sob os aspectos de qualidade, tempestividade e eficácia.

56. Como consequência, evidenciou-se a falta de tempestividade para a instauração de procedimento disciplinar e o julgamento dos processos, conforme análise gerencial realizada nos processos referentes a denúncias, representações, sindicâncias investigativas e processos administrativos disciplinares que estavam em curso em 2017 ou pendentes de análise ou instauração no âmbito da UPC.

57. Nessa toada, os indicadores de temporalidade indicaram uma relação de 141 processos pendentes de análise, providências e/ou instrução e outros 22 processos ainda na fase de inquérito com um tempo médio de três anos e um mês entre a data da ciência do fato e a instauração do procedimento disciplinar. Além disso, foram identificados 31 processos na fase de julgamento com um lapso de tempo entre a entrega dos trabalhos pela comissão e a emissão de parecer de auxílio ao julgamento de aproximadamente um ano e oito meses.

58. Da análise das informações constantes do CGU-PAD, constataram-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, referentes ao registro e a tempestividade dos atos das comissões e atualização das fases de 52 processos.

59. No que se refere à infraestrutura, a UPC não dispõe de espaço apropriado para realização de reuniões bem como para o desempenho das atividades das comissões. Quanto aos recursos humanos, observou-se que são insuficientes para o desempenho tempestivo da atividade disciplinar.

60. No que se refere às comissões disciplinares, foi identificado que a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares, embora conte com cinco servidores lotados na Corregedoria-Geral. No que tange aos recursos financeiros para deslocamentos no curso das apurações, eles são suficientes, conforme informado em entrevista. Ademais, verificou-se ainda uma precariedade no controle das atividades das comissões, tendo sido relatada a impossibilidade de acompanhar as atividades desenvolvidas no âmbito das comissões.

61. Cabe destacar que a UPC foi instada a se pronunciar quanto aos riscos apontados em sede de Relatório Preliminar, tendo exarado manifestação acerca dos pontos levantados, consoante Relatório apresentado em anexo ao Ofício 39413, de 6 de setembro de 2018, documentos SEI 0793559 e 0793555, respectivamente.

62. No bojo da manifestação apresentada pela Corregedoria-Geral do INCRA-CGE, foram apontadas medidas recentes, bem como propostas futuras a serem adotadas pela atual gestão daquela unidade seccional de correição, no intuito de mitigar as fragilidades descritas no

Relatório de Avaliação da Gestão, bem como a fim de corrigir os problemas identificados. Tais medidas e propostas serão tratadas com este órgão de Controle Interno no bojo do Plano de Ação a ser firmado com a UPC.

63. Entretanto, impende ressaltar que a CGE ratificou os achados trazidos pela equipe de auditoria, mormente, quanto à grande deficiência da gestão anterior, que se mostrou ser a causa raiz dos problemas apontados, bem como quanto à ausência de estrutura apropriada de recursos humanos, concernente à gestão da atividade disciplinar.

64. Desse modo, esclarece-se que nenhum dos argumentos trazidos teve o condão de elidir as irregularidades identificadas no curso dos trabalhos de auditoria, ao contrário, corroboraram os achados, ao tempo em que apresentaram providências necessárias à devida solução/melhoria da grave situação encontrada, por meio de drástica mudança na gestão da atividade correcional da UPC.

65. A esse respeito, faz-se necessário destacar os esforços empreendidos pela Presidência da Autarquia, que criou, em onze de janeiro de 2017, a Corregedoria-Geral do INCRA, por meio do Decreto nº 8.955/2017, dotando a unidade de autonomia para a gestão das demandas disciplinares, haja vista o cargo de Corregedor-Geral ter natureza de mandato, como também, após o pedido de exoneração do então Corregedor-Geral, em maio de 2018, nomeou servidor tecnicamente qualificado para a incumbência, oriundo dos quadros da Corregedoria-Geral da União – CGU, a fim de possibilitar uma eficiente gestão da atividade.

66. No entanto, apesar das deficiências estruturais existentes no âmbito da UPC, consoante apontado na manifestação do gestor, releva destacar que a causa raiz dos achados apontados neste Relatório foi a ineficiência da gestão das ações correcionais da CGE, durante o exercício de 2017, conforme exposto no item 4.1.2.1, consubstanciado em entrevistas e demais papéis de trabalho.

67. Nesse sentido, ressalte-se que os problemas estruturantes identificados, mormente, a carência de pessoal qualificado, apesar de dificultar a gestão, **não justifica** a não adoção de providências necessárias a fim de mitigar a situação já precária. A exemplo disso, citem-se as providências adotadas pela atual gestão da CGE que, apesar de contar com o mesmo quadro de colaboradores e com passivo de processos ainda maior que em 2017, vem empreendendo medidas adequadas à melhoria da eficiência da unidade, conforme relatos apresentados em sede de manifestação do Relatório Preliminar.

B.IV. RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO

68. Os órgãos de controle avaliam, apontam riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

69. Na identificação dos riscos, a atuação dos órgãos de controle contribui produzindo informações a partir da avaliação da gestão, do monitoramento, do processamento de consultorias e da análise de consultas e denúncias, de modo a subsidiar a alta administração sobre os riscos, propiciando decisões mais seguras e confiáveis.

70. Dessa forma, atuando de forma contínua, inibem a irregularidade na gestão pública,

criando o senso de responsabilização nos gestores. E dessa ação, surgem também melhorias nos controles internos do próprio gestor.

71. Diante do exposto e com vistas a avaliar a atuação do gestor para atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, buscou-se analisar os registros realizados no sistema Monitor Web - Sistema de Monitoramento de Recomendações do Órgão de Controle Interno; bem como as medidas implementadas para atender às determinações do TCU, constante no Acórdão 775/2016.

72. Como resultado, verificou-se, em consulta ao sistema Monitor, que há 53 recomendações qualificadas no referido sistema como (i) estruturantes, (ii) com indicativo de reposição ao erário ou (iii) apuração de responsabilidade, sendo que 38 encontravam-se pendentes de resposta pelo Gestor. Deste universo, 20 tiveram a data limite para atendimento encerrada em 2015, 6 em 2016, 1 em 2017 e 11 em 2018, restando configurado a não atuação da UPC no sistema Monitor, com vistas à regularização das recomendações apontadas pelo Órgão de Controle Interno.

73. Em que pese a situação acima descrita, quando instados a se manifestarem, por meio de solicitação de auditoria, a unidade disponibilizou os registros decorrentes das diligências que a Auditoria Interna dessa Autarquia realizou junto ao INCRA Sede, com vistas ao atendimento e cumprimento das demandas dos órgãos de controle e fiscalizadores.

74. Ante o cenário exposto, cabe alertar à UPC, especificamente, com relação à inércia do gestor para a implementação de providências dos órgãos de controle interno que, tal situação, resulta no não aperfeiçoamento da política pública e, conseqüentemente, a perda da oportunidade de melhoria na eficiência, eficácia e efetividade da citada política, com impacto negativo na gestão, fato este que pode implicar responsabilização dos gestores junto ao TCU, 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 TCU.

75. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, até a edição do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades, em novembro de 2017, apenas 5.923 indícios foram analisados pelas Superintendências Regionais, mas sem que se houvesse o respectivo desbloqueio no Sipra por ausência de elementos técnicos ou documentação comprobatória, conforme relatado no próprio Plano.

76. Além disso, as rotinas realizadas pela Autarquia possibilitaram as condições técnicas para realizar o desbloqueio em massa de 293.828 indícios de irregularidades, levando em consideração critérios técnicos estabelecidos pelo INCRA e já, segundo a Unidade, encaminhados ao TCU. No entanto, ainda restavam 473.995 irregularidades não tratadas pela Unidade.

77. Por fim, quando da manifestação do relatório preliminar, a UPC informou, no que se refere o saneamento dos indícios de irregularidade, que o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional fora atualizado em agosto de 2018, conforme entendimento com o Tribunal de Contas da União, sendo previsto para ser executado até dezembro de 2020. Assim, o desdobramento das ações dispostas nesse plano serão monitoradas por esta Secretaria de Controle Interno, a fim de contribuir com o gestor para a total execução das metas ali dispostas.

C. CONCLUSÃO

78. Quanto ao macroprocesso de obtenção de terras, a ausência de diretrizes, procedimentos e rotinas gerais para registro e controle dos imóveis destinados a reforma agrária aliado à ausência de supervisão no processo de gestão desses imóveis, acarretaram em baixo desempenho da Autarquia no atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União.

79. Sendo assim, ficou assentado que existem informações inconclusivas acerca do universo e dos valores dos imóveis que constituem o acervo patrimonial do INCRA, bem como não foram identificados aperfeiçoamentos dos controles internos administrativos e gerenciais que permitam o gerenciamento dos imóveis destinados à reforma agrária, que poderiam subsidiar o acompanhamento e conciliação dos registros contábeis, procedimentos não realizados pela Unidade.

80. A ausência de um plano atualizado que aborde as diretrizes metodológicas nacional consignando com os objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais tem impactado sobremaneira a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária a cargo das Superintendências. Dessa forma, em uma análise ampla, ficou assentada a perda do protagonismo do INCRA no planejamento e na execução da Política Nacional de Reforma Agrária.

81. Aliado a isso, os indicadores utilizados para subsidiar o gestor na tomada de decisão, notadamente no que tange ao macroprocesso obtenção de terras, não apresentaram o atributo da confiabilidade e, como consequência, fica comprometida a utilidade dessas ferramentas para subsidiar o gestor nas decisões. Nesse sentido, servir-se de um indicador impreciso apresenta elevado risco para eventual processo decisório. Ainda, a utilização de métodos distintos entre as Superintendências e o INCRA, para calcular os indicadores, evidencia falha na coordenação de ações entre a Sede e as Superintendências Regionais, no que se refere à definição de critérios de mensuração e divulgação dos resultados da gestão.

82. No que se refere à avaliação sobre os mecanismos de governança da UPC, foram identificadas inconformidades que se relacionam de forma direta com as fragilidades da gestão finalística relatadas nos parágrafos anteriores. Assim, a inadequada gestão dos mecanismos de controle atualmente existentes tem impacto no desempenho da UPC.

83. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades na supervisão do processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas das transferências voluntárias, bem como convênios já finalizados na condição de inadimplentes, mas sem a instauração de respectiva TCE.

84. Quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle.

85. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Vale

ressaltar que as fragilidades aqui elencadas também foram observadas nas Superintendências do INCRA, da qual se conclui que as mesmas podem ter sido ocasionadas por uma orientação prevista na Portaria 49 cujo teor diverge da dos preceitos legais que tratam do princípio da segregação de funções, conforme determina o item 8 da Macrofunção Siafi 02.03.15 e itens 3.9 e 3.9.1 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

86. Referente à gestão da transparência e do controle social, verificou-se que a unidade aderiu aos sistemas “e-OUV” e “e-SIC”, criando canais formais de acesso do cidadão. Todavia, foi constatado deficiências no cumprimento de prazos resultando em pedidos de informações sem respostas. Evidenciou-se ainda que, embora a UPC tenha estruturado a função de Ouvidoria Agrária, com a finalidade única de solucionar conflitos agrários, ainda não foi implementada uma ouvidoria pública como espaço para usuários dos serviços públicos apresentarem manifestações. Consequentemente, não há Ouvidor, em sentido amplo, nomeado na autarquia, com competência para atuar como facilitador nas relações com o cidadão, bem como estrutura física para promover a gestão dessas demandas.

87. Com relação às atividades correcionais, após análise dos procedimentos disciplinares conduzidos, verificou-se o atendimento à demanda antiga dos órgãos de controle por meio da criação de unidade específica voltada para a gestão da atividade correcional no âmbito da unidade.

88. Todavia, ainda permaneceram as fragilidades na gestão da atividade, evidenciadas pelo acúmulo de denúncias/representações pendentes de providências bem como pela ineficiência nas apurações empreendidas, acarretando em prescrição da pretensão punitiva e impunidade relativa a irregularidades anteriormente apontadas no âmbito do INCRA.

89. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, especificamente acerca do Acórdão nº 775/2016 - Plenário, a estratégia de regularizar os indícios à medida que os beneficiários procurassem o Incra para acessar benefícios adotada pelo Instituto priorizou a abordagem de indícios justificáveis e que não se configuram irregularidades, pois os beneficiários supostamente contemplados de má fé, por apresentarem sinais de riqueza, estarem registrados como falecidos, serem alheios ao meio rural, dentre outras situações, provavelmente não dependem das políticas públicas do INCRA e não acessam benefícios da Autarquia, além da titularidade provisória da terra.

90. Esse modelo, inicialmente, mostrou-se adequado por sanar equívocos e injustiças gerados com o bloqueio sem prejudicar a atuação da Autarquia na gestão da política pública de reforma agrária. No entanto, somente com a implementação complementar de uma estratégia ativa, com realização de supervisão ocupacional, será possível motivar o processo de retomada e regularizar as ocupações das respectivas terras.

91. Sendo assim as medidas adotadas não foram suficientes para corrigir ou evitar uma possível aplicação indevida, mantendo um ambiente de insegurança jurídica para os beneficiários. Afinal, permanecem beneficiários bloqueados cujos indícios de irregularidades podem não proceder e trabalhadores rurais acampados em terras do Instituto que continuam sem acessar os benefícios da reforma agrária.

92. Por fim, cabe ressaltar que esta Ciset continuará acompanhando o desdobramento das ações de desbloqueio em cumprimento ao disposto no Acórdão, bem como monitorando a execução por parte do Incra do Plano de Supervisão Ocupacional, o qual segundo informado na

manifestação desse relatório preliminar, fora atualizado em agosto de 2018, conforme entendimento com o próprio Tribunal de Contas da União, sendo previsto para ser executado até dezembro de 2020.

D. RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos achados evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; apresentando os subsídios técnicos que suportem essa decisão.

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

- 1.1) Achado 1.1.1: Fragilidades no planejamento para obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária;

Achado 1.1.2: Ausência ou desatualização de Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970;

Achado 1.1.3: Não identificação de imóveis rurais de interesse do programa de reforma agrária ou identificação fora das áreas prioritárias de atuação;

Achado 1.1.4: Ausência de identificação de Regiões Preferenciais em descumprimento ao Decreto nº 433/1992;

Achado 1.1.5: Ausência de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado;

Achado 1.1.6: Elaboração e publicação do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e das Planilhas de Preços Referenciais (PPRs).

Possíveis impactos: Aquisição de terras com valores acima de mercado; conflito agrário; perda do protagonismo na política nacional de redistribuição de terras.

- 1.2) Achado 1.2.1: Distorção nas demonstrações contábeis consolidadas da União Prestação de Contas do Presidente da República de 2016 [TC 012.659/2017-7];

Achado 1.2.2: Carência de supervisão na contabilização dos imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Achado 1.2.3: Subavaliação do ativo imobilizado

Achado 1.2.4: Impossibilidade de avaliação da fidedignidade de registros já existentes no SIAFI e identificação de novos registros em conta genérica.

Achado 1.2.5: Falta de registro de restrição na Conformidade Contábil em decorrência da subavaliação do ativo imobilizado

Possíveis impactos: (i) Desconhecimento sobre o total de imóveis já adquiridos pela UPC; aquisição de novos imóveis sem necessidade; perda patrimonial; e gestão ineficaz da política pública e (ii) Imóveis não registrados, imóveis registrados de forma inadequada, descontrole patrimonial, subavaliação do ativo, perdas patrimoniais, gestão ineficiente; (iii) subavaliação do ativo e descumprimento dos prazos estabelecidos com o Tribunal de Contas da União.

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

- 2.1) Achado 1.2.4: Impossibilidade de avaliação da fidedignidade de registros já existentes no SIAFI e identificação de novos registros em conta genérica.

Possíveis impactos: Ausência de fidedignidade dos registros contábeis, desconhecimento sobre a identidade do imóvel.

- 2.2) Achado 2.1.1: Afronta ao princípio da segregação de função

Possíveis impactos: (i) Não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções; (ii) Não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções.

- 2.3) Achado 2.1.2: Ausência de conformidade de registro de gestão

Possíveis impactos: (i) Lançamentos com impacto financeiro sem documentação que de suporte; não identificação de irregularidades pela atuação indevida do conformista de registro de gestão; (ii) Não identificação de irregularidades pela atuação indevida do conformista de registro de gestão.

- 2.4) Achado 2.5.1.1: Morosidade na análise da prestação de contas de convênios.

Possíveis impactos: Celebração de novos convênios com convenientes que poderiam estar impossibilitadas de receber transferências voluntárias; dificuldades no ressarcimento de eventuais danos ao erário bem como apuração de responsabilidades.

- 2.5) Achado 2.5.1.2: Convênio na situação de “inadimplente” sem instauração de tomada de contas especial.

Possíveis impactos: Celebração de novos convênios com convenientes que poderia estar impossibilitadas de receber transferências voluntárias; dificuldades no ressarcimento de eventuais danos ao erário bem como apuração de responsabilidades.

- 2.6) Achado 2.4.3: Pagamento de 3,9 milhões sem respaldo contratual

Possíveis impactos: aquisições não amparadas por instrumento legal precedido de processo licitatório; aquisições com valores acima do preço de mercado; favorecimento de empresas inadimplentes.

- 2.7) Achado 2.4.1.1: Contratação de empresa impedida de licitar no valor de R\$ 9,5 milhões
Possíveis impactos: Contratação de empresa, que estava com suspensão temporária de participação em licitação e contratação com a Administração, no valor de 9,5 milhões.
- 2.8) Achado 2.2.1: Ausência de registros de depreciação de bens móveis.
Possíveis impactos: Superavaliação do ativo.
- 2.9) Achado 2.3.1: Direitos a receber superavaliados.
Possíveis impactos: Superavaliação do ativo.

3) Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

- 3.1) Achado 3.1.1.1: Unidade de Ouvidoria Agrária Nacional com finalidade distinta ao conceito de Ouvidoria Pública
Possíveis impactos: (i) Falta de comunicação com o público alvo, intempestividade na identificação de alertas de risco provenientes do controle social, perda de oportunidades de melhoria de políticas públicas e (ii) Não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.
- 3.2) Achado 3.1.1.2: 50% de manifestações de cidadão sem respostas ao final de 2017. Inexistência da unidade de Ouvidoria Pública para dar tratamento às manifestações recebidas pela E-OUV.
Possíveis impactos: Ausência de normativos que estabeleçam procedimentos e prazos para tratamento e resposta às demandas da sociedade.
- 3.3) Achado 3.1.1.4: Ausência de elaboração de plano anual de capacitação
Possíveis impactos: Não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.
- 3.4) Achado 3.1.2.1: Deficiência no cumprimento de prazos aos pedidos de acesso à informação
Possíveis impactos: Falta de transparência, comprometimento da imagem do órgão, insatisfação social.
- 3.5) Achado 3.2.1: Ausência de pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos.

Possíveis impactos: Não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.

- 3.6) Achado 3.4.2: Inexistência de comissão permanente de avaliação de documentos sigilosos (CPADS), no âmbito da Autarquia

Possíveis impactos: Ausência de segurança e tratamento de informações que devem ser classificadas em qualquer grau de sigilo, bem como de assessoramento à autoridade de monitoramento quanto ao cumprimento das normas relativas ao acesso à informação.

4) Gestão da atividade correcional

- 4.1) Achado 4.1.1.1: Desatualização da Portaria Incra nº 191/2009

Possíveis impactos: Falhas procedimentais formais e materiais; gargalos; indefinição de competência para emissão de juízo de admissibilidade e de auxílio ao julgamento; multiplicidade de pareceres de idêntico teor; retrabalho na condução das ações correcionais.

- 4.2) Achado 4.1.2.1: Ineficiência na gestão das ações correcionais no âmbito da CGE

Achado 4.1.2.2: Retrabalho no fluxo da análise de denúncias/representações

Possíveis impactos: Falhas procedimentais formais e materiais; gargalos; ausência de indicadores temporais e gerenciais.

- 4.3) Achado 4.1.3: Cadastramento e atualização do Sistema CGU-PAD

Possíveis impactos: Ausência de informações tempestivas; falhas procedimentais formais e materiais; perda de prazos legais.

- 4.4) Achado 4.1.4.1: Insuficiência de servidores para o desempenho de atividades disciplinares.

Achado 4.1.4.2: Inadequação do espaço físico para o desempenho das atividades da unidade

Possíveis impactos: Morosidade na apuração e julgamento dos processos; falhas procedimentais formais e materiais.

- 4.5) Achado 4.2.1.2: Morosidade na instauração de procedimentos disciplinares.

Possíveis impactos: Prescrição da pretensão punitiva; cultura de impunidade e novas ocorrências.

- 4.6) Achado 4.2.1.3: Morosidade nas fases de inquérito e julgamento de procedimentos disciplinares.

Possíveis impactos: Prescrição da pretensão punitiva; cultura de impunidade e novas ocorrências.

- 4.7) Achado 4.1.5.2: Capacitação insuficiente em matéria disciplinar

Possíveis impactos: Desconhecimento sobre o tema; falhas procedimentais formais e materiais.

- 4.8) Achado 4.2: Inexistência de indicadores institucionais relativos às demandas correcionais

Possíveis impactos: Fragilidade na supervisão do processo administrativo; perda de prazos legais.

III. ANEXO DE ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

1. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Autarquia Federal criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, tem suas competências estabelecidas na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), em legislação complementar, em especial as que se referem à promoção e à execução da reforma agrária e da colonização.

2. Sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança para o exercício financeiro de 2017 foi delineada pelo Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017, sendo regulamentado por Regimento Interno, aprovado pela Portaria/INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017.

3. Para promover e coordenar a execução da Reforma Agrária, o Incra proporciona o acesso à propriedade rural mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas¹²:

- a) desapropriação por interesse social;
- b) doação;
- c) compra e venda;
- d) arrecadação dos bens vagos;
- e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;
- f) herança ou legado.

4. Considerando a necessidade de sistematizar os procedimentos técnicos a serem adotados nas diversas fases do processo de obtenção de imóveis rurais, visando à implantação de Projetos de Reforma Agrária, o Incra deve observar diversas normas vigentes. Entre elas, sua estrutura regimental definida pelo Decreto nº 8.955/2017.

5. De seu regimento, diretamente vinculado ao macroprocesso obtenção de terras para reforma agrária destacam-se a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT a qual cabe coordenar, normatizar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação ao patrimônio do INCRA das terras necessárias às suas finalidades, bem como desenvolver e monitorar mecanismos de obtenção de terras, dentre outras

¹² Em resposta à Solicitação de Auditoria 2018/002-06: item 4 - Quais são as modalidades de obtenção? A Sede informou mais algumas modalidades. Segue a lista encaminhada: a) Adjudicação - São procedimentos de obtenção em que são destinados a Reforma Agrária imóveis rurais arrestados por dívida com a União; b) Arrecadação dos bens vagos - São procedimentos de obtenção em que são destinados a Reforma Agrária imóveis rurais constituídos de terras públicas identificadas por meio de ações discriminatórias; c) Cessão Gratuita - São procedimentos de obtenção em que são destinados a Reforma Agrária imóveis rurais fruto de doações de terceiros: universidades, igrejas, particulares, etc; d) Compra e Venda - São procedimentos em que são destinados a Reforma Agrária imóveis rurais obtidos por meio de compra e venda, conforme Decreto nº 433/92; e) Confisco - São procedimentos em que são destinados a Reforma Agrária terras obtidas por meio de expropriação confisco de imóveis com cultivo de plantas psicotrópicas, ou com associação ao tráfico; f) Dação - São procedimentos de obtenção em que são destinados a Reforma Agrária imóveis rurais que são oferecidos ao INCRA para viabilizar pagamento de dívidas especialmente junto ao INSS; Doação; g) Reversão de Domínio - São procedimentos de obtenção em que são destinados a Reforma Agrária imóveis rurais que tem a reversão de título público; e h) Desapropriação por interesse social - São procedimentos em que são destinados a Reforma Agrária terras obtidas por meio da desapropriação pelo descumprimento da Função Social da Propriedade.

atribuições¹³. E a Diretoria de Administração – DA, refere-se ao registro dos fatos no Siafi¹⁴, envolvendo a execução de rotinas de obtenção de imóveis referentes aos lançamentos contábeis.

6. Assim, existem duas fases envolvidas na rotina de obtenção de imóveis para a Reforma Agrária. A 1ª fase se refere à geração dos dados a respeito dos imóveis rurais. Essa primeira fase do processo é de responsabilidade da Diretoria de Obtenção de Imóveis Rurais e Implantação de Projetos de Assentamento – DT e das Divisões de Obtenção de Terras - SR(00)T, nas respectivas superintendências regionais.

7. A segunda fase se refere ao registro dos fatos na contabilidade da Autarquia, quando o processo é encaminhado para empenhamento dos créditos orçamentários para fins de organização do processo para submissão ao Conselho Diretor – CD ou Comitê de Decisão Regional – CDR, dependendo da forma de obtenção e posterior ajuizamento da ação de desapropriação ou realização de acordo extrajudicial.

8. A segunda fase é de responsabilidade da Diretoria de Administração – DA e da Divisão de Administração – SR(00)A, nas respectivas superintendências regionais, para providenciar a emissão dos Títulos da Dívida Agrária - TDAs e descentralização de créditos e transferência de recursos financeiros para indenização do imóvel.

9. Abaixo, consta figura que retrata, de forma sintética, as competências e sistemas de suporte relativos ao macroprocesso em comento.

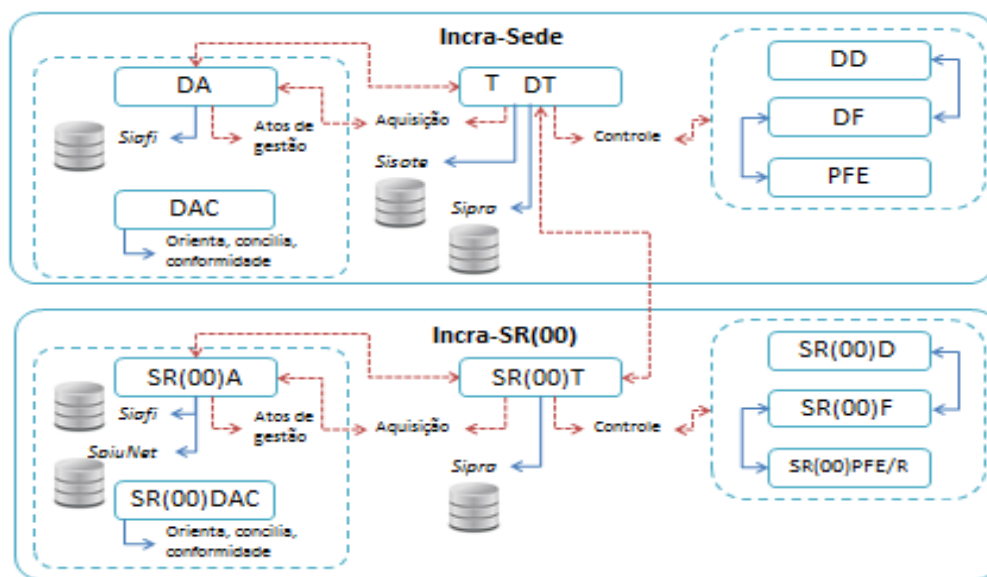


Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras
Fonte: Equipe de Auditoria

1.1. PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

¹³ Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017: art. 14

¹⁴ Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017: art. 8º

10. De acordo com os normativos que pautam a matéria, a reforma agrária deve ser realizada a partir de documentos de planejamento previamente estabelecidos. Cada um desses documentos tem propósitos específicos, conforme sinteticamente abaixo demonstrado:

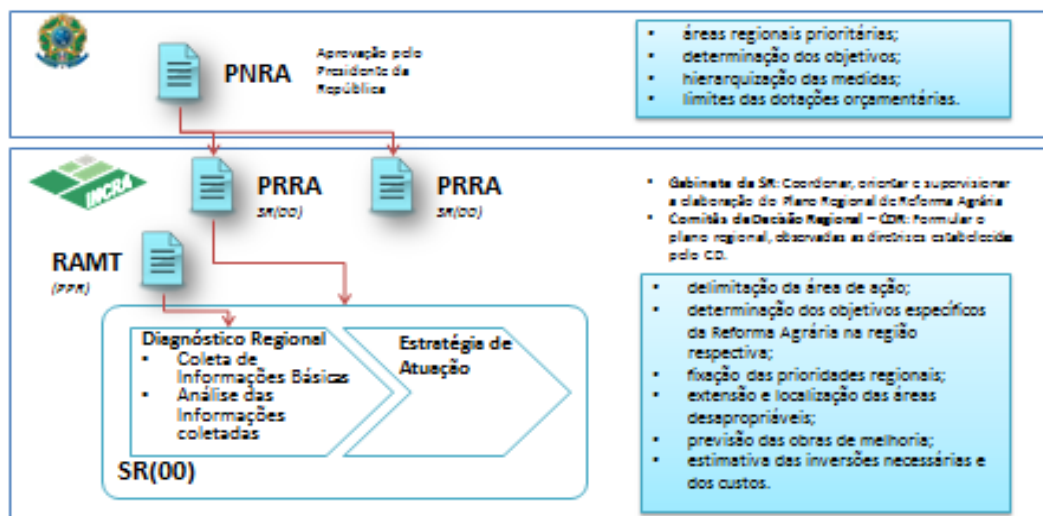


Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção

Fonte: Equipe de Auditoria

11. A competência regimental para coordenar, regulamentar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do INCRA está sob a responsabilidade da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT), sendo a supervisão, proposição de atos normativos, manuais e procedimentos técnicos voltados à obtenção de terras, inclusive os atos administrativos necessários à decretação de imóveis rurais de interesse social e a indenização de imóveis para a reforma agrária executada especificamente pela Coordenação-Geral de Obtenção de Terras (DTO)¹⁵.

Art. 78. À Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) compete coordenar, regulamentar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do INCRA; as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e criação de projetos de reforma agrária e aproveitamento sustentável do meio-ambiente e dos recursos naturais nos projetos de assentamento; assim como propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos a sua área de competência.

Art. 79. À Coordenação-Geral de Obtenção de Terras (DTO) compete coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos voltados à obtenção de terras, inclusive os atos administrativos necessários à decretação de imóveis rurais de interesse social e a indenização de imóveis para a reforma agrária; estudos e avaliação sistemática da qualidade dos procedimentos técnicos praticados, visando à identificação e implementação de novas tecnologias e metodologias; estudos e análises do mercado de terras e prestar apoio às Superintendências Regionais na elaboração da sua programação anual de obtenção e assentamento de trabalhadores rurais.

Art. 80. À Divisão de Desapropriação e Aquisição (DTO-1) compete:

I - definir critérios e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos, visando orientar e sistematizar as atividades de elaboração de diagnósticos regionais para definição de áreas prioritárias; vistorias e avaliações de imóveis rurais para a implantação de projetos de assentamento de reforma agrária; desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, aquisição por compra e venda de imóveis rurais destinados ao

¹⁵ Portaria/INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017: arts. 78 e 79

assentamento de trabalhadores rurais e perícias judiciais em ações de desapropriação;
 II - propor critérios técnicos para estabelecimento preliminar da capacidade de assentamento de famílias nos imóveis a serem incorporados ao Programa de Reforma Agrária;
 III - propor critérios técnicos aplicáveis aos acordos judiciais;
 IV - manter atualizadas as informações sobre terras públicas federais, bem como das terras institucionais a serem destinadas ao assentamento de trabalhadores rurais;
 V - propor critérios e metodologia visando o controle, uso, manutenção, segurança, atualização e disseminação de dados para o sistema de informação, de modo a garantir que sejam contempladas as diretrizes e os procedimentos previstos nos atos normativos de sua competência;
 VI - proceder à análise e emitir parecer técnico sobre matérias vinculadas a serem submetidas ao Conselho Diretor; e
 [...]

12. Os processos de obtenção não têm um período de início e conclusão fixado em um único exercício, e aqueles cuja modalidade de obtenção seja a desapropriação, em alguns casos, levam em média cerca de 10 anos para serem concluídos. Assim, para a realização dos trabalhos de auditoria as análises adotaram como período mínimo o intervalo entre 2014 e 2017.

13. Do Relatório de Gestão do exercício de 2017, extraiu-se que somente três Superintendências realizaram gastos orçamentários com processos de obtenção.

Quadro 1: Gastos com obtenção de terras por Superintendência

SR 03 - PE	No exercício de 2017 efetivou-se apenas o pagamento da indenização inicial (TDA) da Fazenda São Luiz.
SR 04 - GO	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 08 - SP	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 09 - PR	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 11 - RS	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 12 - MA	Houve o pagamento de apenas um imóvel rural decorrente de determinação judicial
SR 13 - MT	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 14 - AC	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 15 - AM	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 16 - MS	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 17 - RO	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 18 - PB	Houve gastos com obtenção de terras (Sem explicação no RG)
SR 19 - RN	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 21 - PI	Não houve gastos com obtenção de terras
SR 28 - DF	Houve gastos com obtenção de terras

14. Abaixo se apresenta, de forma consolidada, o mapa da situação relativa às peças de planejamento, obtido após a realização do trabalho de auditoria junto à 15 Superintendências Regionais auditadas.

QUADRO 2: SITUAÇÃO DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO POR SUPERINTENDÊNCIA

CONSTATAÇÕES/PLANEJAMENTO		PE	GO	SP	PR	RS	MA	MT	AC	AM	MS	RO	PB	RN	PI	DF
Planejamento	Fragilidades no planejamento para obtenção de imóveis rurais para a Reforma Agrária	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X

	Falta de ação planejada e transparente no processo de obtenção de imóveis rurais privilegiando áreas de conflito											X				
PRRA e PNRA	Realização de desapropriações por interesse social subsidiadas por PNRA e PRRA											X	X			
	Realização de desapropriações por interesse social subsidiadas por PNRA e PRRA inexistentes					X	X	X		X					X	
	Realização de desapropriações por interesse social subsidiadas por PNRA e PRRA desatualizados	X	X		X				X		X			X		X
	Plano Nacional de Reforma Agrária e Plano Regional de Reforma Agrária desatualizados			X												
Diagnóstico Regional	Realização de Diagnóstico Regional sem o devido PRRA				X		X		X							
	Diagnóstico Regional desatualizado	X	X					X			X		X	X	X	
	Ausência de Diagnóstico Regional					X						X				
	Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação desatualizados			X												
	Diagnóstico Regional desatualizado e imóveis de interesse selecionados fora da área de atuação								X							
	Ausência de Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação desatualizados															X

Regiões Preferenciais	Indefinição de Regiões Preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária		X	X					X							
	Compra direta de imóveis rurais para a Reforma Agrária sem a definição de regiões preferenciais e sem chamamento público														X	
	Intenção de investimento em compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária em regiões preferenciais não respaldadas por Plano Regional ou Diagnóstico Regional											X				
	Identificação de áreas de interesse do PRRA fora das áreas prioritárias															X
ECGR	Ausência ECGR	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
RAMT e PPRs	Elaboração e publicação do RAMT e das PPRs		X	X	X	X			X	X	X			X		X
	Elaboração parcial do RAMT e das PPRs	X													X	
	Não elaboração do RAMT e das PPRs						X					X	X			
	Não finalização do RAMT com a utilização de PPRs							X								
Câmara Técnica	Existência Câmara Técnica	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Ausência de Câmara Técnica			X												

15. Nos subitens seguintes há detalhamento das análises específicas sobre o planejamento para obtenção com base nos aspectos abordados e nas informações fornecidas pelo gestor.

1.1.1. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA

16. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está prevista no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Do art. 34, merecem destaque os incisos I e III,

que preveem que o documento consignará a delimitação de áreas regionais prioritárias e a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais.

17. Nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, a elaboração do Plano Nacional da Reforma Agrária cabe ao Incra Sede, embora a autarquia tenha elaborado o documento pela última vez em 2003, todavia, sem a necessária delimitação das áreas prioritárias, como informado pelo gestor.

18. O Estatuto da Terra, no art. 35, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970, atribuiu às superintendências do INCRA a criação dos Planos Regionais de Reforma Agrária. Nos termos do Estatuto da Terra, esses planos antecederão, sempre, qualquer desapropriação por interesse social (art. 35, caput), além de preverem, entre outros, a fixação das prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis (incisos III e IV do art. 35).

19. Dos trabalhos realizados nas 15 Superintendências selecionadas no processo de Auditoria Anual de Contas 2017, relativamente ao Plano Regional de Reforma Agrária, constatou-se que em nove SRs o documento é inexistente e em seis delas, está desatualizado.

20. Dentre as justificativas apresentadas pelas SRs, destacam-se “o Plano Regional de Reforma Agrária nunca teve sua elaboração incentivada pela direção do INCRA Sede, ou seja: nunca houve uma diretriz metodológica nacional, o que prejudica, de pronto, a sua elaboração” ou ainda, “o referido Plano é um documento complexo, oneroso, que carece de um aporte considerável de recursos para ser produzido, além de um corpo técnico robusto. As SRs dependem, portanto, do envio dessa estrutura financeira e operacional por parte do INCRA-SEDE, fato que não ocorreu até a presente data”.

21. A respeito do documento, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltados para as peças de planejamento, com os chefes das Divisões de Obtenção, quanto à: i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização; iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; iv) outras informações que julgar necessárias, cabe destacar alguns trechos dos posicionamentos recebidos pela equipe de auditoria:

- Desconhece a existência de orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização.
- Falta de pessoal atrelado à grande demanda externa de serviço.
- Não ha diferenciação entre o diagnóstico regional e o plano regional. Poderia ser produzido num único documento.
- Teria utilidade desde que fosse produzido com metas claramente definidas e alinhado ao Plano Nacional de Reforma Agraria.
- Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de Plano Regional de Reforma Agrária.
- Não é utilizado nos processos devido a defasagem de tempo.
- Atualmente o planejamento de obtenção de terras é feito somente com base nas demandas dos movimentos sociais.
- Não há consonância tendo em vista a atuação em áreas já ocupadas.
- Pouca utilidade, pois a dinâmica real da Reforma Agrária não permite uma aplicação efetiva de um Plano Regional.

- O plano deveria ser renovado em uma maior periodicidade, por exemplo, a cada 5 anos.

22. Em que pese o exposto, onze unidades apresentaram dados e informações que demonstram que intencionam ou continuam executando ações voltadas para obtenção de terras por meio de desapropriações por interesse social subsidiadas por Plano Nacional de Reforma Agrária e Plano Regional de Reforma Agrária desatualizados, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

23. Acerca do PNRA e PRRA, em resposta aos itens 1 e 2 da Solicitação de Auditoria nº 2018/002-12, o Incra/Sede informa que não há um Plano Nacional de Reforma Agrária vigente. Até o presente momento houve apenas dois Planos Nacionais de Reforma Agrária, nos anos de 1985 e 2003, ambos com meta de assentamento de 1 milhão de famílias, mas sem definição quanto as regiões prioritárias.

24. Questionada sobre a consolidação e orientação dos Planos Regionais, Regiões Preferenciais e das relações das áreas de conflito, o INCRA informou que: após o PNRA de 2003, as Superintendências Regionais foram orientadas a elaborar os Planos Regionais de Reforma Agrária, tendo como produto principal a definição de regiões prioritárias de atuação e as metas a serem atingidas.

25. Em que pese estar consignado na Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, que Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, a previsão para a elaboração do III Plano Nacional de Reforma Agrária (iniciativa 06J1 do objetivo 0420, do programa 2066) ainda não foi alocado em nenhuma lei de meios até o presente momento.

26. A Administração Pública, seja ela direta ou indireta, rege-se por princípios insculpidos no corpo da Lei Magna brasileira em seu artigo 37 e, por consequência, deve obedecer dentre outros aos princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência. Em relação à Reforma Agrária, desde o Projeto de Lei nº 16/1964, que propôs a instituição do Estatuto da Terra, promulgado e sancionado pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, imaginava que a Reforma Agrária fosse direcionada por meio de planos periódicos (nacionais e regionais), com prazos determinados e objetivos colimados, de acordo com escopos específicos.

27. Neste diapasão, o INCRA-sede, como autarquia federal, não vem atendendo o Estatuto da Terra, bem como não atende ao mandamento constitucional prescrito no capítulo que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em que a destinação de terras públicas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

28. O Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017 aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Atribuiu à Diretoria de Gestão Estratégica – DE competência para promover, acompanhar e coordenar a elaboração dos planos das ações de reforma agrária e em seu artigo 14 atribuiu à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT competências relacionadas às atividades de aquisição, desapropriação e incorporação ao patrimônio do INCRA, *in verbis*:

Art. 12. À Diretoria de Gestão Estratégica – DE compete:

I - definir diretrizes, objetivos e estratégias de atuação do INCRA;

[...]

IV - promover, acompanhar e coordenar a definição de diretrizes estratégicas e a

elaboração dos planos de curto, médio e longo prazo das ações de reforma agrária;
Art. 14. À Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT compete:

I - coordenar, normatizar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação ao patrimônio do INCRA das terras necessárias às suas finalidades;

II - desenvolver e monitorar mecanismos de obtenção de terras;

III - coordenar a realização de estudos e análises do mercado de terras;

[...]

VI - apoiar as Superintendências Regionais na identificação de prioridades para a reforma agrária e na solução de conflitos em áreas de tensão social;

VII - coordenar e supervisionar as Superintendências Regionais na execução das atividades relacionadas com a sua área de atuação; e [...]

29. Cabe destacar que o art. 19 do mesmo decreto disciplina que o Conselho Diretor deve deliberar sobre as Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária, a serem submetidos às instâncias superiores:

Seção V - Dos órgãos colegiados

Art. 19. Ao Conselho Diretor – CD compete:

I - deliberar sobre as propostas dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária, a serem submetidos às instâncias superiores;

[...]

IV - aprovar as normas gerais que tratem de:

a) aquisição, desapropriação, alienação e concessão de imóveis rurais;

[...]

f) procedimentos e atos administrativos e de funcionamento do INCRA;

[...]

V - dispor sobre a organização e o funcionamento das Diretorias, das Superintendências Regionais e das Unidades Avançadas;

30. Reforçando o Decreto da estrutura regimental, a Instrução Normativa Incra nº 62 de 21 de junho de 2010, que dispõe sobre as diretrizes para descentralização das decisões, fixa as alçadas decisórias dos órgãos colegiados determinou que o conselho Diretor deve deliberar sobre as propostas do Plano Nacional e Planos Regionais de Reforma Agrária a serem submetidos à instância superior:

Instrução Normativa INCRA Nº 62 DE 21/06/2010: Diretrizes para descentralização das decisões, fixa as alçadas decisórias dos órgãos colegiados e dá outras providências.

[...]

ANEXO I TABELA DE COMPETÊNCIAS E ALÇADAS DECISÓRIAS

V - Gestão Estratégica

b) Deliberar sobre as propostas do Plano Nacional e Planos Regionais de Reforma Agrária a serem submetidos à instância superior → Conselho Diretor

31. Já a Portaria/INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o regimento interno do INCRA, referente ao exercício de 2017, trouxe as competências regimentais para coordenar, regulamentar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do INCRA nos artigos 78, 79 e 80 supramencionados.

1.1.2. AUSÊNCIA OU DESATUALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO

32. A Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de

pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas superintendências regionais.

33. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras.

34. Quanto ao Diagnóstico Regional, observou-se que em duas Superintendências Regionais o documento em comento é inexistente, em onze o DR encontra-se desatualizado e somente em duas os documentos estão sendo utilizados, sendo que em uma delas o documento teve sua validade expirada em 2017, pois o período deste era para 2015-2017.

35. A respeito do documento, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltados para as peças de planejamento, com os chefes das Divisões de Obtenção, quanto à: i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização; iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; iv) outras informações que julgar necessárias, cabe destacar alguns trechos dos posicionamentos recebidos pela equipe de auditoria:

- Falta de treinamento, capacitação e normatização;
- Orientações precárias e não padronizadas;
- O tamanho do documento é muito extenso e um desafio;
- Em virtude do contexto no Estado é praticamente incoerente;
- A maior dificuldade é a aplicabilidade do documento;
- Trata-se de um trabalho extremamente complexo e aprofundado que necessita de um trabalho de longo tempo, contínuo e com servidores capacitados. O Incra não possui corpo técnico suficiente para tal. O que se vê com o Diagnóstico Regional, que, muito embora, citado em normativo interno, nunca houve orientação metodológica e/ou capacitação técnica para sua confecção, provavelmente, porque, sem um Plano Nacional de Reforma Agrária, atualizado e seguido à risca, de nada adianta um Plano Regional;
- [...] a regionalização da demanda social por terras da Reforma Agrária, ocorre de forma espontânea e dinâmica, além dos limites determinados pelos pontos acima elencados, o que leva, por vezes, a SR(00) a promover trabalhos nessas imediações para evitar ou diminuir conflitos agrários;
- Alia-se a este último ponto que as prerrogativas dadas pelo Decreto 2250/1997 às entidades representativas de trabalhadores rurais (indicar imóveis para vistoria para fins de Reforma Agrária) não ressaltaram a existência de planejamentos de obtenção, fazendo esse tipo de demanda aparecer de forma esparsa, além de sobrecarregar, em muito, a capacidade operacional da SR (00).
- O Diagnóstico Regional foi feito, porém para ser atualizado há necessidade de trabalho de campo, o que acarretaria gastos financeiros e maior contingente de pessoal;

- Não se mostrou uma ferramenta adequada nos outros Estados onde foi utilizado;
- É um instrumento importante de gestão. Contudo, deveria haver alinhamento com um plano nacional de metas;
- Não há utilidade tendo em vista que o ultimo diagnóstico regional é do ano de 2011;
- Pouca aplicação, pois a demanda da Obtenção no nosso estado se encontra na destinação de glebas federais para assentamento de famílias;
- Como o mercado de terras na maioria do estado não é dinâmico e a criação de projetos nos últimos 20 anos foi em terras públicas federais, o diagnóstico não atende a realidade local;
- Dificuldades na orientação de como fazer o diagnóstico por parte do INCRA-Sede.

36. Conforme dito anteriormente, e em que pese o exposto, as unidades têm promovido ações para obtenção de terras mesmo com o DR inexistente ou desatualizado.

1.1.3. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS DE INTERESSE DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA OU IDENTIFICAÇÃO FORA DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS DE ATUAÇÃO

37. O arcabouço legal que o ampara, bem como à estrutura lógica de atuação do Programa Nacional de Reforma Agrária é especialmente o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964: artigos 33, 34 e 35) e a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 (que fixa normas de Direito Agrário). Acrescenta-se o disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial: a efetividade e qualidade das ações governamentais e não-governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias de atuação.

38. Dentre as justificativas apresentadas pelas SRs, destacam-se, no que se refere a indefinição quanto às áreas de atuação ou regiões prioritárias:

Não foram definidas, pois existem imóveis com processos abertos em vários municípios, amplamente distribuídos. Sendo que o Relatório ainda deve ser considerado, pois contém vários imóveis com processos administrativos ativos, que ainda não foram concluídos. [...] A baixíssima incidência de áreas passíveis de desapropriação por cumprimento da função social da propriedade é determinada pelos baixos índices de produtividade (os quais datam do ano de 1980), desta forma, as áreas vistoriadas pelo Instituto acabam sendo realizadas por denúncias, normalmente de áreas com baixo nível de uso. As indicações mais recentes têm ocorrido em propriedades com ocorrência de processo de sucessão familiar. Sendo assim, aqui no Estado [...], não é viável delimitar as áreas de ação para determinar os objetivos específicos da Reforma Agrária em alguma região prioritária. [...] decisões feitas com base em conflitos agrários; partir da existência de conflitos e tensões sociais no campo e quando não houver a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais a atuação do Incra se dá por meio da aquisição pelo método de compra e venda definido pelo Decreto 433. Percebe-se que ainda não temos a definição de regiões preferenciais, mas sim uma atuação pontual onde haja conflitos e tensões pela posse da terra.

39. A respeito do procedimento, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltados para as peças de planejamento, com os chefes das Divisões de Obtenção, quanto à: i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; ii) orientações, auxílios e capacitações do

Incra Sede para a elaboração/atualização; iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; iv) outras informações que julgar necessárias, cabe destacar alguns trechos dos posicionamentos recebidos pela equipe de auditoria:

- Há dificuldades na definição da relação de imóveis;
- Questão operacional (Necessidade de Trabalho de Campo, o que acarretaria gastos financeiros e maior contingente de pessoal);
- Não há uma definição de " imóvel de interesse para a reforma agrária". Atende-se aos imóveis que chegam por meio da demanda dos movimentos sociais;
- A atuação do Incra gira em torno dos movimentos sociais, na mediação de conflitos, em áreas de tensão. O Incra faz um trabalho prévio de avaliação dos terrenos para selecionar imóveis viáveis de produção e geração de renda, e algumas vezes acaba se atendo aos terrenos objeto de conflito que podem vir a ser áreas não viáveis para assentamento;
- Como a Superintendência entende que o diagnóstico regional é uma peça com pouca relevância para a sua realidade de atuação, não há imóveis de interesse para o programa, exceto imóveis que foram ofertados para compra e venda ou quando ocorre denúncia de improdutividade;
- Os imóveis de interesse são repassados pela Superintendência ao INCRA/SEDE;
- Dificuldades e desafios de elaboração/utilização. Obs.: Muitas áreas identificadas, mas sem vínculo com um plano de reforma agrária para o Estado;
- Esta SR(00) por possuir muitas glebas federais da União, priorizamos o inciso IV que trata da destinação de terras públicas para implantação de projetos de assentamentos. Os demais ficam prejudicados, pois existem muitas glebas federais a serem destinadas;
- Verifica-se que numa situação concreta, o imóvel ainda deverá ser classificado como improdutivo. Além disso, o processo trabalhista poderia se reverter ainda no decorrer do processo desapropriatório. [...] Pouca eficácia, sendo a maioria dos imóveis inviáveis ou produtivos;
- Não existem de acordo com a IN. A priorização ocorre nas 106 áreas com conflitos agrários existentes no Estado;
- Não há relação elaborada desses imóveis como peça de planejamento para suportar a atuação, entretanto existe uma relação de obtenções que estão em andamento e já concluídas. Não há tempo para mapeamento dos processos.

40. Assim, a não identificação de áreas de interesse ou os imóveis identificados como de interesse para o programa sem um diagnóstico regional atualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

1.1.4. AUSÊNCIA DE IDENTIFICAÇÃO DE REGIÕES PREFERENCIAIS

41. A maioria das Superintendências também tem desenvolvido trabalhos voltados para obtenção de terras por compra direta sem que se tenha a identificação das regiões preferenciais, conforme o Decreto 433/1992 . Quanto às regiões preferenciais, por intermédio da resposta ao item 3 da SA nº 2018/002-12, de acordo com a Sede, os critérios para definição das regiões preferenciais não foram estabelecidos uma vez que ainda encontra-se pendente de regulamentação o §7º do Art. 4º da Lei 8.629/1993, alterado pelo Art. 2º da Lei 13.465/2017.

42. As superintendências apresentaram indefinição das regiões preferenciais e/ou dificuldades em sua definição. Todavia, a maioria afirmou focar sua atuação em áreas de conflitos ou em que haja tensão social.

43. A respeito do procedimento, em entrevista realizada durante os trabalhos de

campo voltados para as peças de planejamento, com os chefes das Divisões de Obtenção, quanto à: i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização; iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; iv) outras informações que julgar necessárias, cabe destacar alguns trechos dos posicionamentos recebidos pela equipe de auditoria:

- Há dificuldades e desafios em se estabelecer as localidades preferenciais, uma vez que o diagnóstico regional não distingue as diferentes formas de obtenção;
- Não há regiões preferenciais;
- Não se aplica em função da atuação da Superintendência se concentrar nas desapropriações.
- As regiões preferenciais para obtenção por compra e venda foram definidas no edital expedido pela SR (00), em anexo, onde torna público as regiões preferenciais definidas pelo INCRA para o Estado;
- Não existem maiores dificuldades, entretanto, devido a forma de negociação, há pouca interesse por parte dos produtores na oferta;
- Não se aplica em função da atuação da SR se concentrar nas áreas de conflitos agrários;
- Temos dificuldade nesta interpretação, pois não houve casos de imóveis com viabilidade para aquisição via este decreto.
- As últimas obtenções por compra e venda foram realizadas a mais de 20 anos. Desta data em diante, as obtenções foram realizadas por desapropriação;
- depende da oferta de imóveis ao INCRA, bem como do custo inviável para a sua elaboração.

1.1.5. AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO

44. A IN 81, de 21 de novembro de 2014, previa, no artigo 13, que deveria, como procedimento padrão, ser elaborado um Estudo de Capacidade de Geração de Renda de cada imóvel para, entre outros, identificar potencial de geração de renda e viabilidade econômica e definir capacidade de assentamento.

45. A IN Incra 83/2015, que revogou a IN 81/2014, passou a exigir a elaboração de ECGR do imóvel somente nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na Planilha de Preços Referenciais elaborada pela superintendência, conforme detalhado no § 2º do art. 9º.

46. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. Nos termos da IN 83/2015, a ausência do estudo prejudica o desenvolvimento territorial, pois acarreta indefinição de parâmetros para subsidiar decisões administrativas relacionadas à obtenção de terras para a reforma agrária.

47. Questionadas acerca do ECGR Regionalizado, constatou-se que nenhuma das Superintendências elabora o estudo regional, somente o do imóvel quando oportuno e pertinente. Inclusive, havendo em alguns casos, o desconhecimento quanto a diferentes exigências postuladas pela IN 83/2015 quanto a cada uma das peças em análise.

48. A respeito do ECGR e do ECGR Regionalizado, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltados para essas peças de planejamento, com os chefes das Divisões de Obtenção, quanto à: i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização; iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; iv) outras informações que julgar necessárias, cabe destacar

alguns trechos dos posicionamentos recebidos pela equipe de auditoria:

Quadro 3: Manifestação dos gestores a respeito do ECGR e do ECGR Regionalizado

ECGR (§ 2º do art. 9º da IN Incra 83/2015)	ECGR Regionalizado (§ 2º do art. 3º, IN 83/2015)
• Não havia orientação até a publicação da IN 83/2015. Exige mais custos em sua elaboração; • Muito pouca utilidade no processo de obtenção; • Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de ECGR do imóvel; • A partir da vigência da IN 83/2015 até o presente momento a Superintendência não necessitou realizar estudo de capacidade de geração de renda de imóvel; • Dificuldade técnica porque envolve estudo complexo do imóvel; • Seria útil pra utilização após a implantação do projeto de assentamento; • Este documento qualifica o trabalho realizado na aquisição, apesar de demandar mais esforço da unidade; • Trabalho que, no entender da maioria dos peritos federais, gera um resultado fictício e frágil, visto que parte da premissa de um perfil de assentado não real, visto que esse tipo de trabalho só poderia ser feito a partir do Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), a partir de reuniões e estudos com as famílias já definidas; • Pouca utilidade, com diferentes opiniões a nível Brasil; • Gera resultados frágeis que possivelmente não serão obtidos na prática futuramente; • Não existe o ECGR conforme previsto na IN 83/2015. Entretanto, realizam o estudo da Capacidade de Geração de Renda apenas quando os valores extrapolam os referenciais da planilha. Não há auxílio do INCRA-sede, sendo que encaminharam somente modelos, mas estes não se enquadravam à realidade local;	• Ausência de normatização; • Falta de pessoal; • Nenhuma utilidade no processo de obtenção de terras; • Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de ECGR regional; • Questionaram-se os motivos pelos quais os lotes de assentamentos hoje são menores que os lotes de assentamentos anteriores. O ECGR respalda o técnico e demonstra que mesmo o lote sendo menor, é possível produzir e gerar renda para uma família; • Seria uma base muito importante para estabelecer prioridades de reforma agrária, em uma lógica onde o INCRA pudesse atuar de forma mais assertiva, identificando, de fato, regiões mais carentes de Reforma. Ocorre que esse diagnóstico, ligado a todos os outros estudos mencionados nas respostas anteriores, não se ajustam de forma produtiva a realidade do Estado. O planejamento das ações, através de Estudos prévios das regiões é inócuo, já que as ferramentas de ação da Autarquia são muito limitadas. Assim, a ausência desse Estudo, bem como demais itens de planejamento não piora o resultado do trabalho. Na verdade, quando a SR(00) criou esses instrumentos de planejamento, pouco ou nada se alterou na rotina de trabalho em função dos mesmos, o que demonstra a ineficácia, além do gasto desnecessário de recursos orçamentários, tão escassos nos dias de hoje; • É umas das peças técnicas mais polemicas do processo de obtenção (divergência de opinião entre os peritos); • Deve ser exigido em todos os casos de Obtenção para criação de novos assentamentos; • A SR(00) não conseguiu elaborar o ECGR Regional pela falta de parâmetros mínimos que o documento deve conter e poucos estudos práticos de soluções técnicas para todos os municípios do Estado; • Não é utilizado por gerar dados genéricos da região. Utiliza-se em substituição a esse o custo família do RAMT do imóvel avaliado. Somente são realizados estudos específicos quando o custo família do imóvel avaliado for superior ao custo do mercado regional de terras; • Existe orientação pelo INCRA/SEDE de se utilizar o ECGR individual em detrimento ao ECGR regional que se demonstra inadequado; • Em virtude de a IN não definir os parâmetros para serem utilizados no estudo regional, a superintendência realiza o ECGR do imóvel, tendo em vista que neste caso os parâmetros estão

	definidos no art. 17 da IN; Considerando que o ECGR é elaborado levando em conta as peculiaridades locais do imóvel, entende-se como inviável a elaboração de um ECGR regionalizado;
--	---

1.1.6. ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRs)

49. Nos termos do art. 3º da Norma de Execução Incra nº 112, de 12 de setembro de 2014, deve ser elaborado por cada superintendência um Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), que será analisado pela Câmara Técnica Regional (CT) e aprovado pelo Comitê de Decisão Regional (CDR). Como exposto no art. 6º da norma, o RAMT deve ser atualizado, preferencialmente, uma vez por ano ou em periodicidade menor, se forem identificadas alterações significativas no mercado de terras. Por outro lado, os §§ 1º e 3º do mesmo artigo permitem revalidação do RAMT por apenas mais um ano, desde que constatado por equipe técnica que não houve alterações significativas no mercado de terras.

50. De maneira geral, no RAMT há a delimitação da área de atuação da superintendência em zonas homogêneas de acordo com características semelhantes de municípios, de solo, de relevo e de produção agropecuária, entre outras. A partir dessas delimitações, para cada zona homogênea é elaborada uma planilha de preços referenciais, que indica preços médios, mínimos e máximos de acordo com as principais tipologias de uso (pecuárias, lavoura) e graus de aproveitamento.

51. De acordo com a introdução do Módulo V do Manual de Obtenção de Terras e Perícias, seção aprovada pela mencionada Norma de Execução nº 112/2014, é atribuição das Divisões de Obtenção das superintendências promover semestralmente a atualização das PPRs, sendo competência das Câmaras Técnicas a elaboração e do Comitê de Decisão Regional a aprovação.

52. Acerca do RAMT e respectivas PPRs, o INCRA Sede, em seu sítio institucional¹⁶, apresenta as seguintes informações:

O RAMT é um instrumento de diagnóstico, estudo e análise dos mercados de terra adotado como referencial na avaliação e obtenção de imóveis rurais para o Programa Nacional de Reforma Agrária.

Trata-se de instrumento de diagnóstico, estudo e análise dos mercados de terra e foi adotado como referencial na avaliação e obtenção de imóveis rurais para o Programa Nacional de Reforma Agrária. Contém as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) por Mercado Regional de Terras (MRT).

Cada relatório contém pesquisa ampla dos diferentes mercados observados na área de jurisdição de cada superintendência regional do Incra nos estados. O estudo busca explicar a dinâmica do mercado de terras pelo emprego de critérios e métodos estatísticos adequados à análise dos dados de mercado de imóveis rurais a partir de amostras coletadas periodicamente.

O RAMT e a PPR são elaboradas pela Divisão de Análise e Estudo do Mercado de Terras da Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação dos Projetos de Assentamentos do Incra com informações da Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência regional do Incra.

¹⁶ <http://www.incra.gov.br/relatorios-analise-mercados-terras#oquee>, consultado em 15/8/2018, com adaptações.

53. No levantamento realizado junto às 15 SRs incluídas nos procedimentos da AAC 2017, verificou-se que as normas são descumpridas.

Quadro 4: Elaboração e publicação do RAMT e PPRs

Quanto ao RAMT	Quanto às PPRs
Somente seis SRs elaboraram e publicaram o RAMT, isto é, o documento encontra-se atualizado conforme a legislação.	Dez Superintendências atualizaram e publicaram as respectivas PPRs, mesmo que os RAMT não tenham sido elaborados, atualizados ou finalizados.

54. A respeito do RAMT, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltados para essas peças de planejamento, com os chefes das Divisões de Obtenção, quanto à: i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização; iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; iv) outras informações que julgar necessárias, cabe destacar alguns trechos dos posicionamentos recebidos pela equipe de auditoria:

- Capacitação das equipes, a falta de orçamento específica para elaboração do RAMT, dificuldades técnicas de coleta das informações de mercado e ausência de sistemas de bancos de dados no INCRA/SEDE;
- Deveria haver uma rubrica específica para atualização do RAMT de forma de que não haja desvio dos recursos para outras finalidades;
- As PPR são mais relevantes internamente, enquanto o RAMT tem sua natureza voltada para informar a sociedade. Não teve orientações, auxílios e capacitações do INCRA Sede para a elaboração/atualização do RAMT;
- Um acórdão do TCU determinou a utilização do RAMT por todos os estados;
- Custo elevado para coletar as amostras utilizadas na elaboração da PPR que parte se dar pela extensão territorial do Estado;
- Se for para atualizar semestralmente a PPR se torna inviável, pois o INCRA não tem condições orçamentárias para e manter atualizado desta forma;
- A sede disponibilizou treinamento quando houve a edição da nova metodologia e sempre respondeu todas as dúvidas que surgiram.
- Como não há aquisição na atualidade, a PPR está servindo para fins de Titulação de Imóveis e para fins de registro de imóveis de acordo com o Acórdão TCU 557/2004;
- A importância das PPR, cada vez mais ganha destaque fora do ambiente da autarquia, pois a cada ano outros órgãos públicos, e até mesmo a sociedade em geral, demandam esse documento. Isso fez com que, recentemente, tenha sido dada a ela uma orientação normativa, nivelando sua elaboração em nível nacional na forma de RAMT. A atualização das PPR a cada 6 meses, nunca se mostrou viável, pois nunca foi, de fato, executada, o que fica claro na flexibilização trazida após a introdução do conceito de RAMT;
- Divergências técnicas entre os profissionais envolvidos na sua elaboração;
- Complexidade de elaboração do RAMT e da PPR, e quantidade de recursos financeiros insuficientes para a sua elaboração. Os prazos poderiam ser discutidos e revistos dadas as dificuldades mencionadas.

1.1.7. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL

55. De acordo com o art. 19 da IN nº 83/2015, a Câmara Técnica é o ambiente formal multidisciplinar de reuniões técnicas, com o objetivo de aprimoramento dos processos e métodos empregados na obtenção de terras. Entre as principais atribuições da câmara, em âmbito regional, estão a discussão técnica e metodológica dos procedimentos de obtenção, implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento; difusão permanente de experiências técnicas; análise do RAMT e respectivas PPRs; participação na elaboração e atualização do diagnóstico regional; e proposição de alterações nos normativos vigente afetos à obtenção de imóveis.

56. Como exposto nos §§ 1º e 2º do mesmo art. 19, cabe às superintendências, por meio de portarias, instituir a Câmara Técnica Regional e manter seus membros atualizados.

57. A IN 83/2015, § 3º também do art. 19, prevê a possibilidade de que o Incra Sede, por meio de seu Diretor de Obtenção, crie uma Câmara Técnica Nacional formada pelos coordenadores das câmaras técnicas regionais e os chefes das superintendências para tratar de assuntos de relevância nacional. Entretanto, conforme informado pelo gestor, essa câmara ainda não foi instituída, uma vez que os assuntos de relevância nacional não a exigem.

58. Somente a SR (08) – SP não apresentou documento comprovando a instituição da Câmara Técnica Agrônômica.

1.2. REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL

59. Os trabalhos de auditoria se pautaram inicialmente sobre as recomendações do Tribunal de Contas da União no processo de Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2016 [TC 012.659/2017-7], em que a auditoria identificou subavaliação estimada no ativo imobilizado em R\$ 227 bilhões pela não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária.

60. Para auxiliar na evidenciação do achado da equipe de auditoria do TCU, foram emitidos questionários e entrevistas a todas as superintendências regionais que foram selecionadas para apresentarem as respectivas contas relativas ao exercício financeiro de 2017¹⁷.

61. Sobre o assunto, cabe ressaltar que, no julgamento¹⁸ das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo Tribunal de Contas da União a ocorrência de inconsistências entre os valores registrados no SPIUnet¹⁹ e o Siafi²⁰:

O saldo de imóveis de uso especial verificado no Siafi no encerramento do exercício de 2012 era de R\$ 227,19 bilhões. A SPU informou que o valor dos imóveis de uso especial da União no Spiunet em 31/12/2012 era de R\$ 226,26 bilhões, consistindo numa divergência de R\$ 933 milhões entre os dois sistemas.

62. Inicialmente foi solicitado ao INCRA a posição em 31/12/2017 do patrimônio total de bens imóveis para a reforma agrária, em atendimento ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 2018/002-06, a Unidade relatou que:

[...] o trabalho de levantamento desta informação, de forma qualificada, está em construção conjuntamente com a Diretoria de Gestão Administrativa visando o registro dos imóveis rurais obtidos para o Programa Nacional de Reforma Agrária, em consonância com as Portarias Conjunta STN/SPU nº 322, de 2001 e 703, de 2014 e Nota Técnica nº 3349/2017-SPU/MP.

O cadastramento e registro contábil/patrimonial no SPIUnet assume caráter obrigatório, com plano de trabalho em execução, e prazo para conclusão até o final do exercício de

¹⁷ Decisão Normativa - TCU Nº 163, de 6 de dezembro de 2017: Dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2017 julgadas pelo Tribunal e especifica a forma, os prazos e os conteúdos para a elaboração das peças de responsabilidade dos órgãos de controle interno e das instâncias supervisoras que comporão os processos de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010.

¹⁸ Acórdão 1.274/2013 – Plenário [TC 006.617/2013-1]

¹⁹ Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), faz a gerência da utilização dos imóveis da União, classificados como "Bens de Uso Especial".

²⁰ Sistema Integrado de Administração Financeira da União (Siafi).

2018. Contudo, está sendo providenciado estimativa do patrimônio, de forma centralizada, já contando com cerca de 70% dos imóveis a serem registrados com projeção de valor, trabalho esse a ser concluído no presente mês.

63. A identificação do total do patrimônio da autarquia é ponto de partida para comparar o real montante da distorção²¹ estimada pelo TCU entre os sistemas corporativos. A partir da noção do patrimônio total e da verificação do quantitativo de imóveis rurais adquiridos e ainda com vaga para assentar os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, ter-se-ia a ciência do estoque de imóveis com vagas. Cabe destacar que esta indagação vem sendo realizada desde os trabalhos que culminaram no Acórdão nº 557/2004-P [TC 005.888/2003-0].

162. Por que o Incra precisará de mais recursos para desapropriar terras em 2004? Será que o valor dos imóveis já desapropriados e ainda não distribuídos entre os sem-terra é suficiente para a meta de assentamento em 2004? Qual o estoque de terras do Incra? Qual o valor dos imóveis distribuídos entre os assentados há menos de 10 anos, ou seja, que podem reverter ao patrimônio público, se os beneficiários abandonarem seus lotes? Sabendo-se que os lotes são vendidos, e não dados aos assentados, qual o valor atualizado da dívida dos assentados? Essas e muitas outras perguntas devem ser respondidas com base em um bom sistema contábil.

64. Aliás, sobre o assunto, durante esse levantamento de auditoria realizada pelo TCU²², em 2003, com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA foi determinado que fosse observado o Princípio da Oportunidade, previsto na Resolução CFC nº 750, de 29/12/1993, e os arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/64, sobre as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, considerando que:

- a) os imóveis desapropriados que ainda pertencessem ao Incra deveriam ser registrados em contas específicas do ativo real, que discriminem a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);
- b) os imóveis já transferidos aos assentados, que pudessem reverter ao domínio da autarquia, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, deveriam ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários; [...]

65. A UPC, em atendimento a acerto realizado em reunião no TCU²³, em agosto de 2016, apresenta síntese de todas as ações realizadas e as controvérsias suscitadas relativas ao “registro dos imóveis adquiridos para fins de Reforma Agrária”, a partir da utilização do SPIUnet, tendendo a obter uma orientação definitiva sobre qual procedimento deveria adotar, com a finalidade de prosseguir com o registro dos imóveis, e colocava algumas propostas de encaminhamento para análise e deliberação da Egrégia Corte de Contas.

66. O Diretor de Administração do INCRA apresentou defesa²⁴ para a não contabilização

²¹ “Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.” [Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2016, p.289]

²² Acórdão 557/2004 - Plenário - Ata 15/2004 [TC 005.888/2003-0].

²³ Ofício nº 301/DA/INCRA, 17-10-2016 - Acórdãos TCU - Plenário 557/2004, 578/2010 e 2.641/2015; Referência: Inclusão dos imóveis obtidos para fins de Reforma Agrária no SPIUNET. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=11900540>.

²⁴ Ofício nº 301/DA/INCRA, 17-10-2016.

dos imóveis rurais adquiridos para Reforma Agrária, na hipotética premissa de que os órgãos responsáveis pelo patrimônio (SPU/MPDG) e pela contabilidade da União (STN/MF) estariam dando orientações conflitantes ou contraditórias:

Sem nenhum demérito, as ações adotadas do INCRA que até então apontavam para o norte, passaram a ter caminho incerto, com idas e vindas, deixando-nos sem saber como prosseguir, [...]

67. Tais incertezas não deveriam ter existido, considerando que os serviços de contabilidade foram instituídos para permitirem, também, o conhecimento da composição patrimonial²⁵, e visto que a Contabilidade deve evidenciar os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial [...] ²⁶, se a UPC registrasse em seu patrimônio os imóveis rurais obtidos ²⁷ desde a instituição da autarquia, em 1970.

Lei nº 4.320/1964:

[...] Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

[...]

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individualização do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

Lei 4.504/1964:

[...] Seção II - Do Patrimônio do Órgão de Reforma Agrária

[...]

Art. 32. O Patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será constituído:

I - do Fundo Nacional de Reforma Agrária;

II - dos bens das entidades públicas incorporadas ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;

III - das terras e demais bens adquiridos a qualquer título.

68. Em julho de 2014, em reunião no INCRA, foi apresentado plano de ação para registro dos imóveis²⁸ à equipe de auditoria do TCU, tendo sido apresentadas 3 linhas de ação: i) escalonamento dos registros baseado na forma de obtenção dos imóveis; ii) nos casos de Compra e Venda e Desapropriação registrariam os valores de aquisição dos respectivos imóveis, composto por terra nua e benfeitorias, conforme notas de empenhos; iii) em relação aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos os valores não estariam vinculados a um imóvel específico.

Acórdão nº 3.050/2014 - Plenário - Ata 44/2014 [TC 016.574/2013-3].

[...] 52. A equipe da unidade técnica foi convidada a participar de uma reunião no Incra no dia 18/7/2014, sendo que na ocasião houve a apresentação do plano de ação relativo ao assunto. A questão envolve a junção de esforços de várias diretorias do Incra e das Superintendências Regionais. A operacionalização contempla ações para o registro de imóveis adquiridos por compra e venda (Decreto 433/1992, 518 imóveis, prazo de 3/3/2014 a 31/12/2015); imóveis desapropriados e que estão registrados em nome do Incra (5.464 imóveis, prazo de 3/5/2014 a 31/12/2017); e registro de terras públicas (2.478 imóveis, prazo de 3/5/2014 a 31/12/2018).

²⁵ Lei nº 4.320/1964: art. 85.

²⁶ Lei nº 4.320/1964: art. 88.

²⁷ Lei nº 4.504/1964: art. 32, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

²⁸ Parágrafos 52 e 53 do Acórdão nº 3.050/2014 - Plenário - Ata 44/2014 [TC 016.574/2013-3].

69. Em julho de 2015²⁹, foi encaminhada ao TCU a NOTA TÉCNICA Nº 001/2015/DAC produzida pela Coordenação-Geral de Contabilidade da Diretoria de Gestão Administrativa do Incra, sobre os registros contábeis dos imóveis obtidos para fins de Reforma Agrária, cuja assunto decorreu das determinações do Acórdão nº 557-2004/TCU-Plenário.

70. O Coordenador-Geral de Contabilidade do Incra nessa nota técnica alega que após a criação das contas contábeis pelo Órgão Central de Contabilidade da União, em 2011, os trabalhos relativos aos registros contábeis dos Imóveis tiveram início em março/2014, sendo realizados lançamentos nas contas 14.211.22.64 = Imóvel a Registrar destinado a Reforma Agrária e 14.211.22.67 = Imóvel Registrado destinado a Reforma Agrária³⁰, seguindo o Plano de Ação elaborado pela Coordenação-Geral de Contabilidade do Incra (DAC/Incra), cuja rotina encontra-se inserida no Processo Administrativo nº 54000.001699/2003-13.

71. Assim, no exercício financeiro de 2014, o Coordenador-Geral afirma que foi registrado um total de 340 (trezentos e quarenta) imóveis obtidos sob as formas de compra e venda, desapropriação e outras formas de obtenção.

72. Entretanto, segundo a nota técnica, os trabalhos foram interrompidos com a edição da Portaria Conjunta SPU/STN/Nº 703, de 10 de dezembro de 2014, que dispõe sobre procedimentos e requisitos gerais para mensuração, atualização, reavaliação e depreciação dos bens imóveis da União, autarquias, e fundações públicas federais. Esta portaria conjunta tornou obrigatório o cadastro e os registros contábeis dos bens imóveis nos sistemas corporativos da SPU. O Coordenador-Geral relata ainda que foi preciso tratativas com a SPU para treinamento dos servidores, que ocorreu no decorrer do exercício financeiro de 2015.

73. No processo de Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pela Presidente da República referente ao exercício financeiro de 2015 [TC 005.335/2015-9], a auditoria do TCU identificou a não contabilização dos imóveis destinados à Reforma Agrária, constatando que, embora o Incra tenha apresentado o Plano de Ação para contabilizar todos os valores de imóveis sob a gestão da autarquia, grande parte ainda não havia sido registrada.

5.3.1.8.3. Não contabilização dos imóveis destinados a reforma agrária O Acórdão 578/2010-TCU-Plenário determinou que o Instituto Nacional de Colonização Reforma Agrária (Incra), em conjunto com a SPU e a STN, contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente.

[...] O Incra estabeleceu, então, um cronograma de registro dos imóveis obtidos para fins de reforma agrária, que vai de 3/5/2014 até 31/12/2018. Embora haja o cronograma de ações, o TCU constatou que grande parte dos imóveis destinados a reforma agrária não estão contabilizados no Balanço Geral da União. Também verificou-se a existência de imóveis da União irregularmente registrados em nome do Incra, o que exigirá procedimentos e atos especiais da autarquia e da SPU para sua regularização. [...]

74. Em agosto de 2017³¹, foi realizada oficina de integração de dados entre a SPU, o Incra e a SERFAL/SRFA para discussão e proposta de encaminhamentos sobre os seguintes temas:

²⁹ OFÍCIO Nº113/AUD/INCRA, 15/07/2015: NOTA TÉCNICA Nº 001/2015/DAC 0-05 - Registros contábeis dos imóveis obtidos pelo Incra para fins de Reforma Agrária. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=9209278>.

³⁰ Com a implementação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, em 2014, as contas contábeis foram alteradas para 12.321.04.21 e 12.321.04.24, respectivamente.

³¹ Documento "Oficina de integração de dados - SPU - INCRA - SERFAL/SRFA", datado de 31 de agosto de 2017 (SEI 0428033)

- Qualificação, consolidação e integração das bases de informações/ sistemas de gestão do patrimônio imobiliário da União (SPU/INCRA/SERFAL);
- Cadastramento, Registro e Contabilização de imóveis destinados à reforma agrária e regularização fundiária na Amazônia Legal;
- Atendimento das recomendações do TCU sobre o tema;
- Definição de plano de ação com identificação de iniciativas de curto, médio e longo prazo;
- Identificação de pontos críticos para os quais existe necessidade de aprofundamento de estudos e especificações de regras de negócio.

75. Ao final dos trabalhos ficou definido o prazo para a realização dos lançamentos até 31 de dezembro de 2017, de forma a sanar as inconsistências e afastar a possibilidade de o Tribunal de Contas da União emitir opinião adversa sobre as demonstrações contábeis consolidadas. Ficou acordado ainda que a SPU e a STN encaminhariam oficialmente orientações ao Incra e SERFAL no sentido de interromper ou não os lançamentos no Spiunet e efetuar os registros diretamente no Siafi.

76. A SPU e a STN editaram Ofício nº 84.522/2017-MP, de 30/10/2017, sobre os lançamentos e contabilização no SPIUnet/SIAFI dos imóveis provenientes de Reforma Agrária e regularização fundiária na Amazônia Legal, oferecendo as seguintes possibilidades para lançamento de tais imóveis nos sistemas, a saber:

- a) continuar o lançamento no SPIUnet; ou
- b) enquanto não entrasse em vigor o novo sistema SPUNET, seria utilizado no SIAFI WEB para proceder o registro do cadastro direto no SIAFI na conta contábil 12321.04.00 = Bens Dominiais Não Registrados no SIAPA, tendo o valor total da área.

77. Em consulta ao Siafi, verifica-se que a autarquia não demonstrou o lançamento da totalidade de seus imóveis obtidos para fins de Reforma Agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão já assentada desde 2004, validando relato do item 2 da Solicitação de Auditoria nº 2018/002-06 supramencionado.

78. Por fim, conforme consta do parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2016 (Acórdão 1.320/2017 - Plenário), o TCU também recomendou ao INCRA, em junho de 2017, realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Destarte, os trabalhos no INCRA Sede foram identificadas as seguintes constatações:

- Manutenção da Distorção nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União na Prestação de Contas do Presidente da República de 2016 [TC 012.659/2017-7].
- Carência de Supervisão na Contabilização dos Imóveis Rurais Destinados à Reforma Agrária.

79. Ulтимados os trabalhos de auditorias nas superintendências regionais que terão as contas de 2017 julgadas pelo TCU, foram identificadas as seguintes constatações, cujos resultados foram consolidados na tabela a seguir:

- Ineficácia das medidas mitigadoras com vistas à identificação e registro dos imóveis rurais destinados à reforma agrária em valores atualizados – subavaliação do ativo imobilizado;
- Impossibilidade de avaliação da fidedignidade de registros já existentes no Siafi e identificação de novos registros em conta genérica; e

- Falta de registro de restrição na conformidade contábil em decorrência da subavaliação do ativo imobilizado.

80. Nos subitens seguintes há detalhamento das análises específicas sobre o lançamento da contabilização dos imóveis para reforma agrária com base nos aspectos abordados, entrevistas e nos dados e informações fornecidas pelo gestor. Todavia, importante trazer as questões normativas e regimentais descumpridas ou parcialmente atendidas acerca das fragilidades que serão apresentadas.

81. O INCRA tem, dentre suas atividades [PORTARIA/INCRA/P/Nº 49, DE 31 DE JANEIRO DE 2017, art. 2º do Regimento Interno] a incorporação bens ao seu patrimônio, na forma do art. 17 do Estatuto da Terra e da Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991.

82. Assim, segundo o Regimento Interno da autarquia a competência para propor atos normativos, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de administração orçamentária e financeira, contabilidade, recursos humanos e serviços gerais está a cargo da Diretoria de Gestão Administrativa (DA):

Art. 19. À Diretoria de Gestão Administrativa (DA) compete propor atos normativos, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de administração orçamentária e financeira, contabilidade, recursos humanos e serviços gerais e propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência.

83. Neste sentido, em relação ao registro dos bens imóveis, as atribuições devem ser desenvolvidas uma parte sobre a Divisão de Administração de Patrimônio (DAA-4) no tocante à orientação e supervisão das atividades de administração de patrimônio:

Art. 35. À Divisão de Administração de Patrimônio (DAA-4) compete:

- I - manter gerenciamento do Sistema Informatizado de Controle Patrimonial do INCRA;
- II - orientar e supervisionar as unidades descentralizadas quanto à execução das atividades de administração de patrimônio e de almoxarifado; e
- III - outras atividades compatíveis com suas atribuições.

Art. 36. Ao Serviço de Controle Patrimonial (DAA-4.1) compete:

[...]

- II - manter no Sistema de Controle Patrimonial, o cadastro e registro de bens patrimoniais do INCRA, inclusive das unidades descentralizadas;

[...]

- VI - manter registros e controle de bens móveis e imóveis cedidos ou recebidos para uso da Sede;

- VII - controlar a cobertura securitária dos bens patrimoniais do INCRA; e

- VIII - outras atividades compatíveis com suas atribuições.

Já em relação às competências das unidades setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, instituída pelo Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, observa-se o seguinte:

Art. 8º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

- I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;

[...]

- V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

- VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis; (nosso grifo)

84. Outro momento sob responsabilidade da Diretoria de Administração – DA e da Divisão de Administração – SR(00)A, nas respectivas superintendências regionais, é o empenhamento dos créditos orçamentários para a justa indenização, definida no art. 184 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.629/1993, para providenciar a emissão dos TDAs e descentralização de créditos e transferência de recursos financeiros para pagamento das benfeitorias do imóvel.

85. Destarte, a execução da atividade da contabilidade delineada no Regimento Interno [PORTARIA/INCRA/P/Nº 49, DE 31 DE JANEIRO DE 2017, art. 49 do Regimento Interno] deve incidir sobre aquelas descritas no Decreto nº 6.976/2009.

Art. 43. À Coordenação-Geral de Contabilidade (DAC) compete coordenar e supervisionar a execução da contabilidade do INCRA em conformidade com a legislação vigente, obedecendo aos aspectos formais e aritméticos; elaborar a prestação de contas anual, os balanços patrimoniais, financeiros e orçamentários e a demonstração das variações patrimoniais, atendendo às diligências dos órgãos de controle interno e externo, e analisar as prestações de contas.

86. Dessa forma, a Coordenação-Geral de Contabilidade (DAC) atenderá aos dispositivos estabelecidos na Lei nº 4.320/1964 [artigos 85, 88 e 89], qual seja de evidenciar os fatos ligados à administração patrimonial, relativos aos imóveis rurais obtidos para fins de Reforma Agrária. Em outras palavras, o Patrimônio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA será constituído, dentre outros bens, das terras e demais bens adquiridos a qualquer título [Lei nº 4.504/1964: art 32]. Assim, os serviços de contabilidade devem permitir o conhecimento e o acompanhamento da composição patrimonial da autarquia.

Lei nº 4.320, 17/03/1964:

[...] Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

[...]

Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individuação do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial.

Lei nº 4.504, 17/11/1964:

[...] Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:

- a) desapropriação por interesse social;
- b) doação;
- c) compra e venda;
- d) arrecadação dos bens vagos;
- e) reversão à posse (VETADO) do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;

1.2.1. DISTORÇÃO NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS DA UNIÃO

87. Os trabalhos de auditoria se pautaram inicialmente sobre as recomendações do Tribunal de Contas da União no processo de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2016 (PCPR 2016):

3.1.17 Ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e

realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, vii).

3.1.18 Ao Incra que corrija a divergência de dados do quantitativo da área destinada à reforma agrária constante do Sipra e do seu acervo fundiário disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários à completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis (item 5.3.1, vii).

88. Na fundamentação técnica elaborada pela Egrégia Corte de Contas referente à análise das demonstrações contábeis efetuada resta esclarecido que o objetivo dessas é apresentar aos “usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade num determinado momento ou período”.

89. Durante a auditoria de demonstrações contábeis consolidadas da União, efetuado pelo TCU, foram detectadas distorções³² que alteram a compreensão desse retrato patrimonial em 31/12/2016, precisamente uma subavaliação no ativo imobilizado estimada em R\$ 227 bilhões pela não contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária ou pela sua contabilização a valores abaixo do de mercado.

90. A distorção recai principalmente na diferença entre o Sipra e o Siafi, pois aquele representa os dados relativos aos projetos de assentamentos implantados em imóveis rurais obtidos pelo INCRA e o Siafi deveria espelhar o registro dos imóveis na contabilidade da União, nos termos das Leis nºs 4.320/1964 e 4.504/1964³³.

91. Entretanto, quando se adentra nos dados disponíveis sobre a Reforma Agrária, verifica-se uma realidade bem diversa. A começar pelo tamanho do patrimônio da referida autarquia. Em atendimento ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 2018/002-06, a UPC³⁴ informa que:

[...] o trabalho de levantamento desta informação, de forma qualificada, está em construção conjuntamente com a Diretoria de Gestão Administrativa visando o registro dos imóveis rurais obtidos para o Programa Nacional de Reforma Agrária, em consonância com as Portarias Conjunta STN/SPU nº 322, de 2001 e 703, de 2014 e Nota Técnica nº 3349/2017-SPU/MP.

O cadastramento e registro contábil/patrimonial no SPIUnet assume caráter obrigatório, com plano de trabalho em execução, e prazo para conclusão até o final do exercício de 2018. Contudo, está sendo providenciado estimativa do patrimônio, de forma centralizada, já contando com cerca de 70% dos imóveis a serem registrados com projeção de valor, trabalho esse a ser concluso no presente mês.

92. A partir do Acórdão 557/2004-Plenário o assunto passou a figurar em algumas deliberações no âmbito do TCU, como nos acórdãos nº: 145/2010-Plenário, 578/2010-Plenário, 2.461/2015-Plenário³⁵ (PCPR 2014), dentre outros, voltando a figurar no parecer prévio das contas do Presidente da República de 2016 (Acórdão 1.370/2017-Plenário), momento em que não restou constatado o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do Ativo, descumprindo a determinação do acórdão 557

³² “Entende-se como distorção a diferença entre a informação contábil declarada e a informação contábil requerida, considerando a estrutura de relatório financeiro aplicável, no que concerne ao valor, à classificação, à apresentação ou à divulgação de um ou mais itens das demonstrações, alterando a percepção do leitor sobre as informações ali contidas.” [Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2016, p.289]

³³ Lei nº 4.320/1964: arts. 85 e 88, combinado com a Lei nº 4.504/1964: art. 32, e com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

³⁴ Memorando nº 11320/2018/DTO/DT/SEDE/INCRA, 16/03/2018

³⁵ Acórdão 2461/2015 - Plenário [TC.005.335-2015-9].

de 2004, bem como das recomendações das Contas de 2014.

93. Sobre o assunto, cabe destacar que, no julgamento³⁶ das contas do exercício de 2013, já fora constatado pela 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União que as superintendências regionais não demonstraram os registros da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, descumprindo uma decisão já assentada em 2004 e confirmada nos Acórdãos nºs: 1.660/2006-Plenário; 145/2010-Plenário; 578/2010-Plenário, 1.306/2010-Plenário; 459/2014-Plenário; 3.050/2014-Plenário; 2.461/2015-Plenário³⁷ (PCPR 2014); 1.320/2017-Plenário, dentre outros. Ficou determinado às superintendências que informassem nos relatórios de gestão seguintes a situação dos registros contábeis dos “Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária”, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente:

Tabela 4: Relação de Acórdãos relativos à supervisão da contabilização dos registros dos Bens Móveis para fins de Reforma Agrária

Acórdão	Câmara	UPC	Data da Sessão
Acórdão 11243/2017 ATA 45/2017	1ª Câmara	SR(29) PE	05/12/2017
Acórdão de Relação 7191/2017 Ata 29/2017	1ª Câmara	SR(11) RS	15/08/2017
Acórdão 6687/2016 Ata 38/2016	1ª Câmara	SR(05) BA	25/10/2016
Acórdão de Relação 6010/2016 Ata 34/2016	1ª Câmara	SR(20) ES	20/09/2016
Acórdão de Relação 6008/2016 Ata 34/2016	1ª Câmara	SR(02) CE	20/09/2016
Acórdão de Relação 7746/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(05) BA	01/12/2015
Acórdão de Relação 7745/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(23) SE	01/12/2015
Acórdão de Relação 7744/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(14) AC	01/12/2015
Acórdão de Relação 7743/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(18) PB	01/12/2015
Acórdão de Relação 7742/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(29) PE	01/12/2015
Acórdão de Relação 7741/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(03) PE	01/12/2015
Acórdão de Relação 7740/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(08) SP	01/12/2015
Acórdão de Relação 7739/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(09) PR	01/12/2015
Acórdão de Relação 7738/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(21) AP	01/12/2015
Acórdão de Relação 7737/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(10) SC	01/12/2015
Acórdão de Relação 7736/2015 Ata 42/2015	1ª Câmara	SR(22) AL	01/12/2015
Acórdão 557/2004 Ata 15/2004	Plenário	INCRA	12/05/2004

Fonte: Pesquisa no sítio eletrônico de acórdãos do TCU³⁸

94. O julgamento das contas do Presidente da República do exercício de 2014 (Acórdão 2.461/2015 – PCPR 2014) tratou da falta de confiabilidade sobre o valor do patrimônio imobiliário da União, versando exclusivamente sobre a não contabilização dos imóveis rurais destinados à Reforma Agrária (item 5.3.1.8.3 do parecer prévio das contas de 2014), conforme segue relatório do TCU:

O Acórdão 578/2010-TCU-Plenário determinou que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), em conjunto com a SPU e a STN, contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente.

95. Na ocasião, o Incra apresentou dados que evidenciaram, de um total de 7.242

³⁶ Acórdão 7744/2015 – 1ª Câmara.

³⁷ Acórdão 2461/2015 - Plenário [TC.005.335-2015-9].

³⁸ Pesquisa de Jurisprudência do TCU, disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/acordao-completo>

imóveis obtidos para fins de reforma agrária, sendo deles 1.092 registrados em cartório em nome do Incra, apenas 343 foram registrados no Balanço Patrimonial da União em 2014, gerando um impacto de R\$ 1,8 bilhão, conforme tabela a seguir.

Tabela 5: Imóveis sob responsabilidade do Incra

Formas de Obtenção	Nº de Imóveis	Registrados em Cartório em nome do Incra	Registrados no Balanço Patrimonial
Desapropriação	5.528	395*	3
Compra e Venda	531	531**	332
Arrecadação	717	146	3
Sequestro	1	1	1
Herança Jacente	1	1	1
Adjudicação	2	2	2
Transferência	1	1	1
Outras Formas	461	15	-
Total	7.242	1.092	343

Fonte: Incra. [no Acórdão 2.461/2015-P]

* Imóveis com pelo menos um título definitivo emitido;

** Projetos de Assentamento criados em terra pública sem registro contábil em nome do Incra.

96. Em resposta ao TCU/Semag, a SPU informou sobre a proposta de instituir grupo de trabalho, em conjunto com o Incra e a STN, com o objetivo de estabelecer um plano de ação para contabilizar todos os valores de imóveis sob a gestão da autarquia.

97. Restou observada que a falta de registro dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária se deu por omissão dos gestores em não priorizar o registro contábil dos imóveis e não se pode creditar o não-registro a dificuldades operacionais em identificar os imóveis, conforme percebe-se na descrição da nota de empenho nº 2014NE000192, da UG 373083/37201, de 26/03/2014, que representa a forma de execução de despesas com desapropriação de imóvel rural:

Empenho para atender despesas com aquisição por desapropriação do imóvel rural denominado "fazenda cunha", localizado no município de cidade Ocidental/GO, correspondentes a 22.866 TDA's, no valor do mês de fevereiro/2009.
Conforme solicitação de lançamento NR 107/14 - lote 1058

Quadro 5: Nota de Empenho referente à emissão de Títulos da Dívida Agrária – TODA destinado à obtenção por desapropriação de imóvel rural

SIAFI2014-DOCUMENTO-CONSULTA-CONNE

(NOTA

DE

EMPENHO)

08/08/18 16:05

USUARIO : XXXXX

DATA EMISSAO : 26Mar14

NUMERO : 2014NE000192

UG EMITENTE : 373083 - DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF

GESTAO EMITENTE : 37201 - INSTITUTO NAC. DE COLONIZACAO E REF.AGRARIA

FAVORECIDO : 00000000/0001-91 - BANCO DO BRASIL SA

TAXA:

OBSERVACAO

EMPENHO PARA ATENDER DESPESAS COM AQUISIÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL

EVENTO

ESF

PTRES

FONTE

ND

UGR

PI

V A L O

R

401091

1

065835

0164000000

459061

T211B000150

2.088.809,10

SISTEMA DE ORIGEM:

TIPO : ORDINARIO	MODALIDADE : NAO SE APLICA
AMPARO :	INCISO :
PROCESSO : 54150.000304/2014-98	PRECATORIO :
UF BENEFICIADA : GO	MUNICIPIO BENEF. : 77
ORIGEM MATERIAL :	
REFERENCIA :	NR.ORIG.TRANSF:
LANCADO POR : 11241284172 - BETH	UG : 373083 26Mar14 16:52
PF1=AJUDA PF3=SAI PF4=ESPELHO PF12=RETORNA	

SIAFI2014-DOCUMENTO-CONSULTA-CONNE		(NOTA	DE
EMPENHO)			
08/08/18 16:07		USUARIO : XXXXX	
		EMPENHO : 2014NE000192	
UG EMITENTE : 373083 - DIV.EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF			
GESTAO EMITENTE : 37201 - INSTITUTO NAC. DE COLONIZACAO E REF.AGRARIA			
SEQUENCIAL : 001		VALOR UNITARIO :	
2.088.809,10			
QUANTIDADE :	1,00000	VALOR TOTAL :	
2.088.809,10			
EMPENHO PARA ATENDER DESPESAS COM AQUISIÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL RURAL			
DENOMINADO "FAZENDA CUNHA", LOCALIZADO NO MUNICIPIO DE CIDADE OCIDENTAL/GO,			
CORRESPONDENTES A 22.866 TDA'S, NO VALOR DO MES DE FEVEREIRO/2009			
CONFORME SOLICITAÇÃO DE LANÇAMENTO NR 107/14 - LOTE 1058			
PF1=AJUDA PF2=AVANCA DESC. PF3=SAI PF12=RETORNA			

98. A identificação do imóvel observado na nota de empenho 2014NE000192 foi incluída como inscrição genérica no exercício de 2015 como IM3780168, descrevendo o nome do imóvel a ser adquirido, o município, a unidade da federação e o processo respectivo:

Quadro 6: Identificação do imóvel observado na nota de empenho 2014NE000192

SIAFI2015-TABAPOIO-INSCGEN-CONGENER (CONSULTA INSCR GENERICA P/COD)	
08/08/18 16:22	USUARIO : XXXXX
TIPO : IM - INDIVIDUALIZACAO DE IMOVEIS	
CODIGO : 3780168	
TITULO : FAZ. CUNHA	
IDOC : -	
DESCRICAO : IMOVEL DESTINADO A REFORMA AGRARIA, DENOMINADO FAZENDA CUNHA, SITUADO NO MUN. DE CIDADE OCIDENTAL/DF., CONF. PROC. SR.04 NR. 2097/98.	
PF1=AJUDA PF3=SAI PF12=RETORNA	

99. Embora o INCRA já tenha apresentado plano de ação em julho de 2014³⁹ com cronograma em que se compromete a efetuar o registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária de forma gradual, o montante dos imóveis destinados a reforma agrária ainda não

³⁹ Conforme item 52 do Relatório do Acórdão 578/2010-Plenário:

52. A equipe da unidade técnica foi convidada a participar de uma reunião no Incra no dia 18/7/2014, sendo que na ocasião houve a apresentação do plano de ação relativo ao assunto. A questão envolve a junção de esforços de várias diretorias do Incra e das Superintendências Regionais. A operacionalização contempla ações para o registro de imóveis adquiridos por compra e venda (Decreto 433/1992, 518 imóveis, prazo de 3/3/2014 a 31/12/2015); imóveis desapropriados e que estão registrados em nome do Incra (5.464 imóveis, prazo de 3/5/2014 a 31/12/2017); e registro de terras públicas (2.478 imóveis, prazo de 3/5/2014 a 31/12/2018).

contabilizados no Balanço Geral da União, pela proporção apresentada, provocou distorções materialmente relevantes no valor dos bens imóveis da União.

100. Ante o exposto na PCPR 2014, tendo em vista o Acórdão 3.050/2014-TCU-Plenário, que tratou das determinações e recomendações ao INCRA desde 2004, o TCU determinou que seria “monitorado na auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2015 o cumprimento do cronograma estabelecido pela autarquia, bem como os resultados do grupo de trabalho proposto pela Secretaria de Patrimônio da União para a contabilização dos bens imóveis sob a administração do Incra.”

101. O assunto foi retomado nas Contas do Presidente relativo ao exercício financeiro de 2016, sendo novamente apontado Acórdão TCU Plenário 1.320/2017. Nesta ocasião, a equipe de auditoria do TCU estimou subavaliação do ativo imobilizado em R\$ 227 bilhões, pela não contabilização dos imóveis destinados à Reforma Agrária. E conforme relatado pelo gestor em resposta à SA 2018/002-06, não temos como afirmar que a distorção apontada no referido acórdão está perto do valor real ou não.

1.2.2. CARÊNCIA DE SUPERVISÃO NA CONTABILIZAÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

102. Apontado no Acórdão 459/2014 a falta de supervisão no processo de gestão dos imóveis ou a falta de rotinas intestinas acabam resultando em informações registradas de forma incorreta. Tal fato impacta, também, na distorção das demonstrações contábeis como relatado anteriormente.

Acórdão 459/2014-Plenário [TC.029.047/2011-0] - PCA 2010

[...]15.38

Por fim, o assunto em análise está incluído no rol de itens que serão objeto de monitoramento periódico pela unidade técnica junto ao Incra, conforme os acórdãos a seguir relacionados:

- Item 9.3.1.2 do Acórdão 2.607/2010-TCU-Plenário, que trata de falhas na supervisão da sede em relação às superintendências;

[...]

GESTÃO DE IMÓVEIS

[...]

15.43 A constatação da CGU revela a falta de rotina administrativa adequada que resulta em informações incorretas registradas nos sistemas da administração pública federal. Manifestamos nossa concordância com as recomendações sugeridas e com o encaminhamento proposto, tendo em vista a importância de a entidade manter bons controles sobre seus imóveis. O assunto deverá ser objeto de ciência ao Incra e acompanhado nas próximas contas.

103. Ainda sobre a falta de supervisão o relator da Prestação de Contas de 2008 da Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul apresentou exposição relevante que proporciona “uma visão mais abrangente acerca do funcionamento do Incra como um todo.” Valendo-se das prestações de contas de diversas superintendências regionais já apreciadas pelo Tribunal ou em exame no próprio gabinete, o relator do processo [TC 016.630/2009-7] teceu comentários sobre a gestão interna da autarquia propondo determinação acatada no Acórdão:

Acórdão 2607/2010-Plenário [TC 016.630/2009-7] - PCA 2008 – SR(11)RS

[...]9.3. determinar:

9.3.1. ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência desta deliberação:

9.3.1.1. apresente a este Tribunal plano de ação que relacione medidas, prazos e

responsáveis, a fim de evitar a repetição, em exercícios futuros, das falhas mencionadas na seção III da proposta de deliberação

104. Após ter sob análise diversos processos referentes às regionais do Incra, o relator percebeu que “são aptos a demonstrar que certas ocorrências repetem-se em diversas superintendências regionais, fato indiciário de falhas na cadeia de supervisão e controle operada pela sede do Incra e pela Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).”

105. O relator teceu comentários sobre organicidade da autarquia apresentando dispositivo do decreto que aprova a estrutura regimental à época que discorre sobre a sujeição dos órgãos descentralizados à orientação técnica e normativa das diretorias, da procuradoria federal especializada e da auditoria. No decreto vigente no exercício financeiro de 2017⁴⁰, o dispositivo se encontra insculpido nas disposições gerais:

Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017

CAPÍTULO V - DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 23. Os órgãos descentralizados ficam sujeitos à orientação técnica e normativa das Diretorias, da Procuradoria Federal Especializada, da Ouvidoria Agrária Nacional, da Corregedoria-Geral e da Auditoria Interna. (Artigo com redação dada pelo Decreto nº 9.282, de 7/2/2018, em vigor após 13/3/2018)

106. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, já trazia em seu corpo cristalização dos princípios fundamentais da Administração Federal, a saber: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

107. Assim, por mais que tenha definido o Plano de Ação acordado na "Oficina de integração de dados SPU - INCRA - SERFAL/SRFA", a qual deliberou sobre o prazo até 31 de dezembro de 2017 para a realização dos lançamentos relativos à contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária⁴¹, o INCRA Sede deveria ter coordenado os trabalhos, mediante atuação das chefias das suas Diretorias, conforme prescreve o Princípio da Coordenação⁴².

108. Cabe destacar que a descentralização esquematizada no decreto de estrutura regimental do Incra, deveria compeli-lo a estabelecer normas internas para a consecução das atividades sob sua responsabilidade, para posterior coordenação e controle:

Decreto-Lei nº 200, de 1967

CAPÍTULO III - DA DESCENTRALIZAÇÃO

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 4º. Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

109. Dessa forma, sugere-se à estrutura central de direção do INCRA o estabelecimento das normas, critérios, programas, que os serviços responsáveis pela execução sejam obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições, obedecendo

⁴⁰ Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017

⁴¹ Ofício-SEI nº 62/2017/ASSES/CISSET/SG/PR, de 12 de dezembro de 2017. Assunto: Recomendações do TCU sobre as Contas do Poder Executivo, exercício 2016.

⁴² Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967: Capítulo II do Título II Dos Princípios Fundamentais.

ainda aos demais princípios fundamentais gravados no Decreto-Lei nº 200, de 1967, bem como aqueles insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

1.2.3. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

110. Em decorrência do processo de avaliação da Prestação de Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão TCU nº 1320/2017-Plenário, foram identificadas fragilidades nos valores contabilizados no INCRA a título de Ativo Imobilizado, especificamente no grupo de contas que registram os imóveis destinados à reforma agrária, impactando, em consequência, o Balanço Geral da União, ocasião em que aquela Corte de Contas emitiu a seguinte recomendação:

3.1.17 Ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, vii).

111. Observa-se que, no âmbito daquela Autarquia, os registros contábeis do ativo imobilizado estão pulverizados em todas as Superintendências, que manterão registros dos imóveis obtidos com vistas à reforma agrária, até que haja a respectiva titulação, ocasião em que as frações terão a propriedade definitiva transferida aos titulados.

112. Com base na análise dos demonstrativos contábeis de todas as Superintendências, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 49.760.271.613,37, conforme a seguir discriminado:

Tabela 6: Contas contábeis representativas do ativo imobilizado

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210103	Terrenos e Glebas - Spiunet	37.484.356,89	13.344.495.331,94	33.221.256.326,63
123210109	Fazendas - Spiunet	101.982.632,13	2.675.737.946,81	13.617.276.315,55
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	2.102.852.532,71	2.060.401.081,26	2.004.844.007,03
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	1.743.868.223,50	1.159.798.238,37	916.894.964,16
Total Geral		3.986.187.645,23	19.240.432.598,38	49.760.271.613,37

Fonte: SIAFI – dez/2017 – Órgão

113. Na primeira situação (conta 123210421) destina-se ao registro dos imóveis que ainda está em curso o processo de desapropriação na justiça federal, representado pela aquisição de terra nua, realizado por intermédio de Títulos da Dívida Agrária – TDA, cuja operacionalização é centralizada na Divisão Executiva de Finanças – DAF – SEDE-DF (UG 373083/37201) e posteriormente descentralizado para as respectivas Superintendências. Registram-se, também, na referida conta, as benfeitorias das propriedades adquiridas, cuja execução compete a cada Superintendência. Em ambos os casos, referem-se a imóveis ainda sem registro em cartório.

114. Além disso, a conta 123210424 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária, registra aqueles bens em que o registro do imóvel rural já foi realizado em cartório, em nome do Incra, inexistindo pendência judicial sobre o valor do imóvel desapropriado.

115. Também compõe o patrimônio imobiliário da Autarquia os imóveis registrados na conta 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas, cujos saldos são oriundos do registro dos imóveis cadastrados no Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet. Em decorrência da avaliação dos dados inseridos pela Superintendência no referido Sistema, foram identificados os seguintes quantitativos de imóveis cadastrados:

Tabela 7: Quantidade de imóveis cadastrados no SPIUnet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
83	139.466.889,02	990	16.020.233.278,75	1523	46.744.361.824,14

Fonte: SIAFI – dez/2017.

116. Cumpre registrar que, mediante as disposições contidas na Portaria Conjunta STN-SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014, para fins contábeis, os bens imóveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais devem ser mensurados e lançados nos sistemas corporativos da SPU, no caso específico, o Spiunet.

117. Assim, com o objetivo de avaliar as ações adotadas com vistas à regularização de tais registros contábeis de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e Spiunet, ocasião em que foi verificado que foi promovido, no âmbito da Unidade, procedimento de inclusão de 533 (quinhentos e trinta e três) imóveis no Spiunet durante o exercício de 2017.

118. Constata-se, ainda, que inexistem informações conclusivas acerca do universo de imóveis que constituem o acervo patrimonial da Autarquia, bem como não existem controles internos administrativos e gerenciais que permitam o gerenciamento dos imóveis destinados à reforma agrária, que poderiam subsidiar o acompanhamento e conciliação dos registros contábeis, procedimentos não realizados pela Unidade, razão pela qual a fidedignidade dos valores não pôde ser confirmada.

119. Constata-se, também, que durante o exercício de 2017 não foram adotadas medidas suficientes no âmbito do Incra que permitissem a realização de registros contábeis que promovessem os ajustes recomendados pela Corte de Contas.

Tabela 8: Tabulação dos achados nas Superintendências Regionais auditadas para a Prestação de Contas de 2017

Superintendência	Existem Registros Relativos a Imóveis Destinados à Reforma Agrária?	Saldo das Contas Contábeis que Registram os Imóveis Destinados à Reforma Agrária (Siafi - dez/2017)
SR (03) - PE	SIM	38.303.333,38
SR (04) - GO	SIM	1.131.926.721,13
SR (08) - SP	SIM	305.219.074,12
SR (09) - PR	SIM	505.598.929,25
SR (11) - RS	SIM	1.404.227.419,51
SR (12) - MA	SIM	1.795.793.189,91
SR (13) - MT	SIM	9.634.161.355,07
SR (14) - AC	SIM	306.129.322,98
SR (15) - AM	SIM	18.210.244.478,22
SR (16) - MS	SIM	5.164.177.737,35
SR (17) - RO	SIM	4.953.641.331,99

SR (18) - PB	SIM	78.373.964,36
SR (19) - RN	SIM	41.724.901,62
SR (24) - PI	SIM	34.439.722,94
SR (28) - DFE	SIM	192.562.432,14
ANÁLISE	100%	43.796.523.913,97

Fonte: Relatórios de auditoria para a prestação de contas de 2017.

120. Por intermédio do Memorando nº 14.117/2018/DA/SEDE/INCRA, da Diretoria de Administração do Instituto, foi apresentado às Superintendências o Plano de Atividades – Registro de Imóveis no Spiunet, contendo a Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, emitida pelas Diretorias de Obtenção e de Gestão Administrativa em 2/4/2018, que trata, dentre outros, da documentação para registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária.

121. Tal documento, entretanto, não detalha ou define procedimentos que devem ser adotados em cada divisão daquela Unidade para a solução definitiva dos registros de bens imóveis.

122. Cumpre registrar que no exercício de 2017 estava em vigor a Portaria nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do INCRA. Naquele documento, ressaltem-se os termos do artigo 2º, que assim estabelece:

Art. 2º. O INCRA tem como atividades principais, nos termos da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 - Estatuto da Terra e legislação complementar:

[...]

II - quanto à obtenção e destinação de terras, e assentamento dos beneficiários da reforma agrária e da colonização:

[...]

d) incorporar bens ao seu patrimônio, na forma do art. 17 da Lei nº 4.504/64 e da Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991; (nosso grifo)

123. Quanto aos aspectos organizacionais, registre-se que compete à Diretoria de Gestão Administrativa (DA) a condução dos processos vinculados à Contabilidade e Serviços Gerais, conforme fixado nos artigos 19, 35 e 43, conforme a seguir transcrito:

[...]

Art. 19. À Diretoria de Gestão Administrativa (DA) compete propor atos normativos, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de administração orçamentária e financeira, contabilidade, recursos humanos e serviços gerais e propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos à sua área de competência. (grifo nosso)

[...]

124. Por outro lado, o Regimento Interno prevê que a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) também possui atribuições vinculadas aos processos que resultarão em incorporação de terras ao patrimônio do INCRA, conforme descrito no artigo 78, a seguir transcrito:

[...]

Art. 78. À Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) compete coordenar, regulamentar, orientar e supervisionar as atividades de aquisição, desapropriação e incorporação de terras ao patrimônio do INCRA; as atividades de seleção de famílias, promoção do acesso à terra e criação de projetos de reforma

agrária e aproveitamento sustentável do meio-ambiente e dos recursos naturais nos projetos de assentamento; assim como propor, supervisionar, controlar e acompanhar a implementação de convênios, contratos e instrumentos congêneres relativos a sua área de competência. (grifo nosso)

1.2.4. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA CORRENTE GENÉRICA

125. Da análise promovida na composição dos saldos das contas 123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária e 123210424 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária, observa-se que em 2017, um montante total de R\$ 2.921.738.971,19, representavam registros contábeis realizados em contas correntes genéricas (tipo 999), não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

126. Observa-se, também, a partir da análise da evolução dos saldos, que não foram adotadas medidas corretivas efetivas no período de 2015 a 2017, de forma a solucionar o problema.

Tabela 9: Detalhamento dos saldos da Contas 123210421 e 123210424 – Conta corrente genérico

Conta Contábil	2017	2016	2015
Imóveis a registrar destinados a reforma agrária	2.004.844.007,03	2.060.401.081,26	2.102.852.532,71
Imóveis registrados destinados a reforma agrária	916.894.964,16	1.159.798.238,37	1.743.868.223,50
Total Geral	2.921.738.971,19	3.220.199.319,63	3.846.720.756,21

Fonte: SIAFI – dez/2017 – Órgão 22201

Tabela 10: Tabulação dos achados nas Superintendências Regionais auditadas para a Prestação de Contas de 2017

Superintendências	Registros Contabilizados de Forma Genérica?	Montante das Contas Contábeis que Registram os Imóveis Destinados à Reforma Agrária (Siafi - dez/2017)
SR (03) - PE	SIM	18.464.296,74
SR (04) - GO	NÃO	-
SR (08) - SP	SIM	164.005.276,92
SR (09) - PR	SIM	18.050.522,15
SR (11) - RS	NÃO	-
SR (12) - MA	NÃO	184.840.341,34
SR (13) - MT	SIM	267.762.945,06
SR (14) - AC	NÃO	-
SR (15) - AM	NÃO	-
SR (16) - MS	SIM	14.881.286,34
SR (17) - RO	SIM	114.150.540,18
SR (18) - PB	SIM	54.446.644,39
SR (19) - RN	SIM	10.412.568,88
SR (24) - PI	SIM	11.723.189,99
SR (28) - DFE	SIM	133.908.994,83
ANÁLISE	67%	992.646.606,82

Fonte: Relatórios de auditoria para a prestação de contas de 2017.

1.2.5. FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL

127. Não obstante os registros contábeis das Superintendências auditadas não refletirem com fidedignidade o patrimônio imobiliário da Superintendência, a Conformidade Contábil do exercício de 2017 foi registrada naquelas Unidades Gestoras sem a indicação da necessária restrição que indicassem tal inconsistência, contrariando as disposições contidas na Macrofunção 020315 – Conformidade Contábil do Manual SIAFI.

128. Por outro lado, ao promover o registro da Conformidade Contábil de órgão, restaram consignadas em dezembro de 2017 as seguintes restrições, que tratam da incompatibilidade patrimonial, vinculadas a todas as Superintendências, conforme a seguir, demonstrando que as informações, conceitos e procedimentos sobre o tema, utilizados na Unidade Setorial Contábil de órgão, não estão replicadas e em uso nas Unidades Setoriais Contábeis de Unidade Gestora.

- 642 - FALTA/EVOLUÇÃO INCOMPATÍVEL DEPRECIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO
- 634 - FALTA AVALIAÇÃO BENS MÓVEIS/IMÓVEIS/INTANGÍVEIS/OUTROS
- 635 - FALTA REGISTRO/ATUALIZAÇÃO AJUSTES DE PERDAS PROVÁVEIS

129. Cumpre registrar que, conforme previsto no artigo 43 do Regimento Interno da Autarquia, compete à Coordenação de Contabilidade da Diretoria de Gestão Administrativa do INCRA implementar as medidas necessárias com vistas a coordenar e supervisionar a execução da contabilidade em de acordo com a legislação vigente, conforme a seguir:

Art. 43. À Coordenação-Geral de Contabilidade (DAC) compete **coordenar e supervisionar a execução da contabilidade do INCRA em conformidade com a legislação vigente**, obedecendo aos aspectos formais e aritméticos; elaborar a prestação de contas anual, os balanços patrimoniais, financeiros e orçamentários e a demonstração das variações patrimoniais, atendendo às diligências dos órgãos de controle interno e externo, e analisar as prestações de contas. (Grifos nossos)

Tabela 11: Tabulação dos achados nas Superintendências Regionais auditadas para a Prestação de Contas de 2017

Superintendência	Falta Registro de Restrição na Conformidade Contábil?
SR (03) - PE	SIM
SR (04) - GO	SIM
SR (08) - SP	SIM
SR (09) - PR	SIM
SR (11) - RS	SIM
SR (12) - MA	SIM
SR (13) - MT	SIM
SR (14) - AC	SIM
SR (15) - AM	SIM
SR (16) - MS	SIM
SR (17) - RO	SIM
SR (18) - PB	SIM
SR (19) - RN	SIM
SR (24) - PI	SIM

SR (28) - DFE	SIM
ANÁLISE	100%

Fonte: Relatórios de auditoria para a prestação de contas de 2017.

1.3. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

130. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Foram avaliados os seguintes componentes do COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

131. A análise permeou a atuação da Diretoria de Obtenção de Terras (DT), da Diretoria de Administração (DA) e do setor responsável pela realização dos procedimentos contábeis, sob a responsabilidade da DA.

1.3.1. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES

132. Quanto ao ambiente de controle, a análise baseou-se no quantitativo, capacidade e qualificação dos servidores envolvidos na realização das atividades e procedimentos estabelecidos para o processo de obtenção de terras.

133. Conforme manifestado nos Relatórios de Gestão referente ao exercício 2017 das SRs auditadas, o quadro de pessoal do INCRA vem sofrendo a cada ano reduções no seu quantitativo. A constante redução da mão de obra disponível traz prejuízos ao funcionamento das Superintendências Regionais. Fato demonstrado como grande preocupação pelas 15 Unidades Prestadoras de Contas vinculadas à Sede que foram submetidas à Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2017.

134. A necessidade de reposição/complementação do quadro de servidores ativos nas SRs é reafirmada devido às vacâncias existentes e as lacunas deixadas por servidores que se aposentaram, faleceram ou em foram admitidos em outros órgãos públicos.

135. A situação tende a ser agravar uma vez que muitos servidores ativos encontram-se em situação de possível aposentadoria, visto que já recebem o abono permanência, conforme alertado por 60% das Superintendências auditadas.

136. O cenário demonstra a grande necessidade de contratação de novos servidores detentores de cargo efetivo, porém tal perspectiva não pode ser levada em consideração haja vista a falta de previsão de autorização para concurso visando à recomposição da força de trabalho.

137. Os problemas estruturais de deficiência no quantitativo de pessoal apresentado pelas SRs demandam um estudo detalhado analisando o quadro de servidores ideal para o funcionamento das unidades a ser resolvido pelo Ministério do Planejamento.

138. Na tabela abaixo, apresenta-se o total de servidores de cada SR, o quantitativo de pessoal lotado nas Divisões de Administração e de Obtenção de Terras das Superintendências auditadas e o percentual relativo ao total por Unidade.

Tabela 12: Total de servidores por SR e distribuição por Divisão

Superintendência	Total Servidores	Divisões	Total por Divisão
SR 03 - PE	208	DA	60
		DO	27
SR 04 - GO	140	DA	32
		DO	26
SR 08 - SP	119	DA	23
		DO	22
SR 09 - PR	111	DA	16
		DO	13
SR 11 - RS	102	DA	19
		DO	18
SR 12- MA	288	DA	52
		DO	29
SR 13 -MT	278	DA	35
		DO	27
SR 14 - AC	206	DA	49
		DO	23
SR 15 - AM	169	DA	32
		DO	13
SR 16 - MS*	150	DA	21
		DO	17
SR 17 - RO*	212	DA	31
		DO	16
SR 18 - PB*	110	DA	18
		DO	21
SR 19 - RN	122	DA	34
		DO	26
SR 21 - PI	114	DA	20
		DO	16
SR 28 - DF	109	DA	24
		DO	18

Fonte: Organograma apresentado no subitem 5.1 dos Relatórios de Gestão das Superintendências Regionais – 2017

¹O total de servidores apresentado no Organograma do subitem 5.1 - Gestão de Pessoas do Relatório de Gestão da SR difere do total apresentado no subitem 5.1.1 - Estrutura de Pessoal da Unidade.

²O total de servidores apresentado no Organograma do subitem 5.1 - Gestão de Pessoas do Relatório de Gestão da SR difere do total apresentado no subitem 5.1.1.1 - Distribuição de pessoal.

³O total de servidores apresentado no Organograma do subitem 5.1 - Gestão de Pessoas do Relatório de Gestão da SR difere do total apresentado na no subitem 5.1.1 - Estrutura de Pessoal da Unidade.

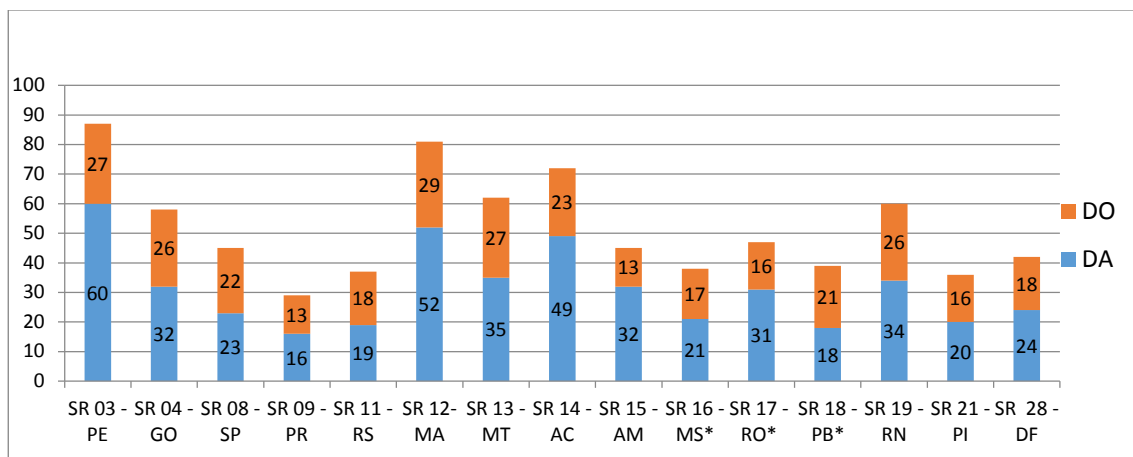


Figura 3: Servidores lotados na DA e DO

139. Das informações acima, depreende-se que o quadro laboral das Superintendências é bastante heterogêneo e, em algumas localidades, reduzido. Tanto em relação comparativa com as mesmas divisões nas outras SRs quanto em relação ao percentual de servidores em cada divisão relativamente ao total de servidores da própria unidade auditada.

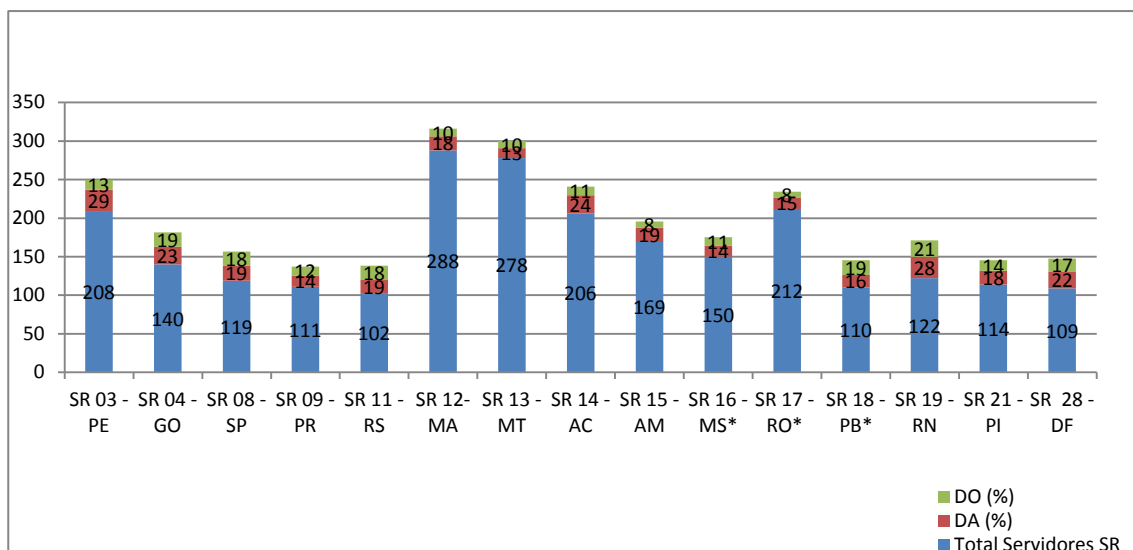


Figura 4: Percentual de servidores DA e DO quanto ao Total de Servidores da SR

140. Conforme consignado por 66,6% das SRs auditadas, os recursos destinados para disseminação de conhecimento e aprendizagem para o exercício de 2017 foram nulos ou muito mais baixos que os anos anteriores.

141. Quanto à capacitação, considerando a escassez de recursos, as unidades optaram por cursos com o menor custo possível ou que atendessem necessidades bem específicas e urgentes. Para isso, a estratégia foi realizar eventos de capacitação e oficinas promovidos pelo próprio órgão realizados por servidores capacitados dentro da SR ou a distância e gratuitos realizados através de escolas de governo. Não foi possível verificar nos Relatórios de Gestão das SRs auditadas se os eventos eram relacionados com o processo de obtenção de terras.

142. As principais, observações extraídas dos Relatórios de Gestão são:

Tabela 13: Observações extraídas dos Relatórios de Gestão

SR	QUANTITATIVO DE PESSOAL	CAPACITAÇÃO
----	-------------------------	-------------

SR 03 - PE	1. Questão qualitativa dos funcionários como o entrave da distribuição de pessoas na SR (deficiência de qualificação no quadro de pessoal); 2. O Decreto nº 9.262/2018 extinguiu alguns cargos, diminuindo o número de cargos e vagas na SR. Mesmo que o Decreto tenha interesse econômico e foco num ajuste fiscal, não existe um planejamento para o longo prazo de atender os órgãos e provocar melhorias na gestão; 3. Problemas estruturais (quantitativo de pessoal) a serem resolvidos pelo Ministério do Planejamento; 4. Grande número de servidores em situação de possível aposentadoria e envelhecimento do quadro de servidores; 5. As vacâncias existentes e as lacunas deixadas por servidores que se aposentaram ou faleceram reafirma a necessidade de reposição/complementação do quadro de pessoal; 6. Servidores sem capacitação e/ou interesse em desenvolver habilidades para o serviço.	1. Baixíssimo aporte de recursos para capacitação de servidores; 2. A SR conseguiu maximizar a meta devido ao incentivo para os servidores participarem de cursos a distância, gratuitos.
SR 04 - GO	1. Necessidade de força de trabalho; 2. Não há reposição de força de trabalho; 3. Previsão de impacto maior de vacância devido a aposentadoria de servidores; 4. Servidores da área finalística trabalhando na área meio.	1. Recursos financeiros para execução das ações de capacitação ficaram aquém das necessidades; 2. Meta proposta superada devido a estratégia de indicações de capacitação gratuita ou de baixo custo por instituições parceiras.
SR 08 - SP	1. Predominância de servidores de nível superior e em sua maioria lotados na área finalística; 2. Alguns servidores já preencheram os requisitos para a aposentadoria; 3. Não há perspectiva de contratação de novos servidores detentores de cargo efetivo não pode ser levada em consideração haja vista a falta de previsão de autorização para concurso público visando à recomposição da força de trabalho.	1. Houve oportunidades de capacitação muito superiores a meta programada, criando um corpo de servidores mais preparados para desenvolverem suas atividades. Foi dada preferência às capacitações oferecidas e realizadas através de escolas de governo, o que possibilitou abranger um maior número de servidores a um custo inferior ao praticado pela iniciativa privada.
SR 09 - PR	1. Grande deficiência de servidores o que afeta diretamente o resultado das metas intermediárias, devido ao acúmulo de trabalho. A principal causa é a não reposição de pessoal por concurso público devido, principalmente as aposentadorias que ocorreram nos últimos anos; 2. Grande carência de servidores na área administrativa e no cadastro rural; 3. Último concurso em 2012 com número de vagas insuficientes.	1. Falta de orçamento; 2. Prática de transferência de conhecimento pela contratação de pessoas, pelas conversas informais e não programadas ou por reuniões e através de parcerias que possibilitem o conhecimento.

SR 11 - RS	1. 22 % dos servidores aptos para aposentar e 30 % atingirão essa condição nos próximos 5 anos; 2. Estudo realizado em 2014 demonstra a necessidade de aumentar o quadro de pessoal em 60 % para que seja possível trabalhar de forma eficiente e eficaz; 3. Quadro de pessoal consideravelmente abaixo do ideal, com forte tendência a redução seja por aposentadoria ou por vacância em razão de admissão em outros órgãos públicos; 3. Necessidade de concurso que preveja a admissão de um número grande de servidores.	1. Decréscimo muito grande no investimento em um campo estratégico da gestão de pessoas. Isso porque os recursos orçamentários destinados para este fim no exercício foram muito mais baixos que os anos anteriores, em razão de contenções orçamentárias nacionais; 2. As ações se concentraram em cursos à distância ou promovidos por instituições de governo, tal qual a ENAP e a ESAF. 3. Considerando a escassez de recursos, optou-se por cursos com o menor custo possível ou que atendessem necessidades bem específicas e urgentes.
SR 12 - MA	1. Quadro de servidores reduzido; grande necessidade de contratação de novos servidores por meio de concurso público; 2. Grande rotatividade de servidores.	1. Disseminação de conhecimento e aprendizagem mediante repasse dos conteúdos pelos participantes de eventos de capacitação aos colegas que trabalham na mesma atividade ou setor. Realização de reuniões objetivando troca de experiências entre os servidores.
SR 13 - MT	1. Constante redução da mão de obra disponível trazendo prejuízos ao funcionamento da SR	1. Não foram alocados recursos para atender demanda de capacitação. Todas as demandas foram divulgadas via internet, sendo que os cursos foram realizados a distância, sem nenhum custo para a Autarquia.
SR 14 - AC	1. Redução no quadro de servidores ocasionada principalmente pelos pedidos de aposentadoria; 2. Dois setores concentram um maior quantitativo de servidores: a Divisão de Administração (por ser responsável de todas as ações de suporte às atividades finalísticas) e a Divisão de Desenvolvimento (por absorver o maior número de ações do órgão).	1. As ações de capacitação foram executadas praticamente sem recursos, ensejando um esforço enorme na busca de uma maior otimização na aplicação destes e na eficiência nos resultados alcançados; 2. Buscou traçar seu plano de capacitação visando atender o máximo de servidores com o mínimo de recursos. Para isso, buscou-se preferencialmente, eventos de capacitação promovidos pelo próprio órgão ou à distância.
SR 15 - AM	1. Quadro de pessoal defasado devido a aposentadorias, óbitos e remoções de servidores para outras unidades.	1. O corte orçamentário e a demora na liberação dos recursos destinados a cursos de capacitação foram obstáculos que prejudicaram a execução dos serviços; 2. Os recursos descentralizados possibilitaram a capacitação de 6 servidores em função da restrição orçamentária. Porém através de oficinas e contando com instrutores internos foram capacitados outros servidores.

SR 16 - MS	1. Com exceção da Divisão de Obtenção, todas as demais divisões administrativas apresentaram redução em seu quadro de pessoal.	1. A ação de capacitação ultrapassou a meta estipulada para a Regional, com realização de 64 capacitações ao longo do exercício, frente a uma meta de 2 previstas. Quanto à amplitude, as capacitações atingiram 42,92% dos servidores da Superintendência Regional.
SR 17 - RO	1. Necessidade urgente de redimensionamento do número de servidores ativos.	1. O montante orçamentário disponibilizado a SR foi usado integralmente na capacitação de um servidor; 2. O contingenciamento de recursos forçou adaptação para outras formas de capacitação (cursos gratuitos, reuniões, encontros, campanhas); 3. Os resultados quantitativos foram superiores ao programado, entretanto a qualidade do resultado fruto da opção por treinamento e capacitações promovidas por servidores do próprio quadro requerem aprimoramento do ponto de vista da metodologia didática pedagógica.
SR 18 - PB	1. Quadro de pessoal insuficiente para as necessidades de serviço.	1. A ação de disseminação de conhecimento teve gestão centralizada na SEDE; 2. Não tendo sido aprovado Plano de Capacitação nem tendo ocorrido descentralização de créditos para atender a realização de eventos de capacitação, restou prejudicada a programação de atividades de capacitação na unidade. Assim, como iniciativa para qualificação foi adotada a divulgação de eventos gratuitos e estimulada a participação espontânea dos servidores em cursos promovidos pelas escolas de governo.
SR 19 - RN	1. Diminuição do quadro de servidores ativos ocasionado pela aposentadoria e saída de servidores do órgão; 2. Déficit de pessoal especializado.	1. As ações de capacitação foram executadas sem repasse de recursos da SEDE. Inicialmente a meta de capacitação 2017 era de três capacitações, mas foi repactuado para 0, mesmo assim a SR conseguiu 56 servidores capacitados.
SR 21 - PI	1. Deficiência no quantitativo de servidores.	1. Disseminação de conhecimento através de reuniões diárias ou semanais; 2. Capacitações e oficinas realizadas por servidores capacitados dentro da SR; 3. Problemas: a aprendizagem organizacional não é acompanhada da evolução tecnológica e inexistência de uma política que incentive aos estudos e de valorização dos servidores; 3. Dificuldade existente na instituição dos servidores capacitados em repassar seus conhecimentos para os demais.

SR 28 - DF	1. Número reduzido de servidores (número expressivo de aposentadorias e demora nos concursos públicos).	1. Não foi estipulada meta para capacitação. Porém foram capacitados 7 servidores.
------------	---	--

143. A prática de transferência de conhecimento pelas conversas informais e não programadas ou por reuniões diárias/semanais objetivando a troca de experiência entre os servidores também foram outras alternativas encontradas pelas SRs para superar o decréscimo no investimento em um campo estratégico de gestão de pessoas.

144. Cabe lembrar que a origem do Programa Nacional de Reforma Agrária se dá na obtenção de terras, sendo o papel dos servidores nesse processo de fundamental relevância. A existência de um quadro de servidores suficiente devidamente qualificado, conhecendo o processo de obtenção de terras e se reconhecendo como parte integrante, interfere no alcance dos objetivos do Programa.

145. Desta forma, considerando-se a amostra de 15 Superintendências, os posicionamentos levantados nos trabalhos de campo, bem como as respostas obtidas nas entrevistas verifica-se a insuficiência de treinamentos, tanto acerca de obtenção de terras e suas nuances quanto sobre os sistemas corporativos necessários para o registro e controle dos imóveis obtidos para o Programa Nacional de Reforma Agrária, os quais devem ser ofertados para os servidores de todas as Divisões da Instituição com o intuito de se identificar quais os aspectos e informações são relevantes para a gestão do macroprocesso de obtenção de imóveis para reforma agrária e respectivo gerenciamento de estoque, bem como estabelecer e homogeneizar procedimentos intra e inter áreas. E ainda, a necessidade de realização de estudo sobre o quantitativo adequado de servidores.

1.3.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE IMÓVEIS DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA

146. Como apresentado anteriormente, durante o exercício de 2017, em que pese os alertas recebidos por meio de relatórios dos órgãos de controle, não foram adotadas no âmbito da Autarquia medidas mitigadoras com vistas à identificação dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, bem como o seu consequente registro contábil em valores atualizados, procedimentos esses que permitiriam refletir, nos demonstrativos contábeis, o real patrimonial sob a responsabilidade daquela Unidade.

147. Nesse sentido, a inexistência de ferramentas institucionais de controles internos administrativos que permitam a gestão, gerenciamento e monitoramento do macroprocesso de obtenção de bens imóveis destinados à reforma agrária expõem os processos operacionais a uma sobrecarga de esforços para constituir controles paralelos ineficientes, bem como fragiliza a tomada de decisões por inexistirem informações gerenciais tempestivas e confiáveis, situações essas que podem acarretar em riscos ao gerenciamento da política pública, e, em última instância, comprometendo sua efetividade.

148. O conhecimento do patrimônio agrário é uma das condições *sine qua non* para a concretização do Programa Nacional de Reforma Agrária. Todavia, conforme a resposta do item 12 da SA nº 2018/002-12, o Incra não consegue mensurar o patrimônio total de bens imóveis para a Reforma Agrária.

149. O conhecimento do patrimônio agrário deve ser a base para o planejamento, articulação e implementação de outras ações relevantes e consequências para a concretização do programa, fato que vem sendo apontado desde o Acórdão 557/204 – Plenário, reiterado pelo

Acórdão 578/2010 – Plenário (TC 020.036/2007-8) e materializado no Parecer Prévio das Contas do exercício 2016, conforme já mencionado.

150. Em resposta ao item 12 da SA nº 2018/002-12, a UPC informou que não consegue mensurar o patrimônio total de bens imóveis para a Reforma Agrária.

151. Da análise das informações repassadas pelas 15 SRs auditadas, quanto ao estoque, tem-se um total aproximado de 4.358 imóveis obtidos, até 31 de dezembro de 2017.

Tabela 14: Estoque de terras por SR's

SR	Estoque	Observação
SR (03) - PE	300	
SR (04) - GO	306	
SR (08) - SP	-	Não identificado.
SR (09) - PR	312	
SR (11) - RS	341	
SR (12) - MA	1006	
SR (13) - MT	546	
SR (14) - AC	166	
SR (15) - AM	107	
SR (16) - MS	179	Em resposta a SA nº 2018/013-06, a SR (16) informa que não possui imóveis rurais em caráter de estoque.
SR (17) - RO	223	PAs
SR (18) - PB	289	(trabalho campo)
SR (19) - RN	277	
SR (24) - PI	306	
SR (28) - DFE	-	não informou
Total (aproximado)	4.358	

152. Do site do INCRA43, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no país, até 31/12/2017, foram criados 9.375 projetos de assentamento com capacidade para 1.179.058 famílias, sendo que 972.329 famílias já foram assentadas, restando 206.729 lotes disponíveis.

Tabela 15: Assentamentos no Brasil por SR's

Superintendências	Qtde de Municípios	Qtde de Projetos	Capacidade	Famílias Assentadas	Disponibilidade
SR 01 - Pará	53	397	106.811	98.555	8.256
SR 02 - Ceará	99	457	25.771	21.587	4.184
SR 03 - Pernambuco	89	342	25.279	22.934	2.345
SR 04 - Goiás	81	309	13.909	13.045	864
SR 05 - Bahia	180	691	58.685	48.664	10.021
SR 06 - Minas Gerais	130	339	20.553	15.675	4.878
SR 07 - Rio de Janeiro	35	80	10.947	5.882	5.065
SR 08 - São Paulo	98	275	19.422	17.194	2.228
SR 09 - Paraná	111	329	20.340	18.772	1.568
SR 10 - Santa	60	161	5.829	5.175	654

⁴³ Dados retirados da Planilha Extraída [Relatorio_Assentamentos_Geral_BRASIL - SITE INCRA.xls] do sítio eletrônico do Incra [http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php], consultado em 1º/3/2018. Arquivo Atualizado em 31/12/2017.

Catarina					
SR 11 - Rio Grande do Sul	98	345	13.821	12.413	1.408
SR 12 - Maranhão	163	1028	147.520	132.301	15.219
SR 13 - Mato Grosso	123	549	100.244	82.424	17.820
SR 14 - Acre	22	161	35.007	32.661	2.346
SR 15 - Amazonas	43	145	71.206	57.234	13.972
SR 16 - Mato Grosso do Sul	54	204	32.131	27.764	4.367
SR 17 - Rondônia	43	224	66.086	38.963	27.123
SR 18 - Paraíba	100	314	15.389	14.645	744
SR 19 - Rio Grande do Norte	69	298	20.961	19.884	1.077
SR 20 - Espírito Santo	32	92	4.457	4.165	292
SR 21 - Amapá	16	54	18.907	14.723	4.184
SR 22 - Alagoas	47	178	14.362	13.002	1.360
SR 23 - Sergipe	54	243	11.880	10.972	908
SR 24 - Piauí	116	499	34.345	31.169	3.176
SR 25 - Roraima	12	67	22.215	16.566	5.649
SR 26 - Tocantins	101	379	25.262	23.445	1.817
SR 27 - Pará / Marabá	37	514	93.696	72.162	21.534
SR 28 - Distrito Federal	32	206	16.077	12.634	3.443
SR 29 - Médio São Francisco/PE	32	274	11.561	11.026	535
SR 30 - Santarém/PA	20	155	79.388	53.676	25.712
SR 31 - Altamira/PA	9	66	36.997	23.017	13.980
Total	2.159	9.375	1.179.058	972.329	206.729

153. Por outro lado, o CadÚnico⁴⁴ apresenta, para os anos de 2014 a 2017, 147.552 acampados registrados em 1.744 municípios brasileiros, sendo que 77.254 atualizaram seus registros em 2017.

Tabela 16: Acampados Registrados no CadÚnico por Estado

UF	Qtde de Municípios	Acampados Inscritos	Atualização em 2017	Cadastramento mais antigo	
				Ano	Qtde de Pessoas
AM	14	121	96	2003	8
AP	2	12	12	2014	9
BA	164	6254	4103	2001	11
CE	35	564	244	2001	22
DF	1	1772	1163	2001	3
ES	33	1165	812	2002	17
GO	172	24234	10204	2001	20
MA	58	1859	1484	2001	5
MG	174	9951	5395	2001	11

⁴⁴ Acampados inscritos no CadÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06. CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País.

MS	70	22371	10298	2001	10
MT	115	21164	10335	2001	9
PA	70	10618	5997	2001	5
PB	38	394	276	2002	42
PE	63	2545	1596	2002	192
PI	17	645	389	2002	1
PR	162	16147	10753	1970	10
RJ	28	507	261	2002	9
RN	43	1640	988	2001	8
RO	35	1910	1120	2002	15
RR	1	7	0	-	-
RS	76	1751	918	2002	16
SC	61	2401	1512	2002	54
SE	33	656	392	2002	51
SP	232	17962	8463	1964	2
TO	47	902	443	1955	3
Total Geral	1.744	147.552	77.254	-	-

154. O PNRA é um importante instrumento de planejamento e transparência que demonstra as prioridades da Sede, a partir de critérios técnicos, na condução da política de reforma agrária na sua área de atuação. A ausência ou não atualização desse importante instrumento fragiliza a atuação das Superintendências, bem como dificulta a atuação dos órgãos de controle e dificulta o controle social no que se refere à seleção das áreas prioritárias adquiridas e à diretrizes, objetivos e estratégias da Política e do Programa.

155. Assim, as informações acima expostas, sugerem a necessidade de um planejamento nacional - bem elaborado composto por estratégias de ação que minimizem custos e focadas na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável - corroborado por um diagnóstico consistente que leve em consideração entre outros fatores, o estoque de imóveis obtidos, a demanda real identificada por acampamentos ou cadastros como o CadÚnico, a existência ou não de vagas em projetos de assentamentos já criados, tende a minimizar riscos e trazer maior efetividade para o programa e política de reforma agrária.

1.3.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE

156. Neste item avaliou-se a existência de fluxos e orientações repassadas para as atividades de registro, monitoramento e acompanhamento de bens imóveis para a reforma agrária, de forma a facilitar a conciliação das ações com as normas e regras vigentes.

157. Constatou-se a existência de um arcabouço legal que subsidia as ações do programa de reforma agrária, e especificamente para as ações de obtenção de terras o INCRA atualmente utiliza a Instrução Normativa nº 83/2015 - que estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais, na qual apresenta em seu Anexo I, *check list* de documentos que deverão compor a instrução processual de cada obtenção pretendida. Todavia, a norma mencionada finaliza suas orientações até o procedimento de elaboração do decreto de desapropriação. Item que compõe, obrigatoriamente, a modalidade de obtenção usualmente adotada pela Instituição.

158. A IN nº 83/2015, não aborda os procedimentos relativos às rotinas orçamentárias,

financeiras e contábeis, tampouco explicita os procedimentos e registros necessários e obrigatórios altamente relevantes para controle do estoque de imóveis adquiridos e geridos nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal: Siafi e Spiunet. Também não há norma auxiliar ou acessória descrevendo tais procedimentos.

159. Em que pese o INCRA-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo adotados e ampliados conforme suas competências, rotinas e procedimentos vinculados ao macroprocesso obtenção de terras para a reforma agrária.

160. Das 15 Superintendências visitadas nenhuma delas implementou e/ou difundiu fluxo complementar próprio.

161. Outro aspecto abordado foi a segurança, a guarda e a manutenção dos processos físicos dos imóveis obtidos.

162. Cumpre ressaltar que se consideraram como imóveis já obtidos aqueles desapropriados, comprados, com cessão de uso ou adjudicados com, pelo menos, imissão na posse ou registro em cartório em nome do INCRA.

163. Conforme escopo, as análises consistiram na verificação da segurança, guarda e manutenção dos processos físicos dos imóveis obtidos, bem como na existência, nos processos analisados, das peças de asseguarção de propriedade dos imóveis ao INCRA, essenciais para a realização do procedimento de criação de projetos de assentamento.

164. Formalmente, os processos foram analisados conforme os seguintes requisitos: i) condições de guarda, armazenamento e acesso; ii) grau de digitalização dos processos no Sistema SEI após sua implantação, ocorrida em 2 de outubro de 2017; iii) existência do documento de imissão na posse e/ou existência de registro cartorial, ambos em nome do INCRA; iv) termo de cessão de uso, se fosse o caso, e v) contrato de compra e venda, se fosse o caso.

165. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados verificou-se a existência de processo nos quais não constam o registro do imóvel em nome do INCRA. Verificou-se também, que em algumas unidades não existe restrição para acesso ao local de guarda desses processos, a servidores e terceirizados. Ou mesmo, para resguardar bens e processos em caso de invasão dos prédios por movimentos sociais.

166. Junto às SRs verificou-se que em 12 delas existem processos sem os documentos de imissão na posse ou de registro cartorial em nome do INCRA. E também, a ocorrência de processos não localizados. E, em três delas ainda não se iniciou a digitalização dos processos de terras já finalizados (terras obtidas).

167. Mesmo com a instituição do SEI faz-se premente a normatização e regulamentação acerca da manutenção, guarda e asseguarção dos processos físicos e respectivas informações de asseguarção de propriedade.

168. Como resultado constatou-se a necessidade de realização de procedimentos para registro cartorial dos imóveis em nome do INCRA, de inventário entre os processos registrados nos sistemas auxiliares e os documentos físicos; implementação da conferência dos procedimentos de

digitalização dos processos no SEI de forma a garantir que todos os documentos asseguradores de propriedade e identificação do imóvel compoñham os arquivos digitais; desenvolvimento de rotinas e procedimentos de trabalho vinculados à segurança documental, e finalmente, de acesso às áreas e locais onde os processos físicos e registros documentais estejam arquivados e/ou sejam tramitados.

169. Ainda quanto à atividade de controle, os seguintes sistemas informacionais foram analisados e, quando possível, testados: Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra); Sisote e Spiunet. Das análises obteve-se o que segue:

1.3.4. SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA)

170. De acordo com o Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029, produzido no âmbito dos AAC 2016, o Sipra é um sistema subdivido 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 7: 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: Quadro 5 da Resposta à Solicitação de Auditoria nº SA 2017/29-05. Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029.

171. Em testes realizados ou por meio de entrevistas aplicadas durante os trabalhos de campo nas Superintendências, verificou-se que a senha de nível mais alto identificada como “Gestor” é concedida para terceirizados e ainda, que ex-servidores possuem senhas ativas de acesso ao sistema.

172. Os testes realizados também mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

173. Registre-se que no Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029 supramencionado, concluiu-se que o sistema é uma “ferramenta que não confere segurança às informações registradas” recomendando à Sede que realizasse o aprimoramento do sistema.

174. Em que pese algumas SRs, terem mencionado que foram promovidas modificações no que diz respeito à regularização fundiária e cadastro, seleção e homologação de candidatos aos projetos de assentamentos, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

1.3.5. SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)

175. Na resposta ao item 3 da SA 2018/002-07, o Spiunet foi apresentado como única

forma de controle dos estoques de imóveis destinados à reforma agrária, sendo realizado de forma descentralizada pelas SRs e monitorada pela Sede. Nas Superintendências, a inserção das informações no Spiunet deve ser realizada pela Divisão de Administração após envio dos *kits* montados com os dados dos imóveis pela Divisão de Obtenção das SRs.

176. Cabe destacar que não existe conciliação entre o Spiunet e o Siafi, em confronto com os dados do Sipra, Sisote. Assim, segundo a SEDE, as Superintendências Regionais mantêm contato direto com as Gerências Regionais da SPU. Tendo em vista que o Spiunet não disponibiliza relatórios gerenciais ao INCRA, é necessário contato com a SPU solicitando relação de imóveis para reavaliação pela Diretoria de Obtenção de Terras.

177. Do Relatório de Gestão do exercício de 2017, das 15 SRs auditadas, extraiu-se o que segue relativo ao registro dos imóveis desapropriados:

Tabela 18: Registro dos imóveis segundo Relatório de Gestão

SR	Total de imóveis adquiridos para o PNRA	Cadastrados no SPIUNET *	Restando Cadastrar	% de imóveis cadastrado
SR 03 - PE	287	34	253	11,85
SR 04 - GO	292	35	257	11,99
SR 08 - SP	127	18	110 ¹	14,17
SR 09 - PR	Não consta	74 ²	Não consta	Não consta
SR 11 - RS	190	76	114	40,00
SR 12 - MA	731	36	695	4,92
SR 13 - MT	399	19	380	4,76
SR 14 - AC	119	33	86	27,73
SR 15 - AM	105	75	30	71,43
SR 16 - MS	191	116	75	60,73
SR 17 - RO	195	58	137	29,74
SR 18 - PB	269	35	234	13,01
SR 19 - RN	288	40	248	13,89
SR 21 - PI	308	68	240	22,08
SR 28 - DF	190	40	150	21,05

Fonte: Relatórios de Gestão exercício 2017, item vi. Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados.

¹ Resultado apresentado no Relatório de Gestão da SR porém com resultado errôneo.

² Informado no RG apenas o total de imóveis registrados.

* Não foi possível definir o exercício de registro dos imóveis uma vez que algumas SRs apresentaram informações referentes a 2017 e outras incluíram dados de 2018

1.3.6. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

178. No que se refere às fases do processo de obtenção de bens imóveis, o controle de estoque de bens imóveis do INCRA, conforme a SA nº 2018/002-06 item 9 e SA nº 2018/002-07 item 3, se dá por meio do SISOTE – Sistema de Obtenção de Terras. Efetivada a obtenção para fins de reforma agrária, o controle se dá por meio do SIPRA – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária e do SPIUNET – Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso da União, sendo realizado de forma descentralizada pelas SRs.

179. Conforme respostas apresentadas na SA nº 2018/002-06, itens 7 e 8, o SISOTE tem como objetivo registrar os imóveis no sistema, com acompanhamento dos processos em obtenção

no Incra nas diversas fases processuais, gerando uma variedade de indicadores para a gestão e tomada de decisões dos dirigentes. Apresenta apenas um servidor como administrador do sistema, sendo utilizado diretamente pelos gestores da sede e pelos gestores das SRs é disponibilizado em planilhas específicas através do Incranet.

180. Inicialmente, a entrada de dados dos processos é feita necessariamente no SISOTE, de modo elementar pelas Superintendências Regionais. Até a criação do Projeto de Assentamento, nas diversas fases de instrução, outros dados vão sendo agregados ao sistema, recebendo uma atualização frequente das informações.

181. Segundo o INCRA Sede, a base de dados do SISOTE é compartilhada com a área de gestão do SIPRA, encarregada de armazenar e acompanhar todas as etapas de implantação das unidades de assentamento.

182. Na realidade, o SISOTE refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido por um servidor da Diretoria de Obtenção, desde 1998.

1.3.6.1. OUTROS SISTEMAS

183. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

184. No Acórdão TCU nº 1942/2015 – Plenário, a Corte de Contas no item denominado “A integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre o território, o solo e a água irá facilitar o uso das informações” afirma que, em que pese a existência de diversos sistemas relativos à governança de solos, não há integração de informações entre eles, finalizando a análise de onze sistemas e a indicação de uma situação ideal da integração desses, *in verbis*:

118. Destaca-se que a Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreenderia a base de dados das diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que seria gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal. Contudo, até o momento, a implementação do CNIR ainda não se efetivou.

119. Embora a legislação decida que o Incra e a Secretaria da Receita Federal são os gestores do sistema CNIR, o Decreto 4.449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, determina que “além do Incra e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR”. Dessa forma, os demais órgãos que possuem informações cadastrais também deveriam ajustar suas bases para fornecer informações ao CNIR. Todavia, não se verificou contribuição ou participação dos demais órgãos da administração federal na elaboração do CNIR, que contará apenas com dados do SNCR e do Cafir no primeiro momento.

120. Por sua vez, o Decreto 6.666/2008 instituiu, no âmbito do poder executivo federal, o sistema de Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) com o objetivo de integrar e padronizar os dados espaciais produzidos por diferentes instituições federais. A INDE tem a ambição de abarcar todos os sistemas que tenham informações geoespaciais, incluindo-se os sistemas de informação rural, para evitar sobreposições e desperdício de recursos. Contudo, a integração e compartilhamento de dados espaciais por parte dos órgãos e entidades da administração federal na INDE ainda é incipiente.

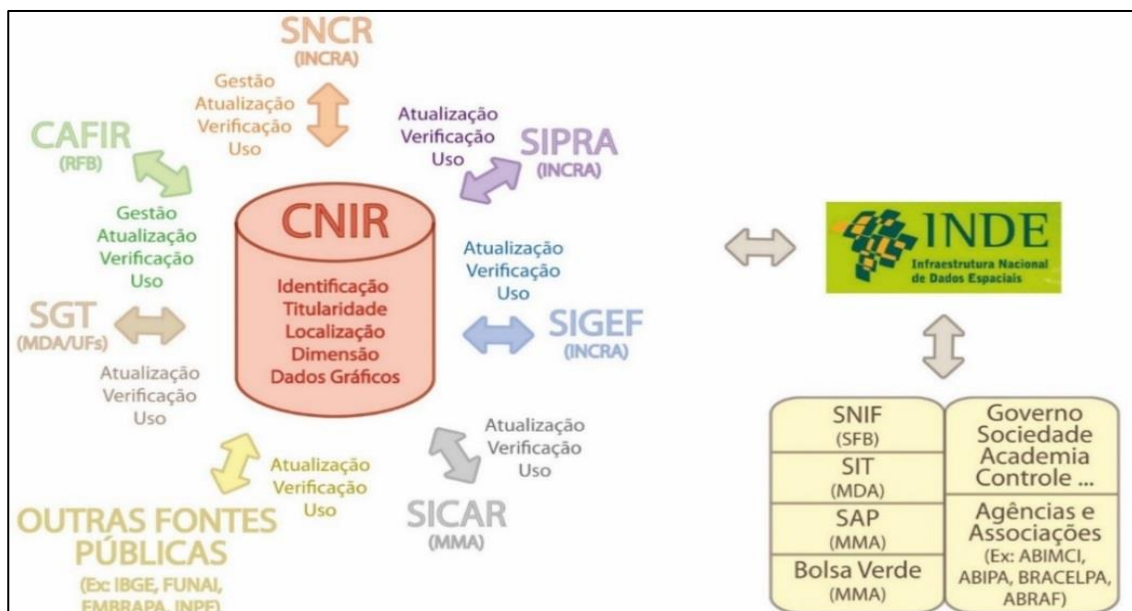


Figura 5: Situação ideal da integração dos sistemas

Fonte: Figura 16 – Situação ideal da integração dos sistemas, conforme estabelece a Lei 10.267/2001 e o Decreto 6.666/2008. Elaboração própria do TCU [Acórdão 1942-2015-Plenário (TC-011.713-2015-1)]

185. O Tribunal aponta ainda que os seguintes resultados podem ocorrer, como falta da integração dos sistemas:

[...] o aumento do tempo dos processos em decorrência de limitações de informações integradas; a elevação de custos e o aumento do risco de exposição a erros em decorrência do trabalho humano na redigitação de dados de uma base de dados para outra base ou sistema; a lentidão da instituição em identificar e tratar eventos possíveis de serem percebidos pela comunicação de ocorrências registradas em outros sistemas de informação; e a inconsistência das informações geradas a partir dos diversos bancos de dados federais. Ademais, pode gerar insegurança jurídica decorrente da dificuldade do Poder Público em localizar áreas particulares, áreas ocupadas irregularmente e terras públicas.

186. Posto isso, conclui-se pela fragilidade e insegurança das informações, bem como pela necessidade de desenvolvimento de um sistema único que permita a integração, o gerenciamento e controle das informações relativas aos bens imóveis obtidos pela UPC. Da mesma forma, carece de maior rigidez e controle dos usuários e respectivos níveis de acesso aos sistemas utilizados.

1.3.6.2. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCESSO DE OBTENÇÃO

187. Primeiramente, entende-se que a responsabilidade na gestão da política de reforma agrária pressupõe uma ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem conflitos de interesse capazes de afetar a sua efetividade e o atendimento do seu público alvo.

188. Assim, este item foi avaliado no sentido de perceber a disponibilidade para a sociedade, de informações relativas ao processo de obtenção que são de interesse público e que possibilitariam maior competitividade e interatividade social no processo.

189. Nesse sentido, verificou-se que cinco SRs não publicam o LFA ou LVA, descumprindo o artigo 19 da IN nº 83/2015. Verificou-se também, que oito Superintendências não publicam o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR)

vigentes e duas unidades não publicaram editais de chamamento público para os casos de obtenção na modalidade Compra Direta. E ainda, estão disponíveis no site as publicações dos editais para chamamento público para os casos de obtenção na modalidade Compra Direta. Tais constatações caracterizam-se como fragilidades no quesito transparência e acesso social, por parte das Superintendências e cujo monitoramento e acompanhamento deveria ser regularmente realizado pelo INCRA Sede.

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

190. Os exames de regularidade dos atos tiveram como escopo a economicidade e a legalidade, buscando-se avaliar a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, além da aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e jurisprudência aplicáveis.

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

191. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability*; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e, d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

192. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

193. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

194. São exemplos de atividades de controles internos: a) procedimentos de autorização e aprovação; b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); c) controles de acesso a recursos e registros; d) verificações; e) conciliações; f) avaliação de desempenho operacional; g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e h) supervisão.

195. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores

dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

196. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

197. Deste modo, os exames de auditoria buscaram avaliar a existência de segregação de funções na gestão administrativa e procedimentos de avaliação e verificação das operações, constatando-se as seguintes situações: Ausência de segregação de funções e ausência de conformidade de registro de gestão.

2.1.1. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÃO

198. Ao promover avaliação dos documentos inseridos no Siafi pelas unidades gestoras “373001 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA-DAF – INCRA” e “373083 – DIVISÃO EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF”, constatou-se que os contadores responsáveis promoveram, no exercício de 2017, registros de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme se observa na tabela a seguir, contrariando o princípio da segregação de funções, bem como a regulamentação das funções inerentes às Unidades Setoriais Contábeis, comprometendo desta forma, a independência no registro da Conformidade Contábil:

Tabela 19: Documentos emitidos pelos Contadores do INCRA-SEDE

Tipo Documento	Total
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	233
NOTA DE LANÇAMENTO	15
EMPENHO	1
Total	249

Fonte: SIAFI 2017.

199. A ausência de segregação de funções evidenciada pela emissão de documentos no Siafi relacionados à gestão orçamentária, financeira e patrimonial também foi observada nas Superintendências do INCRA, constatando-se o total de 15.690 documentos emitidos pelos contadores responsáveis pelas unidades gestoras do Órgão, com destaque para Ordens Bancárias e Notas de Empenhos que atingiram o montante de 5.779 documentos.

200. Sobre o assunto, ao avaliar as atribuições regimentais das unidades integrantes do processo de gestão de bens imóveis destinados à reforma agrária, prevista no Regimento Interno do INCRA, instituído pela Portaria Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, observou-se o estabelecimento de competências vinculadas à área contábil, nos seguintes termos:

Art. 44. À Divisão de Análise Contábil (DAC-1) compete:

I - executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da entidade em consonância com o Plano de Contas da União e dos registros de inscrições em dívida ativa identificada pelos demais órgãos do INCRA;

(...)

Art. 113. Às Divisões de Administração - SR(00)A compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:

II - De Contabilidade:

a) executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União;

201. Ocorre que, ao se avaliar as competências das unidades setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, instituída pelo Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, observa-se o seguinte:

Art. 8º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:

I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;

(...)

V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

202. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.14 – Conformidade de Registro de Gestão – no item 3.9.1 assim dispõe:

3.9.1 - Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão e o contador responsável pela Conformidade Contábil, ou seja, o servidor que realize a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão, nem tão pouco ser aquele responsável pelo registro da Conformidade Contábil.

203. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

204. Ao avaliar as redações supracitadas, combinado com o princípio de controle interno da segregação de funções, observa-se que a realização de registros contábeis por parte da Setorial de Contabilidade somente se aplicaria em casos excepcionais e objetivando ajustes, considerando que os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial serão objeto de apreciação e comporão a Conformidade Contábil, de competência do Contador.

2.1.2. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

205. A Conformidade dos Registros de Gestão é um instrumento de controle da gestão que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados com documentação que suporte as operações registradas, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

206. No decorrer do exercício as unidades gestoras “373001 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA-DAF – INCRA” e “373083 – DIVISÃO EXECUTIVA DE FINANÇAS-DAF.2 INCRA-SEDE/DF” emitiram 36.964 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo verificado que nenhum desses documentos tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

Tabela 20: Demonstrativo dos documentos gerados no SIAFI em 2017

Tipo de Documento	Quantidade
-------------------	------------

PROGRAMACAO FINANCEIRA	8851
NOTA CREDITO	7223
NOTA DOTACAO	7111
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	6059
ORDEM BANCARIA	4918
NOTA DE EMPENHO	1325
DARF	517
NOTA LANCAMENTO	371
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	238
GPS	174
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	163
GFIP	14
Total Geral	36964

Fonte: SIAFI

207. Tal fato demonstra que mesmo quando a conformidade é registrada, a ausência de qualquer restrição durante todo o exercício é um indicativo de que a rotina de conformidade de gestão vem sendo executada de maneira formal, sem análise material de todos os documentos de suporte.

208. Vale ressaltar que as fragilidades na conformidade de registro de gestão também foram observadas nas Superintendências do INCRA, visto que do universo de 175.264 documentos gerados no SIAFI pelo Órgão, 67.116 não foram objeto de análise e 107.926 não tiveram qualquer tipo de restrição.

209. Ante todo o exposto, pode-se concluir que os controles internos do INCRA-Sede apresentam deficiências nas rotinas de conformidade de registro de gestão.

2.2. GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

210. Conforme demonstrativos constantes do SIAFI, foi verificado, em 31 de dezembro de 2017, o saldo de R\$ 342.617.954,15 na conta “123110000 - Bens Móveis”, sendo que desse total, R\$ 53.898.945,47 estão representados na conta “123119901 – Bens Móveis A Alienar”, e R\$ 4.182.670,27 estão representados na conta “123119907 – Bens Não Localizados”.

211. Com base na análise dos demonstrativos contábeis, foi verificado que as contas que registram os *Bens Móveis* apresentaram as seguintes inconformidades: Ausência de registros de depreciação; e Bens pendentes de regularização.

2.2.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO DE BENS MÓVEIS

212. Sobre o assunto, o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público determina que os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso.

213. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.30, que trata da Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta, Autarquias e Fundações, determina que a entidade pública precisa apropriar, ao resultado de um período, o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível, por meio do registro da despesa de depreciação, amortização ou exaustão, em obediência ao princípio da competência. Assim sendo, a depreciação mensal tem o caráter obrigatório e, portanto deve ser realizada.

214. Após análise dos registros Siafi, no exercício de 2017, evidenciou-se ausência de lançamentos de depreciação de bens móveis o que impossibilita o adequado conhecimento da realidade contábil, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

215. Instada a se manifestar a unidade não respondeu aos questionamentos feitos na solicitação de auditoria no tocante ao assunto.

2.2.2. BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO

216. Os registros na conta contábil “*Bens Móveis a Alienar*” demonstram os valores relativos aos bens móveis que, por algum motivo, foram destinados à alienação, mediante venda, permuta ou doação, mas até o momento estão pendentes de regularização. No que se referem aos registros na conta “*Bens Móveis Não Localizados*” indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário.

217. Conforme análise feita, foi verificado que os saldos constantes das contas contábeis “*bens móveis a alienar*” e “*bens moveis não localizados*” estão pendentes de regularização há mais de três exercícios.

218. Instada a se manifestar a respeito dos saldos existentes, a unidade não respondeu à solicitação de auditoria.

2.3. GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.3.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

219. Os direitos a receber no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R\$ 13.644.756.047,75, em dezembro de 2017:

Tabela 21: Direitos a receber.

Órgão 22.201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Saldo	%
Conta 121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	5.817.479.431,86	43%
Conta 121219808 – Créditos a Receber – Regularização Fundiária	7.827.276.615,89	57%
Total	13.644.756.047,75	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

220. Na conta “*121110301-Empréstimos Concedidos a Receber*” são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 14.956 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados.

221. Na conta “*121219808-Créditos a Receber-Regularização Fundiária*” são registrados os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pelo INCRA no processo de regularização fundiária de terras situadas em áreas da União, inclusive as terras objeto de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal. Atualmente, constam 5.008 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos.

222. Sobre o assunto, o parecer do TCU sobre as Contas 2016 do Presidente da República, aponta distorções no Balanço Geral da União (BGU), indicando uma das causas para a superavaliação do ativo em pelo menos R\$ 26 bilhões foi decorrente de ausência de conta de ajuste para perdas referentes aos créditos a receber de regularização fundiária, sendo recomendado para as perdas sejam devidamente calculadas e reconhecidas, em observância ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, v, a).

223. Além disso, a NBC TSP Estrutura Conceitual determina que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade.

224. Em que pese as determinações contidas em normativos e na jurisprudência do Tribunal, as contas contábeis supracitadas encontram-se sem movimentação desde 2014, indicando ausência de controles e atualização desses ativos.

225. Portanto, podemos concluir que essa Unidade não está ajustando os valores de créditos a receber conforme determina a Macrofunção 02.03.42 – *Ajustes para Perdas Estimadas* – e a qualidade das informações dos créditos a receber dessa unidade está prejudicada quanto à utilidade para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e para tomada de decisões, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

2.4. ANÁLISE DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

226. Os exames de regularidade sobre os editais tiveram como escopo a economicidade e a legalidade, buscando-se avaliar a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução das atividades, sem comprometimento dos padrões de qualidade, além da aderência a critérios formais tais como leis, regulamentos e acordos aplicáveis.

227. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 34 processos de compras, totalizando R\$ 6.017.806,69, conforme a seguir discriminados:

Tabela 22: Compras e contratações realizadas em 2017

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	6	17,65%	4.977.424,68	82,71%
Dispensa de Licitação	25	73,53%	950.467,75	15,79%
Inexigibilidade de Licitação	3	8,82%	89.914,26	1,49%
Total Geral	34	100,00%	6.017.806,69	100,00%

Fonte: SIASG

2.4.1. PREGÕES

228. Neste sentido, foram analisados dois pregões, um homologado em 2017 e um homologado em 2018, mas que os procedimentos iniciais da contratação se iniciaram em 2017.

229. Sendo assim, foi analisado o edital referente ao Pregão nº 8/2017 cujo objeto era prestação de serviço de telefonia fixa. A amostra analisada atingiu o montante aproximado de 240 mil reais. Conforme exames realizados por esta Secretaria, que teve como foco principal a avaliação da adequabilidade dos preços praticados pela Administração, as análises não implicaram em expedição de diligências.

230. Destaca-se também que foi analisado, no tópico a seguir, o edital referente ao Pregão nº 6/2017 cujo objeto era prestação de serviço de apoio administrativo, que pelo fato de ter sido homologado em janeiro de 2018, não consta da amostra de 2017 demonstrada na tabela anterior.

2.4.1.1. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA IMPEDIDA DE LICITAR NO VALOR DE 9,5 MILHÕES

231. No dia 23/11/2017 foi realizado o Pregão Eletrônico nº 6/2017, processo nº 54000000398201760, tendo como objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de apoio administrativo nos cargos de secretaria executiva, técnico em secretariado, recepcionista, telefonista, continuo/office-boy/girl/mensageiro e encarregado administrativo, com valor estimado total de R\$ 12.212.831,16, distribuídos em dois grupos, para atender o INCRA-Sede e a Superintendência Regional no Estado do Pará.

232. No dia 18/01/2018, a autoridade competente homologou a adjudicação referente ao Pregão nº 6/2017, sendo que o extrato da Ata de Registro de Preços com as empresas vencedoras dos grupos 1 e 2 foi publicado no Diário Oficial da União no dia 01/02/2018.

233. O grupo 1 foi adjudicado para empresa GARDEN LOCADORA E PRESTADORA DE SERVICOS EIRELI, pelo melhor lance de R\$ 9.787.613,76, com valor negociado a R\$ 9.787.586,40. O grupo 2 foi adjudicado para a empresa CLEAN MASTER TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS EIRELI - ME pelo melhor lance de R\$ 1.408.071,60.

234. No entanto, não obstante o resultado do pregão nº 6/2017, o INCRA-Sede celebrou o contrato nº 45.700/2018, com a empresa Projebel Serviços Comércio Ltda, com vigência prevista para o período de 24/5/2018 a 24/5/2019, no valor total de R\$ 9.565.076,16.

235. Destaca-se que não há registros de impedimentos para a contratação da empresa vencedora do pregão, tampouco, não se verificou o cancelamento de seu registro na respectiva Ata, fato que poderia justificar a substituição por outro fornecedor constante do Cadastro de Reserva.

236. Ainda, além de não ter sido a vencedora do grupo 1, a empresa Projebel Serviços Comércio Ltda estava com suspensão temporária de participação em licitação e contratar com a Administração decretada para o período de 12/09/2016 a 11/09/2018, com fundamento no Art. 87, inciso III, Lei 8666/1993, não podendo portanto participar do pregão, ser incluída no cadastro de reserva e, principalmente, ter sido contratada para a prestação dos serviços.

237. A manifestação do gestor, encaminhada por meio do Ofício nº 39.413/2018/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 6 de setembro de 2018, a respeito do ponto 2.4.1.1 da versão preliminar do Relatório de Auditoria de Contas, que tratou de contratação de empresa impedida de licitar no valor de R\$ 9,5 milhões incluiu os seguintes esclarecimentos:

238. A empresa vencedora do Grupo 1 do Pregão nº 6/2017, GARDEN LOCADORA E PRESTADORA DE SERVIÇOS EIRELI, foi convocada mas não compareceu, tendo sido penalizada diante da recusa em assinar o contrato e tendo seu registro cancelado na ata de registro de preços 06/2017-A. Tal fato justificou a contratação da empresa PROJEBEL SERVIÇOS COMÉRCIO LTDA, constante no cadastro de reservas da ata de registro de preços.

239. Quanto ao impedimento de licitar, justificou a contratação embasada no

posicionamento da Procuradoria Especializada junto ao INCRA, constante no Parecer nº 00023/2017/CGJ/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de que a “sanção de suspensão temporária e impedimento de licitar prevista no artigo 87, inciso III da Lei nº 8.666/93 restringe-se apenas ao ente responsável pela aplicação da sanção, não alcançando a esfera do INCRA.”

240. Salienta-se que em sua justificativa para o item 2.4.3 deste relatório, que apontou contratação da empresa PROJEBEL SERVIÇOS E COMÉRCIO – LTDA sem respaldo contratual, o gestor afirmou que o termo aditivo não pode ser celebrado em razão da empresa em cima da hora ter sido cadastrada no SICAF com punição de impedimento de licitar e contratar com a União, logo, pelas mesmas razões não poderia ter contratado e tampouco participado do Pregão nº 6/2017.

241. O tema desta constatação de auditoria, extensão dos efeitos da aplicação das penalidades de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar previstas no art. 87, III, da Lei nº 8.666/93, foi esclarecido no Parecer nº 8/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, de 29/8/2013, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos da Advocacia-Geral da União, órgão que tem competência para firmar entendimento uniformizador em questões jurídicas afetas a licitações e contratos.

242. Ao analisar a jurisprudência do TCU indicando o alcance restrito da penalidade ao próprio órgão que aplicou a penalidade, a AGU entendeu que não se pode manipular o alcance da norma para fins de dosimetria da sanção de suspensão temporária. Salientou que o conceito de Administração constante do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 deve ser entendido como pessoa jurídica, ficando vedada a participação em licitações e contratações de todos os órgãos e entes vinculados ao ente federativo aplicador da sanção.

243. Esta interpretação mais rigorosa e compatível com a moralidade administrativa deve obrigatoriamente ser observada uma vez que objetiva a prevenção às fraudes e prejuízos em detrimento da Administração Pública.

244. Nesse diapasão, durante o exercício de 2017, esta Secretaria de Controle Interno expediu a Nota Técnica nº 2/2017/CGAC/CISSET/SG-PR, de 20/7/2017, contendo orientações para o aperfeiçoamento dos controles internos na gestão de contratos das Unidades vinculadas à Presidência da República.

245. Nesta Nota Técnica, todas as Unidades sob a jurisdição da CISTE/SG-PR foram alertadas para o fato de que o TCU, por meio do Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 70, item 7, firmou entendimento que cabe à Administração Pública, em complemento à consulta dos registros constantes do Sicaf, consultar o CEIS quando do eventual exame da declaração de inidoneidade das empresas licitantes nas contratações públicas uma vez que contratar fornecedor inidôneo é conduta reprovável e tipificada como crime, tanto por parte dos gestores quanto das empresas licitantes, conforme disposto no caput e no parágrafo único do art. 97 da Lei 8.666/1993.

246. Destaca-se ainda que no período de suspensão temporária da empresa Projebel, o INCRA celebrou os termos aditivos nº 4/2016, para o período de 20/12/2016 a 19/12/2017, e nº 5/2017, para o período de 20/12/2017 a 23/05/2018, ambos referentes ao contrato nº 33500/2013, cujo objeto é prestação de serviços continuados de secretariado executivo para atender as necessidades da Sede do INCRA.

247. Vale ressaltar que existem 23 registros no Sicaf de sanções aplicadas a empresa Projebel, entre multas, advertências, suspensões temporárias e impedimento de licitar e contratar, durante o período de 2014 a 2018.

2.4.2. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO

248. Quanto aos exames realizados nas Dispensas e inexigibilidade de licitação, homologadas no exercício de 2017, constatou-se que estavam compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

249. Os processos de dispensa objetivaram aquisição de serviços e compras de pequeno valor; concessionária de serviço público; e impressão dos diários oficiais para as dispensas, merecendo destaque em função da maior materialidade a Dispensa nº 26/2017 no valor de R\$ 315.000,00, cujo objeto foi a prestação de serviços bancários afetos ao Programa de Crédito Instalação.

250. As inexigibilidades se enquadraram na inviabilidade de competição; produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; e serviços técnicos de natureza singular em cursos de capacitação e para aquisição de Anuário da Agricultura Brasileira.

2.4.3. PAGAMENTO DE R\$ 3,9 MILHÕES SEM RESPALDO CONTRATUAL

251. Por meio da Dispensa de Licitação nº 12/2016, o INCRA-Sede celebrou, em 07/07/2016, o contrato nº 41000/2016 com a empresa Projebel Serviços Comércio LTDA, CNPJ nº 02.295.753/0001-05, com vigência de 18/07/2016 a 17/07/2017, para prestação de serviços de apoio administrativo (secretariado técnico administrativo e recepção).

252. A referida contratação, processo nº 54000000186201600, teve como fundamento legal o artigo 24, Inciso XI da Lei nº 8.666 de 21/06/1993, tendo como justificativa a contratação remanescente em função da rescisão do contrato CRT/DF nº 36.900/2014.

253. No entanto, após o término da vigência do referido contrato, constatou-se que a empresa Projebel continuou prestando serviços por 11 meses, sem respaldo contratual, sendo realizados pagamentos num total de R\$ 3.906.848,43 conforme discriminado abaixo.

Tabela 23: Pagamentos efetuados sem respaldo contratual

Nº da Ordem Bancária	Mês de referência	Valor (R\$)
2017OB803348	18/07/2017 A 31/07/2017	159.558,98
2017OB803845	01 a 31/08/2017	445.477,78
2017OB804697	01 a 30/09/2017	367.611,88
2017OB804842	Outubro/Novembro e Dezembro 2017	1.098.000,94
Total Pago em 2017		2.070.649,58
2018OB800807	Janeiro e Fevereiro de 2018	732.000,65
2018OB801631	Março/2018	366.000,33
2018OB802357	Abril/2018	361.686,15
2018OB802586	01 a 23/05/2018	280.600,24
2018OB802706	24 a 31/05/2018	95.911,48
Total Pago em 2018	-	1.836.198,85
Total Geral Pago	-	3.906.848,43

Fonte: Siafi

254. Nesse contexto, destaca-se que apesar da extinção do contrato em 17/07/2017, o INCRA-Sede continuou realizando pagamentos relativos a períodos posteriores ao término contratual sem amparo legal, caracterizando despesas indenizatórias e descumprimento ao artigo 60 da Lei 4.320/64 e artigo 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

255. Além disso, pode-se constatar que todos os empenhos realizados em 2018 para atender despesas com a Projebel foram realizados diretamente no Sistema Siafi, sem a utilização do Sistema de Compras Governamentais.

256. Vale ressaltar que o Decreto nº 1.094/1994, que dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais – Sisg, estabelece que os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional são obrigados a utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg para registro de seus processos de compras.

257. Ainda, a Lei nº 13.408/2016, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017, em seu Art. 17 determina que todos os órgãos e entidades deverão disponibilizar no Siasg informações referentes aos seus contratos, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.

2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

258. A avaliação da gestão de transferências voluntárias do INCRA Sede, com base nos dados extraídos dos sistemas Siafi e Siconv, além do levantamento de divergências entre os sistemas, foi realizada com vistas a avaliar: a tempestividade da análise das prestações de contas; a notificação aos convenientes nos casos de omissão na apresentação de prestação de contas no prazo legal; e, a tempestividade da instauração de TCE.

259. Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 39413/2018/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 6/9/2018, o gestor ratificou a resposta anterior informando que não surgiram atos de gestão novos praticados pela autoridade competente, com vistas à regularização dos saldos contábeis, na forma preconizada nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 31, da Instrução Normativa STN nº 1/1997.

260. Esclareceu, ainda, que os convênios 391136, 510079, 510774, 527498 e 552766 tiveram prestação de contas analisada pela Divisão de Prestação de Contas - DAC, no que se refere ao aspecto financeiro. Entretanto, para fins de atualização dos registros contábeis no sistema SIAFI, faz-se necessária a emissão de Parecer Técnico Conclusivo quanto ao aspecto técnico e ainda a tomada de decisão do ordenador de despesas responsável pela gestão dos recursos, quanto à aprovação ou reprovação das contas.

261. Permanece a pendência tendo em vista que persiste a morosidade quanto à análise das prestações de contas dos convênios.

2.5.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.5.1.1. MOROSIDADE NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

262. Por meio de consulta aos sistemas Siconv e Siafi, constatou-se a existência de seis convênios com status de “*Prestação de Contas em análise*”, ou “*a Aprovar*”, há mais de um ano,

em desacordo com a legislação.

Tabela 24: Convênios com prestação de contas pendentes de análise.

Número	Situação do convênio	Prestação de contas	Valor (R\$)
391136	A aprovar	2002	2.817.925,00
510079	A aprovar	2006	9.700.000,00
510774	A aprovar	2008	3.244.926,00
527498	A aprovar	2007	987.079,00
552766	A aprovar	2009	815.537,96
722362	Prestação de Contas em Análise	2012	9.990.000,00
Total			27.555.467,96

Fonte: SIAFI – mar/2018.

263. O gestor informou que todos os convênios dependem da emissão de parecer técnico conclusivo e de decisão do ordenador de despesas sobre a aprovação ou reprovação das contas.

264. Apesar das justificativas apresentadas, os convênios tiveram fim de vigência entre 2002 a 2012 sem que até a presente data as análises das referidas prestações de contas tenham sido realizadas de forma conclusiva.

265. Diante disso, vale lembrar o contido na Instrução Normativa STN nº 1/1997 determina que a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011 estabelecem o prazo de noventa dias para análise dos processos.

2.6. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

266. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de comparações automáticas entre dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), busca identificar até 72 inconsistências em pagamentos a servidores públicos. Para dar tratamento às situações levantadas, as informações das inconsistências são cadastradas no sistema Trilhas de Pessoal da CGU (STA), ambiente virtual acessado pelos órgãos e entidades para apresentar esclarecimentos e pelos órgãos de controle interno do poder executivo federal para avaliar as justificativas apresentadas.

267. O último levantamento de inconsistências se refere a folhas de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e entidades ao acessarem o sistema Trilhas de Pessoal podem apresentar e/ou atualizar as justificativas em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de 2016, dezembro e junho de 2015 e junho de 2014. Logo, os órgãos de controle interno têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências pendentes, sem se ater a competência específica. No caso atual, os dados se referem à situação apresentada em 23 de janeiro de 2018.

268. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas, estagiários e dependentes constantes no Siape é do titular da unidade de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade, do ordenador da despesa de pessoal e do detentor da senha de acesso que procedeu aos lançamentos,

conforme disposto na Portaria nº 978, de 29 de março de 1996, emitida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma Federal, e na Norma de Segurança nº 4, de 12 de julho de 2006, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

269. Como resultado das análises, não foram identificadas inconformidades no âmbito da UPC.

2.7. ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO

270. O escopo ajustado entre a SECEX Mato Grosso do Sul do TCU e a Ciset/PR para a auditoria de Gestão 2017 do INCRA, definiu que o item Conformidade das Peças abordará a avaliação da fidedignidade dos dados registrados, utilizados na demonstração dos resultados dos principais indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos.

271. Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012), indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Devem possuir informações confiáveis para que possam representar uma situação que se pretende medir.

272. Nesse sentido, pode-se considerar que a finalidade de um indicador, no contexto da gestão pública, é subsidiar o gestor no processo de tomada de decisões.

273. O Manual de Indicadores de Gestão 2013/2017, elaborado pelo INCRA e revisto em janeiro/2018, apresenta os conceitos e demais informações relevantes acerca dos indicadores de gestão utilizados para orientar os dirigentes da autarquia em suas tomadas de decisões, bem como na apresentação de informações à sociedade.

274. O Relatório da Gestão 2017 do INCRA Sede apresentou indicadores de desempenho visando demonstrar o resultado de suas ações e metas para cumprir os diversos objetivos estabelecidos no planejamento. Foram feitas avaliações sob a perspectiva de confiabilidade e utilidade dos indicadores a seguir discriminados:

2.7.1. MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

2.7.1.1. INDICADOR - ÍNDICE⁴⁵ DE CADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS (%)

275. O Manual de Indicadores do INCRA descreve que a finalidade desse indicador é demonstrar o percentual da área rural brasileira encontra-se cadastrada no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A fórmula do cálculo é: superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha), dividida pela superfície total da área (há) abrangida pela jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR, multiplicado por 100. A referida publicação descreve, ainda, que o melhor índice esperado é de 100%.

⁴⁵ O Manual de Indicadores de Gestão 2013/2017 do Incra destaca que a maioria dos indicadores utilizados pela autarquia, considerando a subdivisão defendida pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), estaria classificada como “taxas”, pois são produtos da divisão de informações de mesma grandeza, porém historicamente convencionou-se a utilização do termo “índice” para representar esses percentuais. Essa notação foi mantida visando não alterar de forma abrupta a compreensão que se tinha sobre cada indicador.

Tabela 26: Indicador índice de cadastramento de imóveis rurais

Exercício	Superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha)	Superfície total da área (ha) abrangida pela Jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR ou Sede	Índice
2017	766.792,052,00	851.487.659,90	90,05

276. Apesar de o índice apontar que 90,05% da área rural brasileira está cadastrada no SNCR, é importante salientar a atribuição Incra Sede de consolidar a apuração dos indicadores de suas Superintendências para demonstrar os resultados da autarquia em nível nacional.

277. Nesse sentido, observou-se que algumas Superintendências Regionais apresentaram esse índice acima de 100% - a exemplo da SR/PR (140,45); SR/RO (153,34%); e SR/DFE (126,23%). Ressalta-se, ainda, que no caso específico da SR/PR, a base de cálculo para se chegar àquele resultado foi a comparação do número de atualização de imóveis rurais no exercício, em relação a sua respectiva meta, critério distinto do normatizado pela Sede.

278. Isso posto, a divergência de critérios de mensuração compromete a confiabilidade do indicador, bem como evidencia fragilidade nos controles internos da Autarquia no que tange à apuração e divulgação do resultado de sua gestão.

2.7.2. MACROPROCESSO: OBTENÇÃO DE RECURSOS FUNDIÁRIOS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS

2.7.2.1. INDICADOR - ÍNDICE DE GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS (R\$/HA)

279. Esse indicador descreve o gasto com obtenção de terras efetuado pelo INCRA por hectare, no exercício. Tem por finalidade avaliar a evolução do preço das terras desapropriadas ou adquiridas pela autarquia. Fórmula: valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares no exercício, na jurisdição da SR ou Sede.

280. A unidade apresentou o resultado de R\$ 1.110,20/ha para o exercício de 2017. Para tanto, utilizou o valor de desembolso de R\$ 21.248.46,02, dividido pela área adquirida de 19.139,34ha, conforme descrito na memória de cálculo do indicador.

281. Contudo, verificou-se no relatório de gestão que a ação orçamentária 211B – Indenização inicial para obtenção de imóveis rurais, à qual o indicador está vinculado, apresentou dispêndio no período de R\$ 57.860.431,40, o que resultaria no índice de R\$ 3.023,01/ha.

282. Cumpre destacar que o manual de Indicadores de Gestão 2013/2017 da autarquia prevê que a fonte de dados para o cálculo desse índice é o módulo de monitoramento e avaliação do Sistema de Informações Rurais (SIR). Porém, a unidade relatou fragilidade nessa ferramenta de controle, assim se pronunciando:

Com relação aos sistemas de informação, o controle da instituição está ancorado no Módulo de Monitoramento do Sistema de Informações Rurais – SIR e **existe precariedade** quanto ao processo de produção de informações qualificadas, de confirmação de dados, de fornecimento tempestivo, estando esse sistema voltado essencialmente para o **fornecimento de dados, principalmente quanto a execução dos elementos do planejamento operacional e seus indicadores** (grifamos).

283. Dessa forma, a disparidade entre os valores apresentados, bem como a fragilidade

apontada, comprometem a confiabilidade do indicador.

2.7.2.2. INDICADOR - ÍNDICE DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO COM REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL REQUERIDA (CAR) (%)

284. A finalidade desse indicador é mensurar a abrangência da adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) nos assentamentos de reforma agrária sob gestão ambiental do INCRA. Fórmula de cálculo: número total de Projetos de Assentamento com CAR (acumulado) dividido pelo número total de assentamentos sob efetiva gestão ambiental do INCRA (exceto consolidados, reconhecimentos e de colonização), na jurisdição da SR ou Sede, multiplicado por 100.

285. Para demonstrar o resultado desse índice, a Unidade apresentou os seguintes dados:

Tabela 27: Indicador índice de projetos de assentamento com regularização ambiental

Exercício	Número de assentamentos com Licença ambiental requerida (CAR acumulado)	Total de assentamentos sob efetiva gestão ambiental do INCRA (exceto consolidados, reconhecimentos e de colonização), na jurisdição da SR	Índice
2017	354	7.345	4,82

286. Novamente destaca-se a atribuição INCRA-Sede de consolidar a apuração dos indicadores de suas Superintendências em resultados em nível nacional. Nesse sentido, entende-se que o número de assentamentos com CAR (354) não reflete o total sob gestão do INCRA, tendo em vista que os somatórios das Superintendências Regionais de Goiás (283) e Paraná (300) já ultrapassa o valor informado pela Sede.

287. Em resposta à versão preliminar do relatório de Auditoria, o Incra ponderou a respeito das dificuldades enfrentadas para tratar as inconsistências em relação aos dados de cadastramento de imóveis, principalmente a ocorrência de duplicidade de cadastros, bem como informou ter efetuado a retificação do cálculo do índice de gastos com obtenção de terras e especificou, ainda, o critério utilizado para demonstrar o resultado do índice de projetos de assentamento com regularização ambiental requerida.

288. Apesar das justificativas apresentadas e dos esforços enumerados pela Unidade para sanar as divergências apontadas pela auditoria, ainda não houve a implementação de medidas efetivas que permitam assegurar a confiabilidade dos dados que sustentam os indicadores ou ainda que estes traduzam a realidade da Autarquia.

289. Assim, as iniciativas apontadas na manifestação serão considerados na elaboração do plano de ação contendo as medidas a serem adotadas pelo Incra para eliminar ou reduzir os impactos apontados neste relatório.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

290. A Decisão Normativa TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, definiu a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação dos relatórios de gestão referentes à prestação de contas para o exercício de 2017. O artigo 7º indicou que o relatório de gestão e as demais informações que compõem a prestação de contas devem observar a estrutura de conteúdos estabelecida no

291. O referido anexo apresentou a Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, sendo que, para o item “Relacionamento com a Sociedade”, espera-se do gestor a apresentação da avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.

292. Para isso, o gestor deve demonstrar a existência de estruturas que garantam canal de comunicação com o cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como de mecanismos ou procedimentos que permitam analisar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela unidade e as medidas para garantir o acesso às informações.

293. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

- (a) Canais de acesso do cidadão;
- (b) Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários;
- (c) Carta de Serviços ao Cidadão; e
- (d) Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

294. Após análises dos mecanismos implantados e mantidos pelo Incra, esta equipe de auditoria verificou o que se segue.

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

295. O Relatório de Gestão 2017 do Incra descreve dois canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) e o Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). O primeiro recebe as manifestações do cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões etc. A adoção do e-OUV permite o registro de dados gerenciais e estatísticos sobre a quantidade de solicitações, reclamações, denúncias, sugestões e elogios recebida, bem como sobre o encaminhamento das demandas apresentadas, que é realizado com a adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), permitindo a análise dos resultados observados, inclusive possibilitando a comparação com exercícios anteriores e a formação de série histórica. Pelo segundo canal – e-SIC – o cidadão pode solicitar pedidos de acesso à informação, conforme disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

296. Em 2017, conforme relatório de gestão e entrevista realizada com o Assessor de Comunicação, as denúncias, as reclamações, as solicitações, os elogios e as sugestões eram encaminhadas ao INCRA por meio de formulário eletrônico na seção Contato do portal do Incra, no período de janeiro a outubro. As respostas das diversas unidades eram encaminhadas ao cidadão pelo correio publico@incra.gov.br.

297. O e-OUV é um sistema desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), cuja finalidade é receber e tratar manifestações interpostas por usuários de serviços públicos. Os órgãos e as entidades que o utilizam, localizados nas

diferentes regiões brasileiras, podem encaminhar manifestações entre si, formando uma rede. O sistema possibilita o acompanhamento, de forma sistemática e organizada, das alterações dos procedimentos adotados pela unidade decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso, bem como a melhoria de serviços públicos a partir da participação social.

298. As demandas registradas no e-OUV foram enviadas pela Ouvidoria-Geral da União para a autarquia por meio do referido e-mail, no período de janeiro a junho de 2017, até a adesão ao Incra ao sistema. Nesse período, as manifestações recebidas foram encaminhadas às diversas unidades do Incra para respostas aos cidadãos, ou seja, eram tratadas e respondidas de forma descentralizadas na autarquia. A partir de outubro, todas as manifestações passaram a ser registradas no e-OUV e encaminhadas às unidades por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). As respostas das unidades foram enviadas aos cidadãos por meio do e-OUV. Em outubro de 2017, o formulário da seção “Contato” foi substituído pelo acesso direto ao e OUV. A partir dessa data, todas as manifestações foram tratadas pelo sistema e a conta publico@incra.gov.br foi desativada em 22 de dezembro de 2017.

3.1.1. E-OUV

299. A partir da constatação de que o Incra necessitava estabelecer rotina para receber, tratar e responder demandas de uma ouvidoria pública, em 2017, por recomendação da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, o Instituto aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), administrado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), para atendimento aos usuários de outros serviços sob responsabilidade do Incra não relacionados a conflitos agrários.

300. O e-OUV foi adotado pelo Incra no exercício de 2017. Com essa adesão, o Incra instituiu canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, cumprindo a determinação constante no item 9.5.9 do Acórdão nº 1976/2017 – TCU – Plenário, in verbis:

Institua canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações.

301. Essa adesão levou à necessidade de designação de dois servidores, um lotado na Assessoria de Comunicação e outro no Gabinete do Presidente do Incra, para realizar a análise e tratamento das manifestações e dar respostas aos cidadãos, bem como receber demandas de servidores e colaboradores lotados na autarquia. O sistema está disponível para acesso na página principal do site do Instituto, com fácil visualização. Contudo, faz-se necessário instituir uma unidade na estrutura do Incra responsável pelas demandas de ouvidoria, bem como ampliar a divulgação do serviço.

302. Com a adesão ao e-OUV espera-se ganho significativo na capacidade de acompanhar e medir a eficácia no tratamento das demandas, visto que o sistema permitirá não só a centralização das respostas aos cidadãos, mas também o controle dos impactos referentes à participação social.

3.1.1.1. UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA

303. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contém, em sua estrutura atual, a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), unidade responsável por prevenir e mediar conflitos na zona rural, com o objetivo de garantir os direitos humanos e sociais dos envolvidos. O Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.282, de 7 de fevereiro de 2018, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Incra, em que constam as seguintes competências para a Ouvidoria Agrária:

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;

II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;

III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;

IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e

V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

304. Considerando que a Ouvidoria Agrária Nacional estabelece de forma substancialmente clara que a sua finalidade precípua é prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo, não possui as atribuições de uma ouvidoria pública, em conformidade com a previsão legal estabelecida no artigo 13 da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, in verbis:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

305. A Ouvidoria é uma unidade das organizações que representa os interesses, no caso da Administração Pública, dos usuários dos serviços públicos na busca de soluções definitivas e da melhoria dos referidos serviços. Nesse sentido, é um importante instrumento de governança, tanto de incentivo quanto de monitoramento das políticas públicas com propósito de assegurar que o comportamento dos dirigentes esteja alinhado com o interesse da sociedade (adaptado do conceito original do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

306. O conceito de ouvidoria pública, no rol dos normativos do Poder Executivo federal, encontra-se disposto no parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-

Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014, atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU):

Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.

Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

307. Conforme disposto no Decreto nº 8.955/2017, o escopo de atuação da OAN se restringe a questões relativas a conflitos e tensões agrárias, ou seja, não há previsão de competência para recebimento e tratamento de demais manifestações de ouvidoria direcionadas ao Incra. Constatou-se, ainda, que os controles realizados pela OAN necessitam de aperfeiçoamento e sistematização. Para melhor controle do envio das demandas às Superintendências, a OAN deverá adotar rotina de atuação processual via Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de acompanhar prazos, garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos compõem o processo, bem como monitorar resultados.

308. Essa conclusão foi ratificada por meio da resposta à SA nº 2018/002-01, em que o Incra afirma que “a autarquia instituiu em sua estrutura a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), sem correlação com as atribuições de uma ouvidoria pública. A Ouvidoria Agrária foi criada para tratar da questão iminente e urgente de mediação de conflitos no campo visando a resolução de tensões no meio rural em virtude da extinção da antiga Ouvidoria Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrário”.

309. Ademais, quando questionada a OAN sobre as melhorias de serviços prestados a partir da atuação da ouvidoria, o Ouvidor Agrário Nacional, em resposta à SA nº 2018/002-01, informou o seguinte:

As ações da OAN contribuem, sem dúvida, para a diminuição da violência no campo, com mecanismos de prevenção e mediação de conflitos agrários e garantia dos direitos humanos, uma vez que em situações de tensão e conflito no campo, os envolvidos se encontram com fundado receio de danos irreparáveis (homicídios) ou de difícil reparação (lesões corporais), merecendo, portanto, atenção desta OAN na gestão junto aos órgãos de Segurança Pública para realizar ações preventivas no local e apurar os fatos, tais como: Polícias Civil e Militar, assim como as Delegacias Especializadas em Conflitos Agrários instaladas em diversos estados.

310. Portanto, pode-se constatar que não havia na estrutura do Incra área responsável para receber, tratar e responder demandas típicas de uma ouvidoria pública..

3.1.1.2. INEXISTÊNCIA DE UNIDADE DE OUVIDORIA PÚBLICA OCASIONANDO MANIFESTAÇÕES DE CIDADÃO SEM RESPOSTAS

311. Logo após adesão ao e-OUV e o incremento das manifestações, verificou-se que a quantidade de servidores designados para essa atividade (dois servidores) estava insuficiente, visto que, das 212 demandas recebidas em 2017 pelo sistema, 106 não foram concluídas até o último dia do ano.

312. Após o início dos trabalhos de auditoria da gestão, houve esforço do Gabinete da Presidência para designar dois servidores para trabalhar exclusivamente no tratamento das manifestações registradas no e-OUV. Dessa forma, os servidores foram alocados em uma sala

reservada, próximo ao Gabinete. Ademais, o Gabinete realizou força-trabalho para diminuir o número de demandas sem resposta, convocando outros colaboradores para dar vazão às manifestações dos cidadãos.

313. O quadro abaixo demonstra a evolução do recebimento das demandas, a partir de 1º de janeiro de 2017, bem como o grau de resolução das manifestações recebidas via e-OUV:

Quadro 8: Evolução do recebimento e tratamento das demandas

Ação	Período consultado	Data da consulta	Total de manifestações recebidas	Manifestações sem resposta ao cidadão	% de resolução
Adesão e-OUV e dois servidores designados	1º/1/17 a 31/12/17	jan/18	212	106	50
Dois servidores designados e força tarefa	1º/1/17 a 31/12/17	mai/18	212	29	82,3
	1º/1/17 a 18/5/18	mai/18	618	141	77,2

314. Observa-se, portanto, o aumento da taxa de resolução de manifestações respondidas ao cidadão, que decorreu, em grande medida, da força tarefa realizada. Destaca-se, ainda, o crescimento das demandas recebidas pelo Incra, via e-OUV, que triplicou, podendo-se inferir que houve aumento de participação do cidadão no exercício do controle social, bem como concluir pela necessidade de criação de unidade própria para tratamento adequado e tempestivo das manifestações de ouvidoria.

315. Como rotina estabelecida, após recebimento das manifestações pelo e-OUV, se houver necessidade, os servidores dão encaminhamento, via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), implementado em 2017, às respectivas áreas ou superintendências responsáveis por subsidiar a resposta ao cidadão. Caso a área não responda no prazo estipulado, há reiteração da solicitação no próprio processo SEI que deu origem à demanda. Importa ressaltar que esses procedimentos são realizados de maneira informal, não havendo normativo que os regulamentem.

316. Por fim, verificou-se que a ouvidoria pública do Incra, como espaço para usuários de serviços públicos apresentarem manifestações, ainda não está formal e fisicamente instituída. Consequentemente, não há Ouvidor, em sentido amplo, nomeado na autarquia, com competência para atuar como facilitador nas relações com o cidadão, bem como estrutura física para promover a gestão dessas demandas, ou ainda o atendimento pessoal ao público externo e interno, não obstante existir unidade, denominada Ouvidoria, para tratar de questões que se restringem a conflitos agrários. A institucionalização dessa regulamentação fortalecerá o controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

3.1.1.3. INEXISTÊNCIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

317. Em resposta à SA nº 2018/002-05, o INCRA informou que “com a extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA em 2016, também foi extinto o Planejamento Estratégico conjunto MDA/INCRA para o período de 2015/2018. Portanto, o INCRA não possui um Planejamento Estratégico vigente”. Nesse sentido, as diretrizes, prioridades, objetivos e metas são fornecidos à Diretoria de Planejamento Estratégico por diferentes áreas responsáveis pela execução das políticas públicas.

318. A elaboração de um planejamento estratégico traz clareza nos propósitos da instituição e aprimoramento organizacional, na medida em que delimita sua missão, visão, objetivos, metas e indicadores, em busca de alcançar resultados desejados. Ainda, pode indicar e prevenir riscos, bem como preparar estrategicamente a autarquia para eventuais desafios, tais como mudanças políticas e econômicas.

319. Nesse sentido, a elaboração do Planejamento Estratégico pode contribuir na criação do setor de Ouvidoria Pública do INCRA, explicitando seus objetivos e metas já alinhados com a missão da autarquia.

3.1.1.4. AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO DE PLANO ANUAL DE CAPACITAÇÃO

320. Verificou-se que o INCRA não elaborou Plano Anual de Capacitação para o exercício de 2017, conforme explicitado em resposta à SA nº 2018/002-01, fato que está em desconformidade com o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

321. Segundo informações fornecidas pelo INCRA, por meio do Questionário de Avaliação dos Mecanismos de Transparência e Controle, não há previsão de investimentos para formação e capacitação da equipe que está atuando no recebimento/tratamento das manifestações de ouvidoria recebidas via e-OUV e a autarquia ainda não ofereceu cursos específicos sobre o tema.

322. Para melhor desempenho de análise e tratamento das manifestações de ouvidoria, sugere-se que os servidores diretamente responsáveis por essas atividades realizem capacitações no tema, que também são ofertadas pela Ouvidoria-Geral da União sem ônus para o órgão.

3.1.2. E-SIC

323. Por força da Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, da CGU, o Incra adotou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

324. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do INCRA-Sede, responsável por gerenciar os pedidos de informação, está vinculado ao Gabinete da Presidência. A instalação do setor responsável pelo SIC é de fácil acesso e aberto ao público, porém não há acessibilidade para portadores de necessidades especiais. No site há direcionamento para o Portal e-SIC e divulgação das perguntas mais frequentes do SIC da autarquia. Há também o contato da autoridade de monitoramento responsável por verificar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), conforme previsão constante do artigo 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

3.1.2.1. DEFICIÊNCIA NO CUMPRIMENTO DE PRAZOS AOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

325. Em descumprimento aos prazos estabelecidos no Decreto nº 7.724/2012, esta equipe de auditoria constatou que havia 358 pedidos de acesso à informação solicitados via e-SIC sem respostas e que não tiveram recursos, 74 que não foram respondidos, após interposição de

recursos pelo requerente, e 6 com omissão de resposta e ausência do cumprimento de decisão do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Após realização dos trabalhos de campo, os números das duas primeiras situações baixaram para 53 e 45, respectivamente, enquanto que permaneceu 6 o número da terceira situação, conforme informado na resposta à SA nº 2018/002-05. Tal atraso foi justificado pela autoridade de monitoramento do Incra pela falta de pessoal lotado no setor.

326. Em relação à realização de capacitação da equipe que trata dos pedidos de acesso à informação, a autoridade de monitoramento informou em entrevista que há previsão de capacitar os servidores lotados no setor, porém não há planejamento do Instituto pela ausência da elaboração do Plano Anual de Capacitação, conforme relatado no item A.1.1.3 deste Relatório.

327. Quanto ao fluxo dos pedidos de acesso à informação, vale mencionar que todos são transformados em PDF e incluídos no SEI. Após análise da demanda, são enviados às diretorias competentes do Incra-Sede ou às superintendências. A cobrança da resposta é realizada por telefone, Whatsapp e SEI. Após envio da resposta pela área, a equipe da LAI analisa a resposta. Caso não atenda ao pedido, é solicitada complementação da resposta ou proposta de melhoria do texto. Após os ajustes, a resposta é encaminhada via e-SIC. Todos os pedidos de acesso à informação chegam ao e-SIC do Incra-Sede, considerando que a autoridade de monitoramento encontra-se no órgão central. Algumas superintendências já possuem ponto focal, entretanto as superintendências de MT, MS, PB e PA/Santarém ainda não fizeram a indicação.

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

328. O artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, determina que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal, onde há previsão de ferramenta eletrônica a ser disponibilizada para o usuário avaliar os serviços públicos prestados.

329. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 também dispôs do dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicar periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários de seus serviços.

330. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

3.2.1. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

331. O Incra ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, conforme informado no Relatório de Gestão. A autarquia não realizou no exercício pesquisa de satisfação, também prevista no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela autarquia.

332. Ao inserir os serviços oferecidos à sociedade no Portal de Serviços do Governo Federal, o Incra poderá valer-se de ferramenta de avaliação da satisfação dos usuários em relação a esses serviços, em desenvolvimento pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos termos do artigo 20 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Com isso o gestor, além de assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços, possibilitará a identificação de lacunas e deficiências, bem como poderá identificar o nível de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados.

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

333. O Incra informa, no Relatório de Gestão, que a Carta de Serviços ao Cidadão está disponível no portal institucional em www.incra.gov.br/carta-de-servico, em atendimento à Lei 13.460/2017 e ao Decreto 9.094/2017.

334. A autarquia traz informações referentes aos serviços diretamente prestados ao cidadão e contempla os canais de atendimento das demandas e presta informações sobre a estrutura, o organograma, a relação de gestores e os contatos das unidades da autarquia em todo o país.

3.3.1. AUSÊNCIA DA CARTA DE SERVIÇOS NO PORTAL DE SERVIÇOS DO GOVERNO FEDERAL

335. Ocorre que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em 2017, realizou um censo para catalogação dos serviços públicos oferecidos por órgãos e entidades da administração direta e indireta (exceto empresas públicas e sociedades de economia mista) do Poder Executivo.

336. Esta iniciativa estava alinhada com o Decreto-Cidadão (6.932/2009), que institui a Carta de Serviços ao Cidadão, revogado pelo decreto nº 9.094/2017, e se relaciona com o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, que institui a Plataforma de Cidadania Digital no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e estabelece um canal único e integrado do Governo Federal para a disponibilização de informações, solicitação eletrônica e acompanhamento de serviços públicos.

337. Dessa forma, o Portal de Serviços do Governo Federal se torna o canal único e integrado para a disponibilização de informações, solicitação eletrônica e acompanhamento de serviços públicos.

338. Por meio do Portal, gera-se a Carta Eletrônica de Serviços de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Ocorre que, conforme demonstrado no item 3.2.1 deste Relatório, os serviços prestados pelo Incra não constam do Portal de Serviços. Portanto, a autarquia deverá adequar-se à nova sistemática de divulgação dos serviços e disponibilizar as informações no Portal para que sua Carta de Serviços seja gerada eletronicamente.

3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE

339. No Relatório de Gestão do Incra, o gestor apresentou quadro com indicação de documentos que refletem, em sua visão, as ações referentes à sua atuação, consideradas úteis e

relevantes à sociedade e que contribuam para a transparência da gestão.

340. Entre os documentos citados estão o mapa estratégico e o planejamento estratégico, ambos não elaborados pelo Incra, conforme tratado no item A.1.1.2 deste Relatório. Os demais documentos, à exceção dos “Relatórios de evolução dos objetivos estratégicos” que estão disponíveis apenas na intranet, foram disponibilizados na internet no site do Incra, como por exemplo, os indicadores de desempenho utilizados na gestão.

341. Em resposta à SA nº 2018/002-05, o Incra informou os seguintes procedimentos adotados como avanços para consolidação de políticas de atendimento às demandas da sociedade as providências adotadas no âmbito do SEI visando ao atendimento da LAI:

- a) Adesão ao Sistema Eletrônico de informações em janeiro de 2016 (Processo Sei nº 54000.000180/2016);
- b) Plano de Implantação do SEI no Incra - 2017 a 2021 aprovado pela Presidência do Incra em 2017 e publicado em Boletim de Serviço (Processo Sei nº 54000.000180/2016);
- c) Portaria 56S/2017 publicada no DOU em 27/07/2017 que regula os procedimentos do SEI no Incra, definindo a nova metodologia de agilidade, transparência na gestão documental e da informação no órgão a partir do modelo de governança digital, com a regulamentação de novas funcionalidades e procedimentos que promovem a transparência da gestão administrativa e acesso à informação;
- d) Início de ambiente de produção em outubro de 2017 e inclusão de processos em tramitação para o ambiente SEI;
- e) Previsão final de digitalização de todos os processos em tramitação do Incra até dezembro de 2018;
- f) Início de tramitação de processos do Incra exclusivamente em ambiente SEI a partir de 1º de janeiro de 2019;
- g) Novas Funcionalidades de governança digital previstas para agilizar o funcionamento de plataformas de interação com a sociedade previstas para início imediato de operação em 2018, com prioridade para as ferramentas: SEI/Consulta Processual; SEI/Boletim de Serviço (BS); SEI/Usuário Externo. (grifos nossos)

342. Ainda sobre o tema, em resposta ao Questionário de Avaliação dos Mecanismos de Transparência e Controle, a autarquia informou que no site é possível verificar os programas, projetos e ações executados pelo órgão, mas que as suas principais metas não se encontram disponíveis. Esta equipe de auditoria verificou que, no site da autarquia, há direcionamento para páginas de Transparência Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

343. Há, ainda, divulgação atualizada da estrutura organizacional do órgão/entidade, com os respectivos ocupantes de cargos, endereço e telefone. Ademais, a agenda do Presidente do Incra está disponível para consulta.

3.4.1. AUSÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DO ROL DE INFORMAÇÕES E DOS DADOS ABERTOS

344. Quanto à publicação anual do rol das informações desclassificadas e classificadas em grau de sigilo, conforme previsão na Lei nº 12.527/2011, o INCRA confirmou que essa exigência não está sendo cumprida, por não haver na autarquia política de classificação da informação.

345. No que tange à divulgação dos Dados Abertos, constatou-se que, no Portal Brasileiro de Dados Abertos, não há conjunto de dados abertos e não proprietários, o que não atende aos prazos do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Tal fato foi justificado também por não haver política de

classificação e de acesso à informação no âmbito da autarquia, conforme resposta fornecida à SA nº 2018/002-01.

3.4.2. INEXISTÊNCIA DE COMISSÃO PERMANENTE DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTOS SIGILOSOS

346. Foi verificado que o INCRA não instituiu a Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS).

347. Os órgãos e entidades que tem o CPADS instituído se apoiam nessa instância para:

- se assegurarem sobre a informação produzida no âmbito de sua atuação para fins de classificação em qualquer grau de sigilo,
- garantirem assessoramento à autoridade classificadora ou a autoridade hierarquicamente superior quanto à desclassificação, reclassificação ou reavaliação de informação classificada em qualquer grau de sigilo;
- terem uma posição quanto ao destino final das informações desclassificadas, indicando os documentos para guarda permanente, observado o disposto na Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e
- se subsidiarem na elaboração do rol anual de informações desclassificadas e documentos classificados em cada grau de sigilo, a ser disponibilizado na Internet.

348. O artigo 34 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, sugere a instituição da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos. No mesmo diapasão, é recomendável que seja designada a autoridade classificadora, a fim de implementar rotina de classificação/desclassificação de documentos sigilosos no instituto, bem como cumprir com as demais determinações do referido decreto.

4. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

349. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária- Incra, em especial o ambiente correcional (normas regulamentares e atribuições, fluxo das ações disciplinares, cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD, recursos humanos e materiais, comissões disciplinares) e os procedimentos disciplinares (indicadores gerenciais, regularidade formal e material), a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos e processos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores.

4.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL

4.1.1. NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

350. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares na Autarquia restaram disciplinadas inicialmente na Portaria Incra nº 191, publicada no Diário Oficial da União de 1º de julho de 2009, que, entre outras matérias, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares instauradas na Unidade.

351. Com a criação da Corregedoria-Geral, por meio do Decreto nº 8.955, publicado no Diário Oficial da União em 11 de janeiro de 2017, conferiu-se ao Corregedor-Geral a competência

para instauração de procedimentos administrativos disciplinares, a qual foi delimitada pelo Regimento Interno aprovado pela Portaria nº 4946, de 31 de janeiro de 2017.

352. Com base nos artigos 5º e 6º da citada Portaria INCRA nº 191, as competências para instauração e julgamento de procedimentos administrativos disciplinares eram pulverizadas entre o Chefe de Gabinete, o Procurador-Chefe, os Diretores, os Superintendentes Regionais, além do Presidente da Autarquia.

353. No entanto, após a alteração promovida no Regimento Interno, nos termos da Portaria Incra Nº 338, publicada no Diário Oficial da União de 9 de março de 2018, a competência relativa aos procedimentos da Sede da Autarquia restou centralizada no Corregedor-Geral, com fulcro no art. 54, inciso IV, deste normativo, que prevê as competências para instaurar ou determinar a instauração de procedimentos disciplinares, bem como para julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até trinta dias.

354. Nos casos de aplicação de penalidades de suspensão superior a trinta dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, a competência para aplicar tais penalidades é do Ministro Supervisor, atualmente o Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

355. Cabe salientar que, em que pese à centralização de competências no âmbito da Sede, conferidas ao Corregedor-Geral, a competência dos Superintendentes Regionais para conduzir apurações de supostas infrações disciplinares ocorridas no âmbito de suas Superintendências permanece vigente, consoante estabelecido no atual Regimento Interno.⁴⁷

356. Não obstante, a Portaria Incra nº 191/2009, em seu art. 6º, I e II, prevê situações específicas em que, em virtude da gravidade da matéria ou do cargo do suposto agente envolvido, a competência dos Superintendentes Regionais resta transferida para a Sede.

4.1.1.1. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DA PORTARIA INCRA Nº 191/2009

357. Em análise aos normativos que regem a matéria correcional no âmbito da UPC, identificou-se a necessidade de atualização da Portaria Incra nº 191, publicada no DOU de 1º de julho de 2009, para fins de adequação aos normativos posteriores, notadamente, ao Regimento Interno em vigor, aprovado por meio da Portaria Incra Nº 338, publicada no DOU de nove de março de 2018.

358. Cabe acrescentar que a atualização do referido normativo faz-se necessária também no intuito de refletir as atribuições da Corregedoria-Geral, inclusive matéria que já foi objeto de demanda do Corregedor-Geral, apresentada à direção superior da Autarquia.

4.1.2. FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

359. Analisou-se, neste tópico, o trâmite dos procedimentos correccionais (ciência – instauração - relatório final – julgamento - publicação) e os controles internos relativos a

⁴⁶ Revogada pela Portaria Incra Nº 338, publicada no DOU de 9 de março de 2018.

⁴⁷ Art. 115. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

XIV – instaurar procedimentos disciplinares e aplicar penas de advertência e de suspensão de até quinze dias, segundo sua área de atuação;

processos pendentes de instauração, em curso ou arquivados, mormente, a priorização de processos com risco de prescrição.

360. Por meio de entrevistas aplicadas aos servidores da Unidade, constatou-se que a Corregedoria-Geral (CGE) está dividida em dois grandes núcleos funcionais, quais sejam: o Gabinete do Corregedor-Geral e o Apoio Administrativo.

361. O Apoio Administrativo da CGE é a unidade responsável por receber as denúncias e representações oriundas do Protocolo Central da Autarquia e também as protocoladas por fontes externas (mídia, cidadão, órgãos de controle, etc.) e fontes internas (diretorias, órgãos e superintendências regionais do INCRA, etc.) diretamente na CGE.

362. Nesse Núcleo Funcional, são feitos levantamentos prévios em alguns sistemas (CGU-PAD, SISPROT, SEI) para verificação de possível existência de informações relativas a cada demanda. Ato contínuo, ainda no âmbito do Apoio Administrativo, avalia-se a necessidade de autuação de processos e a inclusão dos respectivos processos no sistema CGU-PAD, no módulo “Processo a Instaurar”.

363. Os processos autuados são remetidos ao Gabinete do Corregedor-Geral para distribuição e adoção das providências cabíveis, mormente, para emissão de juízo de admissibilidade, efetuado no âmbito daquele Gabinete, por duas servidoras⁴⁸ que realizam atividades de assessoramento ao Corregedor-Geral, que aprova e assina as respectivas análises.

364. Os processos cujo juízo de admissibilidade propõe a instauração de procedimento correcional aguardam a composição de comissões (tanto no âmbito do Apoio Administrativo, quanto no Gabinete do Corregedor-Geral), sem que exista qualquer controle gerencial acerca do quantitativo, da ordem de prioridade, da prescrição, ou da matéria de que tratam. A única ferramenta de controle utilizada é o Sistema CGU-PAD, no módulo de processos “A instaurar”, contudo, as informações não são cadastradas/atualizadas tempestivamente⁴⁹.

365. Por outro lado, os processos com juízo de admissibilidade negativo são arquivados no Arquivo Central da Autarquia, não havendo arquivo próprio no âmbito da CGE.

366. A composição das comissões, bem como a elaboração das portarias e as respectivas publicações dos atos de instauração ficam a cargo do Apoio Administrativo da CGE, que também é responsável por autuar os processos disciplinares instaurados e remetê-los aos respectivos presidentes das Comissões, assim como desempenha diversas atividades de auxílio aos trabalhos das Comissões, tais como: controle de portarias; emissão de passagens e diárias; trâmite de documentos e, atualmente, criação de unidades no SEI, assim como providências relativas ao sistema CGU-PAD.

367. Depois de finalizados os trabalhos por parte das Comissões, os procedimentos são restituídos à Corregedoria-Geral, para fins de emissão de análise de auxílio ao julgamento, realizada no âmbito do Gabinete da CGE, pelo Corregedor-Geral e pelas assessoras ali lotadas. Posteriormente, os processos são remetido para decisão da autoridade julgadora, cujas providências relativas ao julgamento ficam a cargo do Apoio da CGE, quando se trata de

⁴⁸ Uma delas não possui treinamento nem experiência na atividade.

⁴⁹ Foi relatado em entrevista que as denúncias/representações cadastradas no SEI (implementado a partir de 2018) não estão sendo inseridas no CGU-PAD, no módulo “A Instaurar”.

competência da Corregedoria-Geral.

368. Constatou-se grave fragilidade nos controles administrativos das ações correcionais, prejudicando sobremaneira as atividades da unidade, sobretudo, a obtenção de informações gerenciais, que inexistem atualmente na CGE, consoante se relata nos tópicos a seguir.

4.1.2.1. INEFICIÊNCIA NA GESTÃO DAS AÇÕES CORRECIONAIS NO ÂMBITO DA CGE

369. Verificou-se que, mesmo após decorrido um ano de sua criação, a CGE não possui processos de trabalho mapeados nem rotinas estabelecidas para o tratamento das demandas correcionais, carecendo de um adequado controle das denúncias/representações e dos processos disciplinares pendentes, correntes e arquivados, o que tem afetado a gestão das ações correcionais e o desempenho das atividades.

370. A Corregedoria-Geral solicitou várias dilações de prazo para apresentação de respostas às Solicitações de Auditoria, bem como, relatou não possuir informações gerenciais acerca de suas demandas, o que impactou a realização dos trabalhos de inspeção, haja vista a necessidade de a equipe de auditoria consolidar as informações apresentadas antes de analisá-las, comprometendo a fidedignidade dos dados apresentados pela UPC.

371. Foi relatado em entrevistas que o então Corregedor-Geral avocou para o seu Gabinete todos os processos pendentes que se encontravam no Apoio da CGE, no intuito de realizar nova análise em cada um deles, o que acarretou a perda do controle anteriormente exercido pelo Apoio da CGE quanto aos referidos processos.

372. Alerta-se que a pretendida análise das demandas não chegou a ser concretizada a contento, haja vista a carência de servidores, aliada a não implementação de rotinas de trabalho, com base nas declarações dos entrevistados, que relataram, ainda, que não foram instituídos processos de trabalho que viabilizassem a adoção tempestiva de providências necessárias às demandas da Unidade, impactado diretamente no grande acúmulo de processos pendentes de tratamento e na falta de controle gerencial dos procedimentos da CGE.

373. Os servidores da unidade manifestaram-se também acerca da precariedade da organização funcional da Unidade, declarando que o grande gargalo da área é gerencial, haja vista que muitas das atividades dos servidores são desenvolvidas por iniciativa própria, sem haver orientação ou direcionamento por parte do gestor. Manifestaram, ainda, a dificuldade em despachar processos e demais atividades com o Corregedor-Geral, em virtude de desencontros no horário de trabalho deste, que é diverso do restante da equipe da CGE, e que, muitas vezes, ao ser demandado, não é encontrado em seu Gabinete.

374. Neste sentido, foi reportado à equipe de auditora que a escolha dos processos a serem analisados no âmbito do Gabinete da CGE se dá de maneira aleatória, havendo tentativa de priorização dos processos cujo objeto envolva sugestão de aplicação de penalidade não prescrita, preterindo-se os processos mais antigos, eventualmente fulminados pela prescrição.

4.1.2.2. RETRABALHO NO FLUXO DA ANÁLISE DE DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES

375. Com fulcro nas declarações apresentadas em entrevistas, relativas ao fluxo dos processos de denúncia/representação, bem como a partir da análise dos processos, in loco e, ainda, em consonância com as respostas apresentadas às Solicitações de Auditoria, verificou-se a

existência de 141 processos pendentes de análise conclusiva no âmbito da CGE50, os quais se encontravam fisicamente no Gabinete do Corregedor-Geral, aguardando emissão de juízo de admissibilidade ou instauração de procedimento correcional.

376. Acerca desses processos, constatou-se a ocorrência de retrabalho no fluxo de emissão de juízos de admissibilidade, uma vez que mesmo os processos que já possuem análise de admissibilidade, de lavra da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, estão sendo reanalisados no âmbito da CGE, ocasionando maior demora na efetiva adoção de providências por parte da UPC, sobretudo em virtude da carência de servidores designados para realizar tal atividade, em cotejo com o passivo de processos pendentes.

4.1.2.3. ACÚMULO DE PROCESSOS PENDENTES DE COMPETÊNCIA DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS

377. Do total de demandas pendentes, 43 processos foram apreciados nos trabalhos de campo, em análise gerencial perfunctória, na qual se constatou que 60% deles não estariam afetos à competência da CGE. Entretanto, tais demandas estão impactando a força de trabalho da Unidade, ocasionando acúmulo de processos a serem analisados.

378. Demonstra-se, no gráfico a seguir, o quantitativo de processos pendentes oriundos das unidades regionais em que não se vislumbrou, em análise inicial, demandarem a atuação da CGE, senão vejamos:

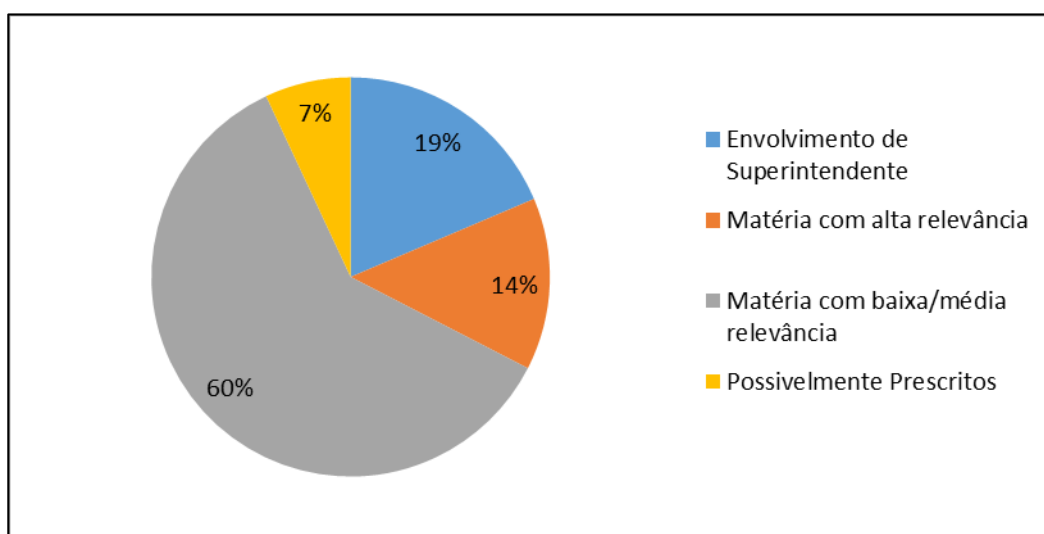


Figura 6: Processos pendentes analisados (Competência da CGE)

379. Importa acrescentar que é conveniente e oportuno, ao regular tratamento das denúncias/representações, que se mantenha, no âmbito das Superintendências Regionais do Incra, a análise, em sede de juízo de admissibilidade, pela respectiva Procuradoria Federal Especializada, antes de remetê-las à CGE, a fim de se evitar a remessa de processos que não sejam de competência daquela Corregedoria-Geral.

380. Ressalta-se que a estrutura atual da Corregedoria-Geral do Incra não comporta o recebimento de demandas alheias à sua alçada, bem como não se mostra recomendável que tais

⁵⁰ Vide item A.2.1 Indicadores de temporalidade (Tabela 5 – Relação de processos pendentes de análise conclusiva e/ou de instauração em 31/12/2017).

atividades restem centralizadas no âmbito da Sede, sobretudo, em virtude da competência prevista no art. 115, inciso XIV, do Anexo ao Regimento Interno⁵¹ da Autarquia, que fixa a competência dos Superintendente Regionais.

4.1.2.4. RETRABALHO NO FLUXO DOS PROCESSOS NA FASE DE JULGAMENTO

381. Igualmente, com base nas entrevistas realizadas em campo, bem como da análise dos processos na fase de julgamento (processos julgados e pendentes de julgamento⁵²), constatou-se um gargalo no fluxo dos processos que retornam das comissões, depois de finalizada a apuração.

382. Verificou-se que, independentemente de possuírem parecer jurídico prévio, ou de demandarem análise jurídica obrigatória por parte do órgão de assessoramento jurídico da autoridade julgadora (em casos de penalidades expulsivas), todos os processos estão sendo objeto de manifestação de auxílio ao julgamento no âmbito da CGE.

383. Em virtude disso, identificou-se a existência de retrabalho quando da emissão de manifestações de auxílio ao julgamento, tanto em relação aos processos cuja competência de julgamento está afeta ao Incra-Sede (Corregedor-Geral ou Presidente), quanto em relação aos processos cuja competência requer decisão do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, acarretando maior morosidade na fase de julgamento, corroborando com o risco de prescrição.

384. A esse respeito, insta alertar acerca da ocorrência de multiplicidade de emissão de pareceres jurídicos, sobretudo em relação aos processos que são elevados à competência do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, os quais passam pelo crivo do órgão de assessoramento jurídico do Incra, seja da PFE junto às Superintendências Regionais, seja junto à Sede, a depender da autoridade instauradora (podendo receber manifestação dos dois); posteriormente, recebem Informação de auxílio a julgamento no âmbito da CGE; depois são remetidos ao órgão de assessoramento jurídico da SEAD, por determinação da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, e, só então, são submetidos à autoridade julgadora, qual seja o Ministro supervisor, no âmbito da Casa Civil.

385. Para ilustrar esse fluxo, cabe trazer a lume o contido em resposta prestada à Solicitação de Auditoria nº 2018-002-20, em que se reportou a realidade de alguns processos que foram tramitados para a CGE, oriundos das Superintendências Regionais, cuja competência para julgamento é do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, tendo recebido manifestação jurídica no âmbito do Incra, antes da remessa à autoridade julgadora, via SEAD, cujo fluxo prevê a emissão de Parecer tanto no âmbito da SEAD quanto da Casa Civil:

Tabela 28: Relação de processos oriundos das SRs de competência da Casa Civil para julgamento.

Processo	Objeto	Local de Instauração	Parecer Jurídico	Competência para julgamento
54000.000804/2015-22	Abandono de cargo.	SR(02)CE	Parecer da PFE/CE, em	Casa Civil.

⁵¹ Art. 115. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

XIV – instaurar procedimentos disciplinares e aplicar penas de advertência e de suspensão de até quinze dias, segundo sua área de atuação;

⁵² Vide item A.2.1 Indicadores de Temporalidade.

24/03/2016.				
54200.000091/2016-21	Falsificação de atestado médico.	SR(09)PR	1º Parecer da PFE 27/04/2017. 2º Parecer INFO/CGE 06/06/2017.	Casa Civil.
54330.000660/2003-39 54330.000856/2009-19	Licitação de Serviços topográficos.	SR(19)RN	Parecer datado de 11/8/2017.	Casa Civil.
54400.000369/2017-95	Abandono de cargo.	SR(26)TO	Parecer da PFE/SR, em 01/08/2017 e INFO/CGE, em 11/12/2017.	Casa Civil.
54501.000230/2015-41 54501.001406/2014-00	Não informado.	SR(30)STM	Não informado.	Casa Civil.
54501.000231/2015-96	Recebimento de propina.	SR(30)STM	Parecer da PFE/Incra em 15/12/2016. Parecer da CGE em 30/08/2017.	Casa Civil.

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018-002-20

4.1.3. CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

386. A Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

387. O sistema constitui importante ferramenta na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco; e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

388. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no Termo de Uso⁵³, razão pela qual a citada Portaria dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (art. 1º, §3º).

389. Ademais, embora o Termo de Uso do CGU-PAD não estabeleça a obrigatoriedade de alimentação do módulo “Processos a instaurar” do sistema com informações dos processos pendentes de análise e/ou instauração, sugere-se que a UPC adote esta rotina, com vistas ao aprimoramento da gestão de sua atividade correcional.

390. No caso da UJ, não foi informado sobre a existência de documento de designação de servidores para o desempenho das atividades atinentes ao CGU-PAD, em atendimento ao disposto na Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do

⁵³ O Termo de Uso, aprovado pela Portaria CGU nº 1.166, de 16 de agosto de 2007, estabelece que devem ser registrados no CGU-PAD os seguintes atos: instaurações; prorrogações; reconduções; indiciamentos; encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora; julgamentos; anulações; pedidos de reconsideração e decorrentes decisões; recursos hierárquicos e decorrentes decisões; e instaurações de processos de revisão.

391. Entretanto, em entrevista realizada em campo, foi informado que a servidora Terezinha Aires Alves, matrícula SIAPE nº 718311, lotada no Apoio da CGE, desempenha as atribuições inerentes ao cadastramento, acompanhamento e registros de processos disciplinares no sistema, cumulando essa atividade com a composição de comissões disciplinares.

392. Desse modo, verifica-se que há apenas uma servidora que efetivamente realiza as atividades de cadastramento e atualização de informações junto ao sistema CGU-PAD, situação que tem prejudicado a tempestividade na alimentação dos dados, ocasionando algumas falhas no cadastramento, conforme descrito nos achados a seguir.

4.1.3.1. FALHAS NO CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA CGU-PAD

393. Após a análise dos processos nos trabalhos em campo, realizou-se o cotejo das informações colhidas com os dados cadastrados no sistema CGU-PAD. Na ocasião, foram detectadas falhas na alimentação de informações no sistema, conforme enumerado na tabela a seguir.

Tabela 29: Relação de processos sem registro e/ou desatualizados no CGU-PAD.

Nº	Processo	Situação/fase processo físico	Situação/fase CGU-PAD	Irregularidade constatada na alimentação do CGU-PAD.
1	54000.012795/ 2017-84 54000.032791/ 2018-01	Instauração/ Instrução	Instauração/Instrução	Portaria desatualizada. Dois processos cadastrados para o mesmo caso. Necessidade de vinculação.
2	54000.001030/ 2016-38	Não analisado	Encaminhado para julgamento.	Constatou-se a existência de dois processos cadastrados no CGU-PAD para apuração do mesmo fato, constando a mesma Portaria de instauração. Necessidade de exclusão do processo nº 54330.000340/2003-89, que é o de denúncia.
3	54000.000207/ 2017-60	Convertido em diligência.	Instauração/Instrução	Relatório final da Comissão não está disponibilizado no sistema.
4	54000.000592/ 2016-64	Anulado por Decisão Administrativa.	Anulado por decisão Administrativa	Relatório final da Comissão não está disponibilizado no sistema.
5	54000.003068/ 2017-26	Instauração/Instrução	Instauração/Instrução	Falta cadastrar o agente Abelardo Sandes Siqueira no CGU-PAD.
6	54000.000266/ 2017-38	Processo físico não analisado	Instauração/Instrução	Nomes dos acusados não estão registrados no campo "agente".
7	54000.000888/ 2014-13	Não analisado	Instauração/Instrução	Nomes dos acusados não estão registrados no campo "agente".
8	54000.000844/ 2017-36	Aguardando julgamento.	Encaminhado para julgamento.	Agente cadastrado indevidamente no CGU-PAD, já que se trata de CSI.
9	54000.003766/ 2017-21	Instauração/Instrução	Instauração/Instrução	Agente cadastrado indevidamente no CGU-PAD, já que se trata de CSI.
10	54000.000440/ 2015-81	Não analisado	Instauração/Instrução	No CGU PAD, a autoridade instauradora informada é o Chefe de Gabinete, que foi a autoridade que instaurou o procedimento anterior. Contudo, o atual procedimento foi instaurado pelo Corregedor Geral, que manteve o mesmo número de processos.

11	54000.000284/ 2015-58	Processo físico não analisado	Instaurado novo processo.	Está como julgado no CGU-PAD em 25/07/2016. Na fase do processo há observação: "Determinação de instauração de nova Sindicância de cunho investigatório para dar continuidade à apuração dos fatos." Situação do processo: "Instaurado outro Processo", mas não há indicação de que os trabalhos estão sendo conduzido nos mesmos autos ou se há processo com outro número.
12	54000.000442/ 2010-65	Aguardando julgamento.	Encaminhado para julgamento.	Consta no CGU-PAD que a data de conhecimento do fato é 01/02/2010. Contudo, houve uma CSI anterior à CPAD, (CSI 54000.002314/2008-31) instaurada em 18/08/2008, razão pela qual conclui-se que a data de conhecimento do fato está equivocadamente informada. Ademais, a data da fase de envio para julgamento está equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 13/8/2015, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 25/8/2017 (data de saída da PFE).
13	54000.000299/ 2017-88	Aguardando julgamento.	Instauração/In strução	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento em 19/05/2017, contudo, a fase cadastrada é "instauração/instrução".
14	54000.000716/ 2017-92	Aguardando julgamento	Indiciamento/ citação/defesa escrita / relatório final	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento em 2/11/2017, contudo a fase cadastrada é "indiciamento/ citação/ defesa escrita/ relatório final". Ademais, data de conhecimento do fato também está equivocada; sob uma primeira análise a data de conhecimento dos fatos foi 03/04/2009.
15	54000.000752/ 2015-94	Reconduzido para continuidade dos trabalhos	Julgado	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Não há indicação da nova instauração para continuidade dos trabalhos.
16	54000.000719/ 2017-26	Aguardando julgamento	Instauração/In strução	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento, em 26/9/2017, contudo a fase cadastrada é "instauração/ Instrução". Equívoco na data cadastrada como de ciência da suposta irregularidade, de 9/9/2015, haja vista existência de matéria jornalística de 21/11/2014.
17	54000.000715/ 2017-48	Aguardando julgamento	Instauração/In strução	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento em 20/9/2017, contudo a fase cadastrada é "instauração/ Instrução". Ciência do fato equivocada uma vez que o fato investigado é desdobramento do processo original.
18	54000.000255/ 2017-58	Aguardando Julgamento	Indiciamento/ citação/defesa escrita/ relatório final	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento em 10/5/2017, contudo a fase cadastrada é "Indiciamento/citação/defesa escrita/relatório final".
19	54000.000300/ 2017-74	Aguardando julgamento	Instauração/in strução	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento em 19/05/2017, contudo a fase cadastrada é "Instauração/instrução".

20	54000.000675/ 2016-53	Aguardando julgamento.	Indiciamento/ citação/defesa escrita/relatório final	Fase do processo está desatualizada no CGU-PAD. Foi devolvido pela Comissão para julgamento em 16/11/2017, contudo a fase cadastrada é "Indiciamento/citação/defesa escrita/relatório final".
21	54000.000587/ 2016-51	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 25/10/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 11/01/2017.
22	54000.000832/ 2016-21	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 14/11/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 04/07/2017.
23	54000.001199/ 2009-69	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 3/9/2015, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 24/08/2017 (data do Parecer da PFE).
24	54000.000726/ 2015-66	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento.	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 24/2/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 4/08/2017.
25	54000.000325/ 2016-97	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 30/1/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 19/10/2017.
26	54000.000850/ 2016-11	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 7/11/2016, contudo, no sistema está cadastrado 12/1/2017. Ademais, a data de julgamento cadastrada no CGU-PAD não está correta.
27	54000.000326/ 2016-31	Aguardando julgamento.	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 31/01/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 7/11/2017.
28	54000.000619/ 2016-19	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 8/12/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 21/06/2017.
29	54000.000438/ 2015-10	Aguardando julgamento.	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 13/4/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 18/5/2017.
30	54000.000276/ 2016-92	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 01/11/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 13/03/2017 (data que o processo saiu da PFE).

31	54000.000768/ 2017-69	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 9/11/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 17/11/2017.
32	54000.000723/ 2016-11	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 21/11/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 22/12/2016.
33	54000.000843/ 2017-91	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 23/11/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 12/12/2017.
34	54000.000676/ 2016-06	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 10/1/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 8/9/2017.
35	54000.000588/ 2016-04	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 25/10/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 10/01/2017.
36	54000.000255/ 2015-96	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 20/04/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 24/5/2017.
37	54000.000816/ 2012-12	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 21/12/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 1/12/2017.
38	54000.000589/ 2016-41	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 25/10/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 2/1/2017.
39	54000.000591/ 2016-10	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 2/12/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 12/12/2017.
40	54000.002061/ 2010-11	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 20/10/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 27/1/2017.
41	54000.000255/ 2016-77	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 8/7/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de "encaminhado para julgamento" seria 2/1/2017.

42	54000.001109/ 2016-69	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 19/4/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 26/4/2017.
43	54000.000698/ 2012-34	Aguardando Julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 28/7/2017, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 2/8/2017.
44	54000.000752/ 2015-94	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 23/12/2015, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 8/2/2017.
45	54000.000835/ 2016-64	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 14/11/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 3/7/2017.
46	54000.000759/ 2016-97	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 4/10/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 9/1/2017.
47	54000.000722/ 2016-69	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 25/11/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 13/1/2017.
48	54000.000721/ 2016-14	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 17/11/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 9/1/2017.
49	54000.000442/ 2010-65	Aguardando julgamento	Encaminhado para julgamento	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 13/08/2015, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 25/8/2017 (data que o processo saiu da PFE).
50	54000.000592/ 2016-64	Julgado	Julgado	Data da fase de envio para julgamento equivocada. O processo foi remetido pela Comissão para julgamento em 8/7/2016, contudo, está cadastrado no CGU-PAD que a data da fase de “encaminhado para julgamento” seria 19/1/2017
51	54000.000434/ 2012-81	Julgado	Julgado	Data de conhecimento do fato cadastrado no CGU-PAD é a mesma do ato instaurador do PAD. Contudo, anteriormente foi instaurada uma sindicância para apurar os mesmos fatos, razão pela qual a data de conhecimento dos fatos é anterior.
52	54000.000900/ 2014-90	Aguardando recondução	Instauração/in strução	Fase desatualizada. Data de conhecimento do fato cadastrada no CGU-PAD é 24/07/2014. Contudo, a data de conhecimento dos fatos se deu com a ciência do Relatório de Auditoria SFC nº 181356, datado de 14/07/2006.

Fonte: Consultas realizadas ao CGU-PAD e processos físicos analisados.

394. Conforme se depreende da tabela acima, dos 52 processos que tiveram falhas constatadas na alimentação do sistema CGU-PAD, vinte são referentes ao cadastramento equivocado da data da fase “encaminhado para julgamento”. Constatou-se que em muitos dos casos a data informada foi a de emissão de Parecer Jurídico da PFE ou demais subsídio ao julgamento.

395. Contudo, a data a ser registrada na fase “encaminhado para julgamento” deve ser a de finalização dos trabalhos por parte da Comissão e subsequente remessa dos autos à autoridade, consoante disciplinado no Manual do Usuário do CGU-PAD, disponível no sítio eletrônico da CGU⁵⁴, conforme transcrito a seguir:

Procedimento de execução: 1) No campo *Fase do Processo: selecionar a opção "Encaminhado para Julgamento". 2) No campo *Data da Situação: inserir a data em que a Comissão Apuratória encerrou os seus trabalhos e encaminhou os autos para a autoridade julgadora. [...] (grifou-se)

396. Outra falha recorrente é a demora na atualização das fases do processo, de modo que, do total de 52 processos, nove possuem falha no que tange à fase do processo desatualizada no CGU-PAD.

397. Identificou-se, ainda, a ocorrência de cadastramento da aba “agente”, mesmo se tratando de procedimento investigativo, em desacordo com as orientações do citado Manual do Usuário do CGU-PAD⁵⁵, consoante se transcreve:

Atenção: No caso de Sindicâncias Investigativas não devem ser cadastrados Agentes no processo e o tipo a ser utilizado é Sindicância.

4.1.3.2. NECESSIDADE DE TREINAMENTO DE SERVIDORES PARA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

398. Consoante relatado em entrevista, os servidores da CGE não receberam treinamento para utilização do sistema CGU-PAD, havendo apenas uma servidora designada para a realização das atividades de cadastramento/atualização de dados. Em virtude disso, faz-se necessário, a fim de mitigar as falhas detectadas, que seja realizado treinamento na matéria, assim como que haja mais de um servidor designado para tal atribuição.

4.1.4. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

399. A partir do quantitativo de servidores da unidade e da demanda de processos correntes, examinou-se a suficiência de servidores alocados para o exercício de atividades burocrático-disciplinares, de salas, arquivos para guarda de processos, equipamentos de trabalho (estações de trabalho, computadores, impressoras), recursos financeiros (diárias), entre outros.

400. Por meio de entrevistas e visita in loco verificou-se que atualmente o quadro da CGE conta com dezesseis colaboradores, distribuídos da seguinte forma: (i) o Corregedor-Geral; três servidoras; uma terceirizada e uma estagiária, no quadro do Gabinete; (ii) três servidoras e dois terceirizados no núcleo de Apoio Administrativo; e (iii) cinco servidores que na maior parte do tempo permanecem deslocados da Sede integrando comissões disciplinares.

⁵⁴ http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/manuais/manual_cgupad_2013.pdf

⁵⁵ http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/manuais/manual_cgupad_2013.pdf

401. Verificou-se, também, que a CGE está instalada, atualmente, em dois andares distintos, estando o Gabinete no 22º andar e o núcleo de Apoio Administrativo no 19º. Tal disposição física em andares distintos tem acarretado contratempos à execução das atividades e contribui para a ausência de controle dos processos que tramitam dentro da própria CGE.

402. Outrossim, constatou-se a existência de quatro salas que estão disponíveis para a condução dos trabalhos das Comissões, as quais também estão dispostas em andares distintos da Autarquia.

403. Constatou-se ainda que na estrutura da CGE não há uma sala de videoconferência instalada, embora tenha sido informado em entrevistas acerca da existência de equipamentos dessa natureza, ociosos na Autarquia.

4.1.4.1. INSUFICIÊNCIA DE SERVIDORES PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES DISCIPLINARES

404. Constatou-se que o número de servidores é reduzido para a quantidade de atividades desenvolvidas na Unidade, notadamente, quanto à realização de juízo de admissibilidade e auxílio a julgamento, consoante já relatado no tópico “A.1.2 Fluxo das Ações Disciplinares”. Apesar disso, foi informado que a Unidade estava capacitando uma estagiária da área de direito para atuar nessa atividade.

405. Por meio de entrevistas, foi relatado que a causa para a ausência de inventário dos processos existentes na unidade no exercício de 2017 foi a indisponibilidade de servidores, os quais tiveram que ser alocados em outras atividades mais urgentes, tais como a composição de comissões. Alertou-se também que o quantitativo de servidores lotados no Gabinete é insuficiente para atender ao passivo de processos pendentes de análise.

406. Ademais, também se verificou uma sobrecarga de atividades do núcleo de Apoio Administrativo que, com apenas três servidores, é o setor responsável pelo recebimento e autuação das denúncias, sendo também responsável pelas demais atividades necessárias ao trâmite de documentos e processos, elaboração de ofícios de respostas; instauração de comissões (elaboração de portarias), controle de prazos das atividades das comissões; confecção de diárias e passagens; apoio às Comissões em curso; publicação de atos da unidade; criação de unidades virtuais no SEI; digitalização de processos e documentos físicos que estão sendo inseridos no sistema SEI e CGU-PAD; cadastramentos de todos os processos da unidade no CGU-PAD; controle dos recursos financeiros da unidade; controle do cadastro de agentes sindicantes; homologação de férias de servidores, entre outras atividades administrativas.

4.1.4.2. INADEQUAÇÃO DO ESPAÇO FÍSICO PARA O DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DA UNIDADE

407. A distribuição das equipes da CGE em andares distintos tem dificultado a rotina de trabalho, além de prejudicar o diálogo entre o Gabinete e o núcleo de Apoio Administrativo.

408. Constatou-se a inadequação da estrutura física da unidade, uma vez que o Gabinete da CGE não conta com equipamento de digitalização necessário à inclusão de processos no sistema SEI, tampouco possui monitores suficientes para a demanda dos servidores da CGE. Constatou-se também precariedade nos mobiliários da unidade (armários para guarda de processos; mesas e cadeiras) que estão em número aquém do necessário e em condições ruins de conservação e/ou segurança.

409. Foi relatada ainda pelos membros de Comissões a inadequação dos mobiliários das salas disponíveis para os trabalhos; a insuficiência de máquinas de digitalização e monitores para o suporte necessário à implantação do sistema SEI; a impropriedade das salas destinadas a oitivas, que não possuem isolamento acústico.

410. Deste modo, verificou-se a inadequação do espaço físico da Unidade, bem como a insuficiência dos recursos humanos e equipamentos para o exercício da atividade disciplinar.

4.1.5. COMISSÕES DISCIPLINARES

411. Nesse tópico, analisou-se a existência de servidores capacitados para a composição de processos disciplinares e sua suficiência diante da demanda; eventuais dificuldades que as comissões encontram para exercer suas atribuições (logísticas, diárias, etc.); a regularidade na formação (quantidade, estabilidade, impedimentos, etc.); incentivo para atuação em comissões disciplinares; seleção de membros, entre outros.

412. A UPC possui um quantitativo total de 4041 servidores em toda a Autarquia, sendo que desses, 339 estão lotados na Sede. Verificou-se que a Unidade não possui comissão permanente de processos disciplinares, embora conte com cinco servidores lotados na Corregedoria-Geral que estão disponíveis para compor comissões. A escolha de membros é realizada caso a caso, entre servidores capacitados e/ou disponíveis, estando a cargo do Apoio Administrativo a indicação de servidores.

413. Acerca dos recursos financeiros para deslocamentos no curso da apuração, verificou-se que esses são suficientes para atender às demandas das comissões, conforme relatado pelos membros dos colegiados, assim como foi informado haver adequada disponibilização de materiais de expediente, necessários ao desenvolvimento dos trabalhos.

414. Por outro lado, os membros de Comissões manifestaram que desde a criação da CGE não conseguem mais obter assessoramento jurídico junto à PFE, e tampouco recebem esse suporte por parte da CGE.

415. Verificou-se ainda uma precariedade no controle das atividades das comissões, tendo sido declarada pelo Corregedor-Geral a impossibilidade atual de acompanhar as atividades desenvolvidas no âmbito das comissões.

416. Constatou-se que, em regra, é inexistente a procura de servidores do órgão pelas atividades afetas à temática correcional, não havendo políticas de incentivo para o desempenho das atividades disciplinares.

417. A esse respeito, com base nas declarações dos entrevistados, verificou-se que a medida adotada para mitigar a resistência dos servidores consiste, tão somente, na convocação de servidores de unidades distintas do local de ocorrência dos fatos, a fim de evitar maiores dissabores e eventuais suspeições ou impedimentos.

418. Considerando o registro de resistência dos servidores em integrar comissões disciplinares, é interessante que a unidade avalie a possibilidade de estimular mais servidores a se capacitarem nessa temática, com o escopo de facilitar a condução dos trabalhos disciplinares da UPC.

419. Ademais, como relevante ferramenta de prevenção e disseminação do

conhecimento em matéria correcional, sugere-se também a capacitação contínua de dirigentes e servidores – a exemplo das ações efetivadas pelo Projeto PREVENIR da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

4.1.5.1. OPORTUNIDADE DE MELHORAR A EFICIÊNCIA DOS TRABALHOS DOS MEMBROS DAS COMISSÕES

420. Consoante pesquisado no Sistema CGU-PAD, verificou-se que 63 servidores atuaram nos 80 procedimentos administrativos disciplinares que tiveram trâmite em 2017.

421. Destarte, notou-se uma distribuição desproporcional de procedimentos disciplinares entre os servidores disponíveis para atuar em comissões, havendo subutilização de um terço dos destes que estão designados para atuar em apenas um processo, consoante gráfico a seguir:

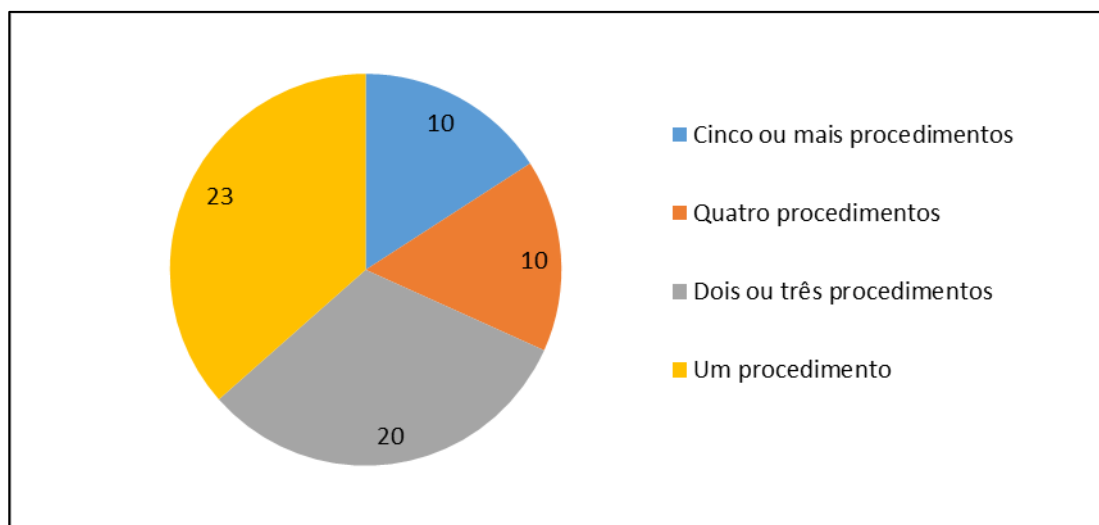


Figura 7: Quantidade procedimentos por servidor.

422. Assim, pugna-se para uma melhor distribuição do quantitativo de processos entre os servidores disponíveis, com o intuito de otimizar a força de trabalho existente, de modo a coibir a sobrecarga de trabalho das comissões, e a subutilização dos membros, avaliando-se a conveniência e oportunidade de redistribuição, nos casos que inexistam prejuízos à sequência dos trabalhos apuratórios.

4.1.5.2. CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR

423. Constatou-se que a quantidade de servidores capacitados e disponíveis para compor comissões não é suficiente, o que acarreta na dificuldade de a CGE instaurar, em tempo hábil, todos os processos pendentes.

424. Servidores da CGE manifestaram em entrevista a necessidade de reciclagem e treinamento dos agentes que integram comissões disciplinares, haja vista a constatação de inúmeros equívocos e falhas na condução e instrução dos procedimentos administrativos disciplinares.

425. Também neste sentido, em análise aos processos da CGE, a equipe de auditoria constatou que a ausência/desatualização de conhecimentos técnicos necessários ao desempenho das ações correcionais impactou sobremaneira nos resultados obtidos, consoante detalhado em

tópico específico (A.2.2 – Indicadores de Resultados).

426. Ademais, verificou-se baixa capacitação dos servidores que atuaram em procedimentos disciplinares no exercício de 2017, uma vez que dos 63 servidores componentes de procedimentos disciplinares, apenas 16 receberam treinamento, nos últimos três anos.

427. Complementarmente, em análise às informações prestadas pela UPC, constatou-se que apenas 19 dos 4040 servidores da Autarquia participaram de treinamentos na temática disciplinar nos últimos três anos.

4.2. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

428. Da análise dos processos que tiveram trâmite em 2017, bem como dos que se encontravam pendentes (paralisados na CGE), foi constatada intempestividade da atuação correcional no âmbito da UPC, assim como improdutividade das ações correcionais, consoante se verifica das planilhas abaixo, contendo os indicadores de temporalidade relativos às demandas correcionais, onde se vê a situação dos 221 processos a cargo do INCRA-Sede, chamando-se atenção para o alto índice de prescrições administrativas, conforme será abordado em tópico específico (item 4.2.1.1).

4.2.1. INDICADORES DE TEMPORALIDADE

429. A partir das informações prestadas pela unidade, em cotejo com os processos analisados em trabalho de campo, constatou-se a existência de 141 processos que estavam pendentes no âmbito da CGE, até 31/12/2017, aguardando realização de juízo de admissibilidade, instauração de procedimento disciplinar, ou nova instauração, consoante tabela a seguir:

Tabela 30: Relação de processos pendentes de análise, providências e/ou instauração em 31/12/2017.

Nº	Processo	Objeto	UF	Data de notícia do fato	Tempo decorrido desde a data de notícia do fato
1	54000.001059/2012-96	Não recolhimento de contribuição previdenciária.	SR(05)BA	20/11/1998	6981
2	54000.000420/2011-86	Irregularidades relacionadas ao corte e transporte de madeira e Concessão irregular do Crédito Instalação.	SR(15)AM	4/12/2000	6236
3	54200.001068/2003-30	Irregularidade da aplicação do crédito habitação concedido no Projeto de Assentamento Ireno Alves dos Santos.	SR(09)PR	14/4/2003	5375
4	54000.002596/2008-77	Comercialização de terras públicas.	SR(25)RR	25/11/2004	4784
5	54000.000924/2009-81	Possível irregularidade no cancelamento indevido do código do imóvel rural, fazenda Filipina.	SR(13)MT	22/02/2005	4695
6	55000.000885/2010-19	Expedição indevida de certidão de imóvel rural de propriedade da União.	SR(13)MT	24/10/2005	4451
7	54000.000573/2011-23	Irregularidades na contratação de serviços para implantação do Banco da Terra e modernização do Incra.	SEDE	27/10/2006	4083
8	54000.000434/2013-61	Recebimento indevido de altos valores a título de “auxílio transporte”.	SR(06)MG	26/3/2008	3567

9	54000.002659/2009-76	Concessão e pagamento em duplicidade do Crédito Instalação as famílias do PA DANDARA.	SR(23)SE	30/6/2008	3471
10	54600.001265/2015-80	Denúncia de desvios na concessão de crédito instalação no PA Angelin.	SR(27)MBA	6/11/2008	3342
11	54000.000395/2011-31	Aquisição de imóveis mediante vantagens ilícitas e superavaliação de indenizações expropriatórias e na desapropriação de imóveis imprestáveis para reforma agrária.	SR(04)GO	6/5/2009	3161
12	54130.000578/2011-71	Possíveis irregularidades na aplicação de crédito habitação no PA Juá.	SR(02)CE	20/5/2009	3147
13	54000.001750/2010-16	Arrendamento irregular de área de assentamento, extorsão de produtores, incitação à invasão e destruição de fazenda.	SR(11)RS	26/5/2009	3141
14	54100.000594/2012-00	Concessão irregular de Crédito Instalação a famílias do PAE ILHA SANTANA, no valor estimado de R\$ 2.200.000,00.	SR(01)PA	01/9/2009	3043
15	54000.000383/2011-14	Morosidade na conclusão dos laudos, superdimensionamento das áreas dos imóveis, erros nos cálculos das áreas produtivas relacionados aos Imóveis rurais denominados GUARIBAS e FORMOSA e omissão do SR quando tomou ciência.	SR(05)BA	08/9/2009	3036
16	54000.002187/2009-51	Prática de diversas irregularidades, tais como falta de atesto em notas fiscais e/ou recibos de pagamentos, burla ao processo licitatório, etc., conforme apontado no Relatório de Auditoria nº 04/98.	SR(21)AP	30/9/2009	3014
17	54000.002184/2010-51	Pagamento e recebimento de propinas por servidores no âmbito da SR(13)MT.	SR(13)MT	14/10/2009	3000
18	54000.001978/2010-06	Desvio de recursos do Crédito Instalação destinado a famílias do PA Josimo Tavares II.	SR(27)MBA	12/7/2010	2729
19	54000.000519/2011-88	Concessão irregular do Crédito Instalação a famílias do PA NOVO TEMPO, no valor estimado de R\$ 904.000,00.	SR(12)MA	22/9/2010	2657
20	54000.000477/2011-85	Inércia e omissão do Superintendente Regional diante de informações requeridas pelo MPF e Concessão irregular do Crédito Instalação a famílias do PA OUTEIRO, no valor estimado de R\$ 996.000,00.	SR(12)MA	31/3/2011	2467
21	54000.000591/2011-13	Denúncia de expedição de Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR supostamente irregular.	SR(05)BA	30/6/2011	2376
22	54000.000590/2016-75	Suposta irregularidade na aplicação do Crédito Instalação no PA Miguel Arraes de Alencar.	SR(29)MSF	4/7/2011	2372

23	54330.000569/2012-12	Supostas irregularidades na aplicação do Crédito Instalação no PA Margarida Alves.	SR(19) RN	2/8/2011	2343
24	54290.002780/2011-02	Concessão irregular de Crédito Instalação às famílias do PA BARREIRO, no valor de R\$ 1.036.000,00.	SR(16)MS	7/11/2011	2246
25	54000.000710/2013-91	Concessão irregular de Crédito Instalação a famílias dos PA's ELDORADO II, TEIJIM e SÃO JOAQUIM, causando um prejuízo estimado de R\$ 2.000.000,00.	SR(16)MS	5/12/2011	2218
26	54000.000273/2012-25	Possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do INCRA/SP (SR-08), referentes à solicitação de providencias acerca do Inquérito Civil Público nº 1.34.03.000168/2008-17, que trata de desvio de cestas básicas.	SR(08)SP	27/02/2012	2134
27	54000.000698/2013-15	Irregularidades na concessão de Títulos de Domínio, oriundos da regularização fundiária, durante a gestão de ex-Superintendente.	SR(13)MT	30/4/2012	2071
28	54320.000268/2012-08	Advocacia administrativa em processo criminal que apurava incêndio criminoso.	SR(18)PB	11/5/2012	2060
29	54000.001018/2012-08	Emissão e entrega irregular de Certidão de Quitação e de Termo de Liberação de Cláusulas Resolutivas de Títulos Definitivos.	SR(12)MA	7/8/2012	1972
30	54000.000833/2012-41	Suposta irregularidade na outorga do Título de Domínio com condições resolutivas, relativo ao Lote nº 279, da Gleba Pakisamba.	SR(01)PA	24/9/2012	1924
31	54600.000225/2015-11	Desvio de recursos de crédito instalação destinado a famílias assentadas do PA Mãe Maria.	SR(27)MBA	10/10/2012	1908
32	54000.000086/2006-01	Irregularidades no assentamento de colonos em área situada dentro da Terra Indígena Apyterewa.	SR(01)PA	26/10/2012	1892
33	54000.000110/2013-23	Não ajuizamento de ação de desapropriação e omissão administrativa que levou a caducidade do decreto desapropriatório.	SR(27)MBA	19/11/2012	1868
34	54141.000820/2012-68	Possíveis irregularidades relacionadas à formalização do Termo de Parceria SICONV/Nº 72413.	SR(29)MSF	28/11/2012	1859
35	54141.000821/2012-11	Possíveis irregularidades relacionadas à emissão de Termo de Aceitação definitivo dos objetos do Termo de Parceria nº SIAFI nº 652368, sem a conclusão do objeto pactuado.	SR(29)MSF	28/11/2012	1859
36	54400.002035/2012-41	Supostas irregularidades relacionadas à oferta de imóveis da região de Tocantins como garantia em execuções fiscais em trâmite na cidade de São José do Rio Preto/SP.	SR(26)TO	7/12/2012	1850

37	54000.000304/2015-91	Execução irregular de Convênios auditados pela CGU/PA por meio do Relatório Anual nº 201203475, com possível dano ao erário de R\$ 48.117.651,22.	SR(01)PA	15/2/2013	1780
38	54400.000428/2013-00	Concessão irregular do Crédito Instalação as famílias dos PA's REUNIDAS e COSTA RICA, no valor estimado de R\$ 400.000,00.	SR(26)TO	5/3/2013	1762
39	54000.000303/2015-46	Irregularidade na concessão do crédito instalação às famílias do PAE Ilha Grande Laguna.	SR(01)PA	2/4/2013	1734
40	54000.000337/2013-79	Expedição irregular de Título de Domínio de área do imóvel denominado GLEBA MATAPI II, LOTE Nº 008c – RETIRO VOVÓ TATÁ.	SR(21)AP	12/4/2013	1724
41	54000.000360/2016-14 54340.000851/2009-77	Sobrestamento irregular de processo administrativo, omissão em apurar denúncias relacionadas à venda de equipamentos no curral do PA Florêncio Tosso.	SR(20)ES	14/6/2013	1661
42	54400.002116/2013-22	Liberação irregular de recursos do Convênio nº 6.000/2011, no valor de R\$ 212.306,05.	SR(26)TO	23/8/2013	1591
43	54170.003951/2011-79	Descumprimento de cláusulas do Contrato CRT/MG/Nº 10.000/2011.	SR(06)MG	9/9/2013	1574
44	54000.000488/2016-70	Supostas irregularidades em desapropriação de propriedades rurais veiculadas através da notícia de decretação de prisão preventiva dos envolvidos nos autos do processo 2008.36.00018033-3.	SR(13)MT	18/10/2013	1535
45	54000.000680/2013-13	Desvio de finalidade no Pregão Eletrônico INCRA/SR(09)PR nº 17/2010, com recebimento indevido de R\$ 124.00,00.	SR(09)PR	22/10/2013	1531
46	54000.000289/2015-81	Suposto de esquema de fraude consistente na venda de terras públicas, especialmente, servidão florestal ambiental.	SR(17)RO	18/11/2013	1504
47	54210.002136/2012-31	Uso indevido de diárias, conforme Relatório de Auditoria nº 201305878.	SR(10)SC	28/11/2013	1494
48	54000.000213/2014-74	Cessão indevida de espaço público para uso particular, com exploração comercial (fornecimento de lanches e refeições).	SR(06)MG	6/2/2014	1424
49	54000.000295/2014-57	Inobservância de Norma Legal no processo de vistoria de imóvel rural.	SR(13)MT	6/2/2014	1424
50	54170.005149/2014-66	Suposta disseminação de boatos negativos sobre a regularização do Território Quilombola de Teodoro Oliveira e Ventura.	SR(06)MG	14/5/2014	1327
51	54000.000335/2014-56	Apuração de responsabilidade por motivo de acidente com veículo da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR (29) MSF	SR(29)MSF	05/06/2014	1305

52	54000.000491/2014-21	Supostas irregularidades no Contrato nº 59/2013, para locação de imóvel.	SRFA/STM	6/6/2014	1304
53	54000.000455/2014-68	Pagamentos antecipados de fornecedores, relativos à Concessão do Crédito Instalação a famílias da Reserva Extrativista Marinha Caeté Taperaçu.	SR(01)PA	18/6/2014	1292
54	54141.000342/2014-58	Apuração de responsabilidade por motivo de acidente com veículo.	SR(29)MSF	20/06/2014	1290
55	54000.000586/2016-15	Omissão relativa ao Contrato CRT/MSF/nº 01/2008, verificada no Relatório de Demandas Especiais nº 001.90.037985/2008-02 da CGU.	SR(29)MSF	20/6/2014	1290
56	00406.001969/2012-87	Possível descumprimento judicial acerca de lançamento de TDA, relativo à imóvel desapropriado.	SR(15)AM	2/7/2014	1278
57	54000.000634/2014-03	Procedimentos indevidos envolvendo Títulos da Dívida Agrária – TDA	SR(24)PI	10/7/2014	1270
58	54190.003366/2014-83	Supostas irregularidades no cancelamento de cadastro de imóveis, com possível falsificação de assinatura do responsável.	SR(08)SP	3/10/2014	1185
59	54290.001507/2014-03	Pedido de certificação de perímetro e georreferenciamento da Fazenda Santa Luzia, através do SIGEF, por responsável técnico que é servidor do INCRA.	SR(16)MS	20/10/2014	1168
60	54000.001092/2014-88	Atuação irregular e abusos praticados por servidores do INCRA em ações realizadas na Fazenda Astúrya, Fazenda Santa Tereza e no PA ESCALADA NORTE II.	SR(27)MBA	4/12/2014	1123
61	54170.002788/2016-31	Supostas irregularidades na celebração e execução do Contrato nº 22.000/2010.	SR(06)MG	11/12/2014	1116
62	54501.000079/2016-22	Assinatura de acordo extrajudicial por servidores sem atribuição e competência para tal, assentados do PDS Terra Nossa e posseiros.	SR(30)STM	3/3/2015	1034
63	56377.000082/2015-63	Supostas irregularidades em relação à execução do Contrato nº 088/2013.	SR(15)AM SRFA/AM	10/3/2015	1027
64	54000.000521/2017-42	Possíveis irregularidades na seleção do imóvel Fazenda Restinta, para fins de desapropriação para reforma agrária.	SR(08)SP	20/3/2015	1017
65	54270.001407/2015-98	Supostas irregularidades na regularização de áreas no Estado do Amazonas.	SRFA-AM	20/3/2015	1017
66	54501.000247/2015-07	Irregularidades na elaboração de Relatório de Fiscalização de Obras referente à execução total das obras previstas no convênio CRT nº 10.014/2006.	SR(30)STM	10/6/2015	935
67	54000.000612/2015-16	Concessão irregular do Crédito Instalação no PA MORRO ALTO e ameaça de morte por parte de servidores.	SR(12)MA	4/7/2015	911
68	54270.000498/2015-44	Denúncia de abuso de poder, ameaças, tentativas de agressões físicas, e invasão de propriedade.	SRFA-AM	6/7/2015	909

69	54000.000590/2015-94	Inserção de dados falsos em documentos públicos, perseguição e conluio por parte dos dirigentes da SR(21)AP contra o denunciante.	SR(21)AP	7/7/2015	908
70	54000.000231/2016-18	Denúncia de irregularidades apontadas na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0800656-58.2015.4.05.8200.	SR(18)PB	10/7/2015	905
71	54000.000591/2015-39	Supostas irregularidades relacionadas à expedição de declaração de posse e elaboração de laudos de vistorias.	SR(30)STM	10/7/2015	905
72	54170.003472/2016-67	Desaparecimento de aparelhos Notebook com possível envolvimento de servidores.	SR(06)MG	13/7/2015	902
73	54501.001797/2014-54	Cadastramento irregular de imóveis no Sistema SNCR, com utilização de CPF de servidor.	SR(30)STM	21/7/2015	894
74	54000.000171/2016-33	Supostas irregularidades na contratação de terceirizados no âmbito.	SRFA(01) Santarém	23/7/2015	892
75	54000.000836/2016-17	Suposta acumulação ilegal de cargos.	SEDE	26/8/2015	858
76	54000.000738/2015-91	Ocupação irregular de lote destinado ao PNRA.	SR(13)MT	26/8/2015	858
77	54000.000750/2015-03	Expedição irregular de título de domínio CLE-03/15/32/0430, do imóvel rural denominado Fazenda Rancho Alegre.	SR(27)MBA	31/8/2015	853
78	54000.000934/2015-65	Suposta cobrança de propina e fraudes desvendadas pela “Operação Terra Legítima”, da Polícia Federal.	SR(27)MBA	31/8/2015	853
79	54000.000776/2015-43	Atuação de quadrilhas formadas por servidores e não servidores no desentranhamento e desaparecimento de documentos de processos administrativos.	SR(30)STM	4/9/2015	849
80	56425.000067/2017-64	Possíveis irregularidades no cadastro de áreas na Gleba Furnas II, assim como indícios de fracionamento ficcional, e ocupação dissimulada.	SRFA/TO	24/9/2015	829
81	56377.000569/2015-46	Possíveis irregularidades na instalação de sistema de ar condicionado sem o devido processo licitatório.	SRFA(01) Santarém	5/10/2015	818
82	54000.000862/2015-56	Desaparecimento de parte do processo administrativo nº 54290.000801/2002-56, relativo à proposta de desapropriação da Fazenda Vista Alegre.	SR(16)MS	9/10/2015	814
83	54000.001007/2015-62	Desídia e improbidade administrativa na condução da imissão na posse da Fazenda Paratininga - Ação ordinária nº 5662-24.2012.4.01.3600.	SR(13)MT	30/11/2015	762
84	54600.001264/2015-35	Desvio de recursos do crédito instalação destinado a famílias do PA Rio Bandeira.	SR(27)MBA	24/12/2015	738
85	54210.000005/2016-61	Assinatura e assunção de compromissos sem poderes de representação do INCRA e sem autorização legal.	SR(10)SC	4/1/2016	727

86	54000.000055/2016-14	Descumprimento de decisão judicial.	SR(16)MS	26/1/2016	705
87	54000.000243/2016-42	Supostas irregularidades na execução de Termos de Parcerias. (ACP nº 0800382.61.2015.4.05.8308).	SR(29)MSF	17/3/2016	654
88	54170.000549/2014-85	Distribuição de Cestas Básicas em favor de ocupantes irregulares em área de reserva legal no PA Poço da Vovó.	SR(06)MG	11/4/2016	629
89	54000.000630/2016-89	Supostas irregularidades na execução do Contrato CRT nº 8.000/2010.	SR(21)AP	13/5/2016	597
90	54000.000151/2016-62	Denúncia de possíveis irregularidades ocorridas com envolvimento do Superintendente Regional.	SR(09)PR	19/5/2016	591
91	54141.000188/2011-71	Denúncia de irregularidades ocorridas no PA Antônio Conselheiro IV, com indícios de envolvimento do ex-Superintendente.	SR(29)MSF	20/5/2016	590
92	54170.005317/2016-85	Furto de equipamento de informática e aparelhos celulares.	SR(06)MG	13/6/2016	566
93	54000.000211/2016-47	Denúncia de irregularidades ocorridas no âmbito da Diretoria de Gestão Administrativa, referente a contrato para prestação de serviços de mão de obra.	SEDE	22/06/2016	557
94	54000.000616/2016-85	Supostas irregularidades apuradas na Operação deflagrada pela Polícia Federal, denominada "Mar de Lama".	SR(06)MG	27/6/2016	552
95	54000.000482/2016-01	Sentença Judicial exarada na Ação de Improbidade Administrativa nº 60-40.2012.4.01.3604.	SR(13)MT	5/7/2016	544
96	54000.000703/2016-32	Supostas irregularidades ocorridas na execução do Contrato CRT/SP Nº 0010/2013, acerca da prestação de serviço sem a cobertura contratual.	SR(08)SP	18/7/2016	531
97	54000.000567/2016-81	Irregularidades na aplicação do Crédito Instalação no PA Asa Branca, apontadas na Ação Civil Pública nº 080032339.2016.4.05.8308.	SR(29)MSF	26/7/2016	523
98	54141.000601/2003-98	Suposta irregularidade na execução do Convenio nº 480779 – (CRT/MSF/Nº 02000/2003).	SR(29)MSF	27/7/2016	522
99	54000.000815/2016-93	Denúncia de irregularidades apontadas na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 0800454-75.2015.4.05.8202.	SR(18)PB	2/9/2016	485
100	54000.000880/2016-19	Uso indevido de viatura Oficial praticado por Superintendente Regional Substituto.	SR(18)PB	13/9/2016	474
101	54170.000828/2017-91	Expedição de autorizações indevidas para assentados do PA Elza Estrela e aplicação irregular do Crédito Instalação.	SR(06)MG	17/11/2016	409
102	54000.001036/2016-13	Possíveis irregularidades na celebração de Contrato de Concessão de Uso.	SR(30)STM	12/12/2016	384
103	54501.000691/2016-03	Possíveis irregularidades relativas à redução de área do PA Cruzeiro, com envolvimento do ex-Superintendente Regional.	SR(30)STM	19/12/2016	377

104	54000.001070/2016-80	Possível descumprimento de decisão judicial proferida nos autos da Ação Cautelar nº 0001088-29.2010.4.03.6006.	SR(16)MS	12/1/2017	353
105	56400.000058/2017-70	Irregularidade nos procedimentos adotados pelo ex-Superintendente Regional na formalização de instrumentos particulares de instituição de servidão e transferência de domínio.	SR(27)MBA	26/1/2017	339
106	54000.000199/2017-51	Supostas declarações feitas por servidor anônimo, relativas à situação dos planos de saúde do Governo Federal.	SEDE	17/2/2017	317
107	54100.000227/2011-17	Possível irregularidade na omissão de Gestores, que deu causa à prescrição de procedimento disciplinar.	SR(01)PA	23/2/2017	311
108	54240.000189/2017-93	Suposta ocorrência de assédio sexual e irregularidades na liberação das “cláusulas resolutivas” de título domínio.	SR(13)MT	16/3/2017	290
109	54000.00208/2017-12	Possíveis irregularidades na execução de Convênio.	SR(29)MSF	22/3/2017	284
110	54000.000223/2017-52	Irregularidades graves na fiscalização de crédito instalação para assentados do Projeto Milagres.	SR(29)MSF	22/3/2017	284
111	54400.000097/2017-23	Supostas irregularidades na atualização de cadastro de imóveis rurais no SNCR.	SR(26)TO	27/3/2017	279
112	54000.000307/2017-96	Supostas irregularidades na Instituição de servidão minerária na área do PA Cosme e Damião.	SR(27)MBA	4/4/2017	271
113	54000.000344/2017-02	Omissão para retomada dos lotes do PA Fazenda Encanto, conforme Parecer PGF/PFE/INCRA(SR-03) Nº 91/2008 e Manifestação nº 04/20012, do MPF.	SR(03) PE	7/4/2017	268
114	54400.000216/2017-48	Suposta cobrança de propina para regularização de área no PA Guariroba.	SR(26)TO	12/4/2017	263
115	54000.000354/2017-30	Inércia e desobediência da SR(13)MT, ante às requisições do Ministério Público Federal.	SR(13)MT	24/4/2017	251
116	54000.000486/2017-61	Solicitação de vantagem indevida para emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf.	SR(25)RR	12/5/2017	233
117	54000.000375/2017-55	Supostas irregularidades verificadas no âmbito da Diretoria Estratégica-DE, desvio de conduta.	SEDE	17/5/2017	228
118	54240.000500/2017-02	Abandono de cargo.	SR(13)MT	17/5/2017	228
119	54270.000416/2017-23	Supostas irregularidades no cadastramento de imóveis e na expedição de declarações.	SR(15)AM	5/6/2017	209
120	54000.000707/2017-00	Suposto envolvimento de servidores em venda de lotes em área de regularização fundiária.	SR(15)AM	6/6/2017	208
121	54000.000500/2017-27	Supostas irregularidades consistentes em críticas para denegrir a imagem da autarquia.	SR(27)MBA	19/6/2017	195
122	54170.003536/2017-19	Representação quanto à utilização indevida de recursos para concessão de diárias, por parte do Superintendente.	SR(06)MG	23/06/2017	191

123	54150.000457/2017-86	Possíveis irregularidades no lançamento de declarações no Sistema SNCR.	SR(04)GO	28/6/2017	186
124	54000.000523/2017-31	Supostas irregularidades na execução do Convênio CRT/Nº 10.002/2007.	SR(30)STM	28/6/2017	186
125	54270.000247/2017-21	Denúncia anônima sobre uso indevido de veículo, dispensa e contratação de terceirizados de forma suspeita, etc.	SR(15)AM	10/7/2017	174
126	54000.000657/2017-52	Omissão face à determinação judicial de imissão do Incra na posse do imóvel Gleba Boa Vista.	SR(13)MT	13/7/2017	171
127	54240.000656/2017-85	Suposto recebimento de propina.	SR(13)MT	22/7/2017	162
128	54000.000708/2017-46	Não atendimento à Notificação de Autoridade Policial, relativa à instrução do ICP nº 228/2013 – DPF/SIC/MT.	SR(13)MT	3/8/2017	150
129	54000.000718/2017-81	Reintegração de posse nº 2007.3300.013841-9.	SR(05)BA	14/8/2017	139
130	54000.000756/2017-34	Suposta prática de corrupção.	SR(28)DFE	23/8/2017	130
131	54330.000388/2017-92	Possível prática de agressão verbal e pelo aplicativo WhatsApp.	SR(19)RN	28/8/2017	125
132	54000.000788/2017-30	Suposta proposta de parcelamento irregular de lote.	SEDE	31/8/2017	122
133	54000.000783/2017-15	Venda ilegal de terras no assentamento Nova Aliança.	SR(12)MA	4/9/2017	118
134	54000.000780/2017-73	Supostas irregularidades na execução do Convênio Nº 10.002/2007.	SR(30)STM	4/9/2017	118
135	54000.000813/2017-85	Possíveis irregularidades na celebração e execução do contrato CRT/SP nº 10/2013.	SR(08)SP	13/9/2017	109
136	54000.000839/2017-23	Desaparecimento de processos administrativos.	SR(07)RJ	19/9/2017	103
137	54000.000838/2017-89	Suposto exercício de advocacia em processo judicial envolvendo imóveis rurais, por Ouvidor Agrário Regional.	SR(14)AC	22/9/2017	100
138	54141.000398/2017-55	Possíveis irregularidades na seleção de assentados do PA Água Viva.	SR(29)MSF	22/9/2017	100
139	54000.000837/2017-34	Suposto abuso de autoridade contra assentados do PA Zumbi dos Palmares.	SR(08)SP	25/9/2017	97
140	54000.000834/2017-09	Descumprimento de jornada de trabalho de forma habitual, recebimento de diárias indevidas, uso irregular de veículo do órgão.	SR(29)MSF	25/9/2017	97
141	54000.000859/2017-02	Não atendimento em tempo hábil das recomendações da PFE/INCRA, relativa aos preços do Contrato 36000/2014.	SEDE	2/10/2017	90

Fonte: Processos analisados e resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-02.

430. Conforme demonstrado na tabela acima, verifica-se que, do total de 141 processos pendentes, 48 estão aguardando providências há mais de 730 dias (dois anos), bem como, 36 perfazem mais de 1.825 dias (cinco anos) no aguardo de uma atuação afetiva da Administração.

431. Desta feita, verifica-se o exaurimento da possibilidade de aplicação de eventual pena de suspensão, no tocante a mais de 60% dos processos pendentes, bem como a impossibilidade de aplicação de eventual pena de demissão, em 26% desses processos,

ressalvando-se a incidência do disposto no art. 142, §2º, da Lei nº 8.112/90, em casos que demandem a utilização do prazo de prescrição penal.

432. Outrossim, do total de processos pendentes relatados acima, 43 foram avaliados nos trabalhos de campo, cuja análise inicial demonstrou que, em apenas quatorze⁵⁶ casos, vislumbrou-se a ocorrência de matéria de alta relevância, que demande a atuação da CGE, fazendo-se necessário verificar, para o restante da amostra, a real competência da Corregedoria-Geral, sob pena de se sobrepor à competência das Superintendências Regionais.

4.2.1.1. PENDÊNCIAS NA REALIZAÇÃO DE JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE/ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS RELATIVAS ÀS DEMANDAS DISCIPLINARES

433. Depreende-se da tabela cinco um quantitativo de 141 processos pendentes no âmbito da UPC, seja com pendência de juízo de admissibilidade, seja com pendência de instauração/continuidade de procedimento administrativo disciplinar, entre os quais 48 estão aguardando providências há mais de 730 dias (dois anos), e 36 possuem mais 1.825 dias desde o conhecimento do fato irregular, ou seja, respectivamente, dois e cinco anos transcorreram desde a ciência do fato pela autoridade, o que, a princípio, demonstra a prescrição administrativa⁵⁷ da pretensão punitiva da administração à suspensão, quanto a 60% dos processos pendentes, e quanto à demissão, em relação a 26% daqueles processos, senão vejamos:

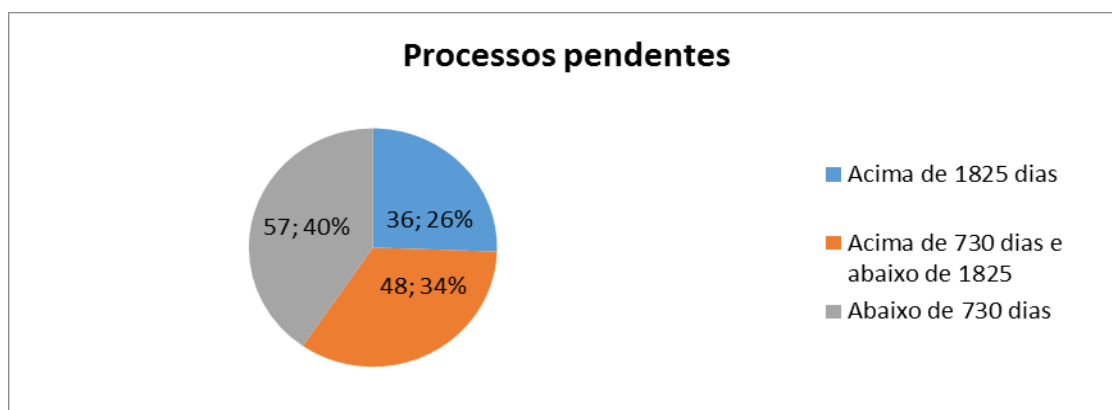


Figura 8: Possível prescrição administrativa dos processos pendentes.

434. Em relação aos processos em trâmite na UPC, em 2017, foram gerados, também, indicadores gerenciais de temporalidade atinentes à condução dos procedimentos, desde a notícia da irregularidade até o julgamento, conforme será demonstrado a seguir.

Tabela 31: Relação de processos na fase de inquérito em 31/12/2017.

Nº	Processo	Tipo	Objeto	Data de ciência do fato	Data de instauração	Tempo para a instauração	Tempo na fase de inquérito
1	54000.000279/2014-64	CPAD	Recebimento de propina para regularização ilegal de lote.	22/09/2010	21/03/2014	1276	1381

⁵⁶ Vide Gráfico 1 – Processos pendentes analisados (Competência da CGE).

⁵⁷ Ressalvada a eventual aplicação do disposto no art. 142, §2º, da Lei nº 8.112/90.

2	54000.000888/ 2014-13	CPAD	Concessão irregular crédito PRONAF.	22/10/2012	13/10/2014	721	1175
3	54000.000900/ 2014-90	CPAD	Apuração de responsabilidade na celebração e prestação de contas de convênios firmados entre o Incra e Associação Privada.	14/07/2006	15/10/2014	3015	1173
4	54000.000960/ 2015-93	CPAD	Operação PF Madeira Limpa.	24/08/2015	03/11/2015	71	789
5	54000.000102/ 2016-20	CPAD	Desvio recursos crédito instalação.	23/03/2011	14/01/2016	1758	717
6	54000.000593/ 2016-17	CPAD	Execução e pagamento irregular de construção em PA.	21/08/2009	23/06/2016	2498	556
7	54000.000628/ 2016-18	CPAD	Recebimento de propina e liberações condições resolutivas de títulos de propriedade.	18/12/2014	18/07/2016	578	531
8	54000.000712/ 2016-23	CPAD	Irregularidades em concessão de crédito instalação.	17/05/2012	01/08/2016	1537	517
9	54000.000738/ 2016-71	CPAD	Irregularidades relatadas em Relatório Anual de Contas exercício 2010.	15/08/2011	08/08/2016	1820	510
10	54000.000737/ 2016-27	CPAD	Irregularidade na aplicação de crédito instalação em PA.	31/05/2016	08/08/2016	69	510
11	54000.000736/ 2016-82	CSI	Ocupação irregular Projeto de Assentamento.	21/09/2015	08/08/2016	322	510
12	54000.000786/ 2016-60	CPAD	Irregularidade na aplicação de crédito instalação em PA.	15/08/2011	22/08/2016	1834	496
13	54000.001029/ 2016-11	CSI	Sobrestamento injustificado processo.	26/12/2011	21/11/2016	1792	405
14	54000.000266/ 2017-38	CPAD	Operação PF Filial.	06/07/2016	06/03/2017	243	300
15	54000.000304/ 2017-52	CPAD	Irregularidades em obras em Projeto de Assentamento.	08/12/2014	03/04/2017	847	272
16	54000.000766/ 2017-70	CPAD	Irregularidades contrato de prestação de serviços	15/07/2016	28/08/2017	409	125
17	54000.003068/ 2017-26	CPAD	Irregularidade execução convênios	03/07/2013	09/10/2017	1559	83
18	54000.003766/ 2017-21	CSI	Suposto enriquecimento ilícito e venda de imóveis rurais.	30/09/2015	09/10/2017	740	83

19	54000.005354/ 2017-26	CSI	Irregularidades contratação serviços reforma restaurante edifício sede.	15/09/2017 7	16/10/2017	31	76
20	54000.000440/ 2015-81	CPAD	Prática de ato ilegal e nulo por ex-superintendente de RR	04/08/2017 0	30/10/2017	2644	62
21	54000.012795/ 2017-84	CPAD	Acumulação irregular de vínculos empregatícios.	26/05/2017 7	13/11/2017	171	48
22	54000.001777/ 2017-77	CSI	Irregularidades programa Terra Legal.	12/03/2017 5	13/11/2017	977	48
Média em dias						1.131,72 dias	

Fonte: Processos analisados e resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-02

4.2.1.2. DEMORA EXCESSIVA PARA A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

435. Da análise dos processos que tiveram trâmite em 2017, constatou-se a existência de 22 processos ainda na fase de inquérito, com um tempo médio de três anos e um mês (1.131,72 dias) de demora da data de ciência do fato irregular até a instauração do procedimento disciplinar, o que tem gerado/corroborado para ausência de efetividade das ações correcionais, mormente, em decorrência da prescrição da pretensão punitiva da Administração.

436. Consoante se extrai da tabela seis, verifica-se que 13, dos 22 procedimentos, foram instaurados com mais de 730 dias (dois anos) da ciência do fato, ou seja, com a penalidade de suspensão já prescrita, entre os quais, quatro já não possibilitam mais eventual a aplicação da penalidade de demissão⁵⁸, haja vista a decorrência de mais de 1.825 dias (cinco anos), quando da instauração.

437. Verifica-se a abaixo o quantitativo dos processos em fase de julgamento, em 31/12/2017 na Unidade.

Tabela 32: Relação de processos na fase de julgamento em 31/12/2017

Nº	Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	Tempo decorrido desde a instauração
1	54000.001199/ 2009-69	PAD	Malversação de dinheiro público e nepotismo	03/08/2009	03/09/2015	2222	850	3072
2	54000.000393/ 2011-41	CSI	Irregularidades em comissão permanente de tomada de contas especial	28/09/2009	13/12/2017	2998	18	3016
3	54000.000448/ 2010-32	CPAD	Irregularidades Convênio	01/02/2010	14/05/2015	1928	962	2890
4	54000.000442/ 2010-65	PAD	Irregularidades Convênio	01/02/2010	13/08/2015	2019	871	2890
5	54000.000698/ 2012-34	CPAD	Desmatamento Projeto de Assentamento	25/06/2012	28/07/2017	1859	156	2015

⁵⁸ Ressalvada a eventual aplicação do disposto no art. 142, §2º, da Lei nº 8.112/90.

6	54000.000816/ 2012-12	CPAD	Irregularidades em doação bens	13/08/2012	21/12/2016	1591	375	1966
7	54000.000415/ 2013-35	CPAD	Aplicação irregular crédito instalação	17/05/2013	30/06/2017	1505	184	1689
8	54000.000370/ 2014-80	CPAD	Venda irregular de lotes de Projetos de Assentamentos	14/04/2014	16/10/2017	1281	76	1357
9	54000.000284/ 2015-58	CSI	SNCR	06/04/2015	26/05/2017	781	219	1000
10	54000.000438/ 2015-10	CPAD	Execução irregular de contrato	29/05/2015	13/04/2016	320	627	947
11	54000.000435/ 2015-78	CPAD	Subtração de áreas de Projetos de Assentamento	01/06/2015	31/08/2017	822	122	944
12	54000.000726/ 2015-66	CPAD	Venda ilegal de madeira de Projetos de Assentamento	24/08/2015	24/02/2017	550	310	860
13	54000.000325/ 2016-97	CPAD	Aplicação irregular crédito instalação	11/04/2016	30/01/2017	294	335	629
14	54000.000326/ 2016-31	CPAD	Aplicação irregular crédito instalação	11/04/2016	31/01/2017	295	334	629
15	54000.000594/ 2016-53	CPAD	Aplicação irregular crédito instalação	27/06/2016	17/10/2017	477	75	552
16	54000.000619/ 2016-19	CSI	Desaparecimento processo	04/07/2016	08/12/2016	157	388	545
17	54000.000675/ 2016-53	CPAD	Recebimento de propina	18/07/2016	16/11/2017	486	45	531
18	54000.001030/ 2016-38	CPAD	Paralisação injustificada de procedimento apuratório.	21/11/2016	03/07/2017	224	181	405
19	54000.000255/ 2017-58	CSI	SNCR.	13/03/2017	10/05/2017	58	235	293
20	54000.000300/ 2017-74	CSI	Desaparecimento processo.	27/03/2017	19/05/2017	53	226	279
21	54000.000299/ 2017-88	CSI	Atraso injustificado no recolhimento da Previdência Social.	27/03/2017	19/05/2017	53	226	279
22	54000.000715/ 2017-48	CSI	Irregularidade execução contrato telefonia.	07/08/2017	20/09/2017	44	102	146
23	54000.000716/ 2017-92	CPAD	Suosta fraude em contrato de transporte aéreo.	07/08/2017	22/11/2017	107	39	146
24	54000.000719/ 2017-26	CSI	Irregularidades execução convênio	14/08/2017	26/09/2017	43	96	139
25	54000.000768/ 2017-69	CSI	Irregularidades execução convênio	28/08/2017	09/11/2017	73	52	125
26	54000.000845/ 2017-81	CSI	Extravio ou destruição processo administrativo	25/09/2017	23/11/2017	59	38	97
27	54000.000843/ 2017-91	CSI	Irregularidade procedimento de desapropriação	25/09/2017	23/11/2017	59	38	97
28	54000.000850/ 2017-93	CSI	Irregularidade em acordo em ação de desapropriação	25/09/2017	05/12/2017	71	26	97
29	54000.000844/ 2017-36	CSI	Emissão de títulos falsos em Projeto de Assentamento	25/09/2017	13/12/2017	79	18	97
30	54000.000842/ 2017-47	CSI	Irregularidade concessão de crédito em Projeto Assentamento	25/09/2017	14/12/2017	80	17	97
31	54000.012757/ 2017-21	CSI	Falsificação documentos imóvel rural	30/10/2017	14/12/2017	45	17	62
Média em dias						666 dias		

Fonte: Processos analisados e resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-02.

4.2.1.3. RISCO DE PRESCRIÇÃO EM VIRTUDE DA DEMORA DO PROCEDIMENTO NA FASE DE INQUÉRITO

438. Constatou-se grande lapso de tempo entre a instauração e a entrega dos trabalhos, haja vista a média de um ano e oito meses (666 dias) de duração do procedimento na fase de inquérito.

439. Atente-se que a demora do processo na fase de inquérito corrobora para a prescrição da pretensão punitiva da Administração, consoante se extrai da planilha retro, visto que em 20% dos processos que estão aguardando decisão, observou-se o transcurso de mais de 1.825 dias, desde a instauração do procedimento, bem como, em 19%, decorreram entre 730 e 1.825 dias, verificando-se a ocorrência da prescrição administrativa da pretensão punitiva estatal quanto à demissão e à suspensão, respectivamente, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

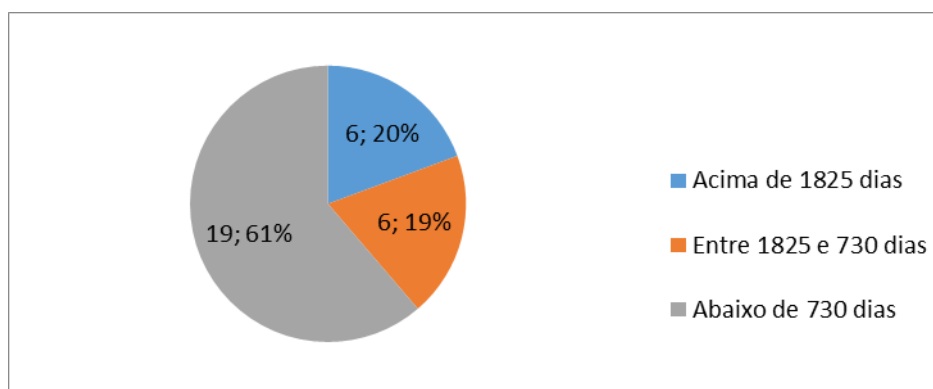


Figura 9: Prescrição administrativa dos processos pendentes de julgamento

440. Verifica-se a abaixo o quantitativo dos processos julgados na UPC, no exercício de 2017:

Tabela 33: Relação de processos julgados em 2017.

	Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Data do Julgamento	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	Tempo decorrido desde a instauração
1	54000.002061/2010-11	CPAD	Irregularidades em Projeto de Assentamento	25/10/2010	20/10/2016	09/02/2017	2187	112	2299
2	54000.000434/2012-81	CPAD	Concessão irregular de crédito instalação	26/03/2012	01/07/2016	10/04/2017	1558	283	1841
3	54000.000255/2015-96	CPAD	Execução irregular contrato	30/03/2015	20/04/2016	27/09/2017	387	525	912
4	54000.000511/2015-45	CPAD	Pagamento indevido de pensão a beneficiária falecida	15/06/2015	16/08/2017	27/10/2017	793	72	865
5	54000.000752/2015-94	CPAD	Execução irregular convênio	31/08/2015	23/12/2015	20/02/2017	114	425	539
6	54000.000676/2016-06	CSI	Acidente viatura oficial	18/07/2016	10/01/2017	11/12/2017	176	335	511
7	54000.000832/2016-21	CSI	Terceirização irregular	12/09/2016	14/11/2016	26/12/2017	63	407	470
8	54000.000835/2016-64	CSI	Pagamento de propina	13/09/2016	14/11/2016	11/12/2017	62	392	454

9	54000.000276/ 2016-92	CPAD	Concessão irregular de crédito instalação	28/03/2016	01/11/2016	27/03/2017	218	146	364
10	54000.000255/ 2016-77	CPAD	Regularização fundiária	21/03/2016	08/07/2016	09/01/2017	109	185	294
11	54000.000256/ 2017-01	CSI	Irregularidade certificação imóvel rural	13/03/2017	10/05/2017	26/12/2017	58	230	288
12	54000.000592/ 2016-64	CPAD	Desvio recurso convênio	27/06/2016	08/07/2016	27/03/2017	11	262	273
13	54000.001109/ 2016-69	CSI	Desaparecimento processos emissão título de domínio	19/12/2016	19/04/2017	21/08/2017	121	124	245
14	54000.000591/ 2016-10	CSI	Desaparecimento de bens	27/06/2016	02/12/2016	20/01/2017	158	49	207
15	54000.000587/ 2016-51	CSI	Execução irregular serviços de ATER	27/06/2016	25/10/2016	20/01/2017	120	87	207
16	54000.000588/ 2016-04	CSI	Execução irregular convênio	27/06/2016	25/10/2016	20/01/2017	120	87	207
17	54000.000589/ 2016-41	CSI	Execução irregular convênio	27/06/2016	25/10/2016	02/01/2017	120	69	189
18	54000.000722/ 2016-69	CSI	Invasões de terras e perseguição de trabalhadores rurais	01/08/2016	25/11/2016	23/01/2017	116	59	175
19	54000.000721/ 2016-14	CSI	Demora injustificada em promover reversão de propriedades rurais ao patrimônio público da União	01/08/2016	17/11/2016	16/01/2017	108	60	168
20	54000.000723/ 2016-11	CSI	Improbidade administrativa	01/08/2016	21/11/2016	09/01/2017	112	49	161
21	54000.000759/ 2016-97	CSI	Possível estímulo a invasões de terra	15/08/2016	04/10/2016	16/01/2017	50	104	154
22	54000.000850/ 2016-11	CSI	Irregularidades na doação de bens móveis pela SR	19/09/2016	07/11/2016	20/01/2017	49	74	123
23	54000.000786/ 2017-41	CSI	Irregularidade em desapropriação de terra	04/09/2017	01/11/2017	26/12/2017	58	55	113
24	54000.000767/ 2017-14	CPAD	CCIR	28/08/2017	27/09/2017	11/12/2017	30	75	105
25	54000.000824/ 2017-65	CPAD	Execução irregular convênio	18/09/2017	13/12/2017	26/12/2017	86	13	99
26	54000.000785/ 2017-04	CSI	Dissensão entre servidores	04/09/2017	17/10/2017	11/12/2017	43	55	98
27	54000.000787/ 2017-95	CSI	Possível participação de terceirizados na invasão da SR-26/TO	04/09/2017	17/10/2017	11/12/2017	43	55	98
Média em dias							Média 261,85	Média 162,55	Média 424,40

Fonte: Processos analisados, resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-02 e análise ao CGU-PAD.

441. Quanto aos processos julgados, o tempo médio para finalização dos trabalhos, de um ano e um mês (424,40 dias), não se mostrou exorbitante, apesar de não ser o ideal, verificando-se a possível ocorrência de prescrição administrativa quanto à penalidade de

suspensão em 2 processos, assim como a possível prescrição da penalidade de demissão, em também 2 processos, ou seja, 15% dos procedimentos julgados. Entretanto, conforme será relatado a seguir, não se verificou efetividade nos resultados obtidos.

4.2.2. INDICADORES DE RESULTADO

442. A par do quantitativo de processos pendentes, informado no item A.2.1, conforme o contido na tabela 5, muitos dos quais se encontram pendentes desde exercícios anteriores, a CGE informou ter realizado juízo de admissibilidade em dez do total de 47 processos de denúncia recebidos e/ou pendentes de análise em 2017, entre os quais, sete resultaram em instauração de procedimento administrativo disciplinar e três estão aguardando instauração. Ressalta-se o montante de 37 processos que ainda estão pendentes de análise.

443. A esse respeito, demonstramos a seguir os resultados das análises de admissibilidade empreendidas pela CGE, em 2017:

Tabela 34: Relação dos resultados de juízos de admissibilidade realizados em 2017.

Processo	Objeto	Data do Juízo de admissibilidade	Proposta/Resultado do Juízo de Admissibilidade
54000.005354/2017-26	Irregularidades contratação serviços reforma restaurante edifício Sede.	Não informado.	Foi instaurado PAD em 16/10/2017.
54000.000344/2017-02	Omissão para retomada dos lotes do PA Fazenda Encanto.	Não informado.	Aguarda instauração de PAD.
54000.000207/2017-60	Supostas irregularidades nos procedimentos técnicos e administrativo de identificação e demarcação do Território de Morro Alto/RS.	Não informado.	Foi instaurada Sindicância Investigativa em 20/02/2017.
54000.000843/2017-91	Irregularidade procedimento de desapropriação.	Não informado.	Foi instaurada Sindicância Investigativa em 23/11/2017.
54000.000842/2017-47	Irregularidade concessão de crédito em Projeto Assentamento	Não informado.	Foi instaurada Sindicância Investigativa em 14/12/2017.
54000.000845/2017-81	Extravio ou destruição processo administrativo.	Não informado.	Foi instaurada Sindicância Investigativa em 23/11/2017.
54000.000707/2017-00	Suposto envolvimento de servidores em venda de lotes em área de regularização fundiária.	Não informado.	Aguarda instauração de Sindicância Investigativa.
54330.000388/2017-92	Possível prática de agressão verbal e pelo aplicativo WhatsApp.	Não informado.	Aguarda instauração de Sindicância Investigativa.
54000.000787/2017-95	Invasão da SR-26/TO.	Não informado.	Foi instaurada Sindicância Investigativa em 04/09/2017, julgada em 12/11/2017, pugnando pela instauração de nova Comissão de Sindicância.
54000.000756/2017-34	Suposta prática de corrupção.	Não informado.	Foi instaurado PAD em 19/02/2018 ⁵⁹ .

⁵⁹PAD instaurado em 2018 (fora do escopo para procedimentos em curso).

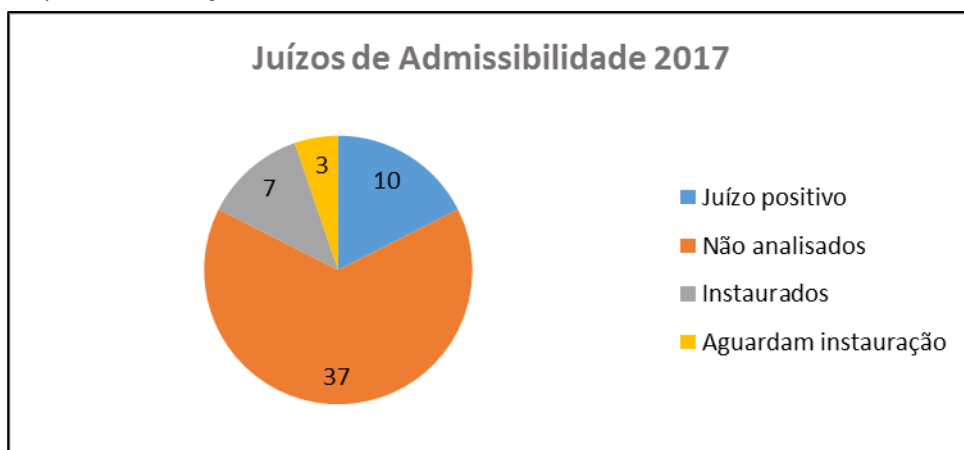


Figura 10: Resultado dos juízos de admissibilidade realizados em 2017

444. Ainda no que tange aos resultados obtidos pela Unidade, insta destacar a seguir o grau de efetividade das ações disciplinares no exercício.

Tabela 35: Relação dos resultados de julgamentos realizados em 2017.

Processo	Objeto	Data do Julgamento	Resultado do Julgamento
54000.002061/2010-11	Irregularidades em Projeto de Assentamento.	09/02/2017	Pelo arquivamento.
54000.000434/2012-81	Concessão irregular de crédito instalação.	10/04/2017	Pelo arquivamento.
54000.000255/2015-96	Execução irregular contrato.	27/09/2017	Pela instauração de outro Processo (PAD).
54000.000511/2015-45	Pagamento indevido de pensão a beneficiária falecida.	27/10/2017	Aplicação de penalidade de suspensão por 10 dias.
54000.000752/2015-94	Execução irregular convênio.	20/02/2017	Reconhecimento de prescrição da pretensão punitiva e pela instauração de PAD.
54000.000676/2016-06	Acidente viatura oficial.	11/12/2017	Pelo arquivamento.
54000.000832/2016-21	Terceirização irregular.	26/12/2017	Pelo arquivamento.
54000.000835/2016-64	Pagamento de propina.	11/12/2017	Pelo arquivamento.
54000.000276/2016-92	Concessão irregular de crédito instalação.	27/03/2017	Pelo arquivamento.
54000.000255/2016-77	Regularização fundiária.	09/01/2017	Anulação e instauração de outro Processo (PAD).
54000.000256/2017-01	Irregularidade certificação de imóvel rural.	26/12/2017	Pelo arquivamento.
54000.000592/2016-64	Desvio recurso convênio.	27/03/2017	Anulação e instauração de outro Processo (PAD).
54000.001109/2016-69	Desaparecimento processos emissão título de domínio.	21/08/2017	Pela instauração de outro Processo (CSI).
54000.000591/2016-10	Desaparecimento de bens.	20/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000587/2016-51	Execução irregular serviços de ATER.	20/01/2017	Pela instauração de PAD.

54000.000588/ 2016-04	Execução irregular convênio.	20/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000589/ 2016-41	Execução irregular convênio.	02/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000722/ 2016-69	Invasões de terras e perseguição de trabalhadores rurais.	23/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000721/ 2016-14	Demora injustificada em promover reversão de propriedades rurais ao patrimônio público da União.	16/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000723/ 2016-11	Improbidade administrativa.	09/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000759/ 2016-97	Possível estímulo a invasões de terra.	16/01/2017	Pelo arquivamento.
54000.000850/ 2016-11	Irregularidades na doação de bens móveis pela SR.	20/01/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000786/ 2017-41	Irregularidade em desapropriação de terra.	26/12/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000767/ 2017-14	Certificação de Imóvel Rural.	11/12/2017	Arquivamento em virtude de PRESCRIÇÃO.
54000.000824/ 2017-65	Execução irregular convênio.	26/12/2017	Arquivamento em virtude de PRESCRIÇÃO.
54000.000785/ 2017-04	Dissensão entre servidores.	11/12/2017	Pela instauração de PAD.
54000.000787/ 2017-95	Invasão da SR-26/TO.	11/12/2017	Pela instauração de outro Processo (CSI).

Fonte: Processos analisados, resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-02 e consulta ao CGU-PAD.

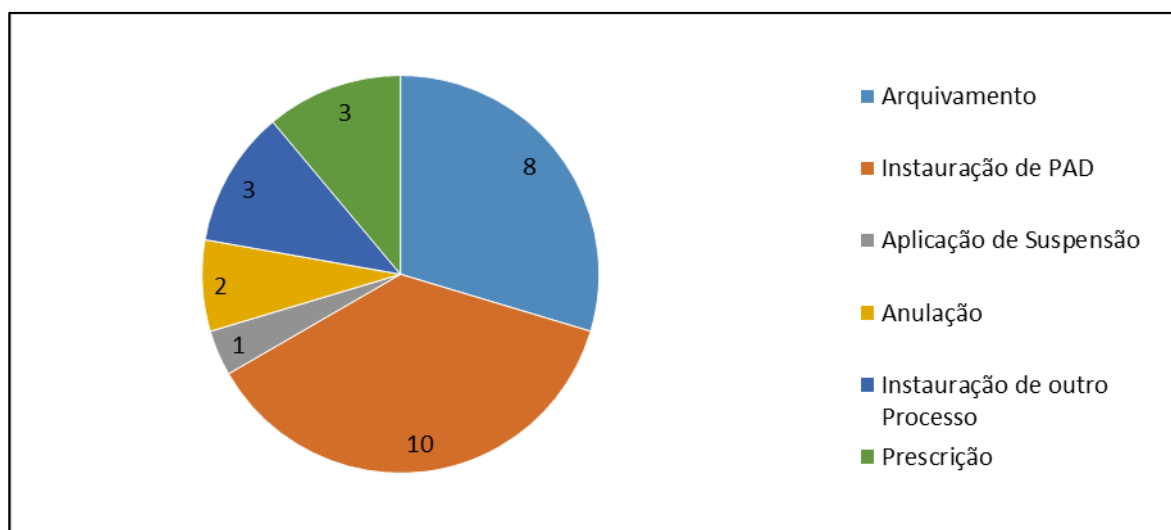


Figura 11: Resultado dos julgamentos realizados em 2017

445. Da análise dos indicadores de resultado, pode-se constatar que do universo de 27 processos julgados pela UPC, em 2017, apenas um processo culminou na aplicação de penalidade, tendo sido reconhecida a prescrição de três processos, bem como sendo necessária a designação de nova Comissão em cinco casos, seja por nulidade ou por não acolhimento do relatório final.

4.2.2.1. INEFICIÊNCIA NAS APURAÇÕES DA UPC

446. Tais resultados demonstram grande ineficiência nas apurações empreendidas pelo Incra Sede, haja vista que quase um terço dos processos julgados evidenciam falhas na sua condução (prescrição, nulidade, não acolhimento do relatório final).

447. Ademais, verificou-se que mais de um terço dos processos instaurados resultou em arquivamento do feito, podendo demonstrar falhas na realização do juízo de admissibilidade.

4.2.3. INDICADOR DE RISCOS TEMÁTICOS

448. Com a finalidade de verificar a recorrência de problemas no âmbito da UPC, os quais demandam a necessidade de atuação correcional, identificou-se o risco temático, relativo aos processos conduzidos em 2017, apresentando abaixo:

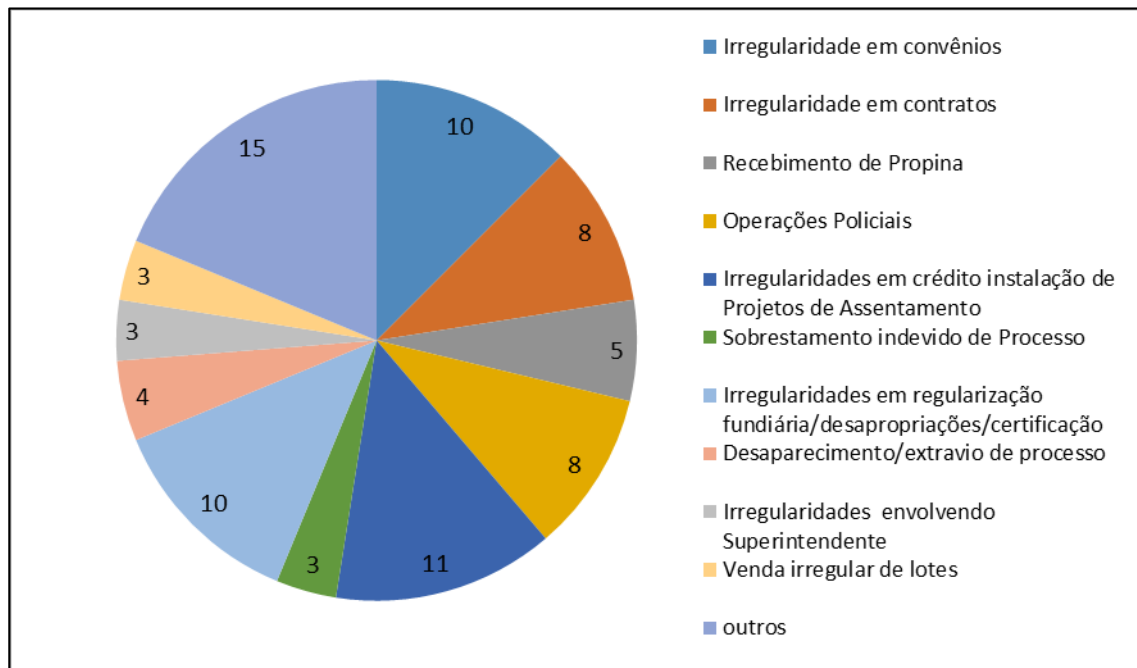


Figura 12: Riscos Temáticos – por objeto

449. Haja vista a maior recorrência de casos afetos a convênio e contratos, bem como problemas em concessão de créditos de instalação de Projetos de Assentamento, os gestores devem avaliar a necessidade de adoção de medidas e ações preventivas no intuito de identificar e mitigar eventuais falhas, bem como coibir tais ocorrências na Unidade.

4.2.4. REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

450. Com a finalidade de verificar a regularidade formal e material dos procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, foram examinados os seguintes processos instaurados e/ou em andamento no exercício de 2017:

451. Do total de 80 processos identificados que tiveram trâmite em 2017, foram analisados pela equipe de auditoria 49 em campo, com a finalidade de verificar a regularidade formal e material dos procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, consoante se demonstra a seguir:

Tabela 36: Relação de processos analisados

Processo	Tipo	Objeto	Fase	Irregularidade constatada
54000.000256/2017-01	CSI	Irregularidade imóvel rural.	certificação Julgado	Fatos conexos ao apurado no processo 54000.000255/2017-58. Necessidade de juntada.

54000.000255/ 2017-58	CSI	SNCR.		Aguardando julgamento	Fatos conexos ao apurado no processo 54000.000256/2017-01. Necessidade de juntada.
54000.000207/ 2017-60	CSI	Demarcação do Território de Morro Alto/RS.		Convertido em Diligência.	Convertido em Diligência. Falha no juízo de admissibilidade.
54000.000300/ 2017-74	CSI	Desaparecimento processo.		Aguardando julgamento	Juízo de admissibilidade não deixou clara a competência da Sede.
54000.000715/ 2017-48	CSI	Irregularidade execução contrato telefonia.		Aguardando julgamento	Processo instaurado indevidamente. Falha no juízo de admissibilidade.
54000.000716/ 2017-92	CPAD	Suposta fraude em contrato de transporte aéreo.		Aguardando julgamento	Falha CGU-PAD.
54000.000719/ 2017-26	CSI	Irregularidades execução convênio.		Aguardando julgamento	Juízo de admissibilidade não deixou clara a competência da Sede. CSI sugeriu arquivamento.
54000.000768/ 2017-69	CSI	Irregularidades execução convênio.		Aguardando julgamento	Verificar ocorrência da prescrição.
54000.000766/ 2017-70	CPAD	Irregularidades contrato de prestação de serviços.		Inquérito	Demora na instauração.
54000.000824/ 2017-65	CPAD	Execução irregular convênio.		Julgado	Arquivado em virtude da prescrição da pretensão punitiva.
54000.000844/ 2017-36	CSI	Emissão de títulos falsos em Projeto de Assentamento.		Aguardando julgamento	Verificar a real competência da Sede.
54000.000845/ 2017-81	CSI	Extravio ou destruição processo administrativo.		Aguardando julgamento	Ausência de competência da CGE.
54000.000843/ 2017-91	CSI	Irregularidade desapropriação.		Aguardando julgamento	A Comissão reconhece a ocorrência de dano ao erário, porém aponta não existir responsabilidade de qualquer agente do público. Instrução deficiente. Juízo de admissibilidade não deixou clara a competência da Sede.
54000.000842/ 2017-47	CSI	Irregularidade concessão de crédito em Projeto Assentamento.		Aguardando julgamento	Arquivado em virtude da prescrição da pretensão punitiva.
54000.000850/ 2017-93	CSI	Irregularidade desapropriação.		Aguardando julgamento	Verificar a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, bem como real competência da Sede.
54000.003068/ 2017-26	CPAD	Irregularidade execução convênios.		Inquérito	Foi concedida pelo Superintendente Regional do Incra em Pernambuco aposentadoria voluntária ao acusado ABELARDO SANDES SIQUEIRA, em 28/2/2018, no curso do PAD, por meio da Portaria nº 272, daquela data, publicada no DOU de 01/03/2018, Seção 2, pág. 3, Edição 41. Proposta de arquivamento. Juízo de admissibilidade não deixou clara a competência da Sede.

54000.012795/ 2017-84	CPAD	Acumulação irregular de vínculos empregatícios.	Inquérito	O PAD foi sobrestado e autuado o novo processo nº 54000.032376/2018-40, com publicação da Portaria nº 175 de 19/02/2018, considerando-se os atos praticados pela Comissão anterior nulos, em virtude da não observância do necessário sigilo quando da utilização do SEI para instrução do processo. Anulação indevida.
54000.000594/ 2016-53	CPAD	Aplicação irregular crédito instalação.	Aguardando julgamento	Proposta a aplicação da penalidade suspensão aos três indiciados, prescrita administrativa antes da instauração.
54000.000415/ 2013-35	CPAD	Aplicação irregular crédito instalação.	Aguardando julgamento	Sugestão de aplicação de demissão ao servidor Ápio Miguel dos Santos Gheso, que prescreverá em outubro de 2018. Deverá ser avaliada a possibilidade de aplicação de penalidade, mesmo após a exoneração do servidor.
54000.000435/ 2015-78	CPAD	Subtração de áreas de Projetos de Assentamento.	Aguardando julgamento	Comissão propôs aplicação de penalidade de advertência prescrita.
54000.000299/ 2017-88	CSI	Atraso injustificado no recolhimento da Previdência Social.	Aguardando julgamento	Verificar a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva.
54000.001109/ 2016-69	CSI	Desaparecimento processos emissão título de domínio.	Julgado	Não acolhimento do Relatório Final. Não é matéria de competência da Corregedoria-Geral.
54000.000698/ 2012-34	CPAD	Desmatamento em Projeto de Assentamento.	Aguardando julgamento	Comissão propôs aplicação de penalidade de suspensão prescrita.
54000.000752/ 2015-94	CPAD	Execução irregular convênio.	Julgado	Falha CGU-PAD.
54000.000850/ 2016-11	CSI	Irregularidades na doação de bens móveis.	Julgado	Avaliar real competência da Sede, haja vista se tratar de CSI.
54000.000835/ 2016-64	CSI	Pagamento de propina.	Julgado	Juízo de admissibilidade não aborda a competência da Sede.
54000.000832/ 2016-21	CSI	Terceirização irregular.	Julgado	Falha CGU-PAD.
54000.000759/ 2016-97	CSI	Possível estímulo a invasões de terra.	Julgado	Não restou clara a competência da Sede.
54000.000722/ 2016-69	CSI	Invasões de terras e perseguição de trabalhadores rurais.	Julgado	Não restou clara a competência da Sede.
54000.000721/ 2016-14	CSI	Demora injustificada em promover reversão de propriedades rurais ao patrimônio público.	Julgado	Auxílio ao Julgamento da PFE manifestou pela competência do Superintendente Regional para Instauração do PAD. Paralisado na CGE.
54000.000619/ 2016-19	CSI	Desaparecimento processo.	Aguardando julgamento	Juízo de admissibilidade da PFE não fundamentou a competência da Sede, tanto que se trata de CSI.
54000.001199/ 2009-69	PAD	Malversação de dinheiro público e nepotismo.	Aguardando julgamento	Falha CGU-PAD.

54000.000442/ 2010-65	PAD	Irregularidade em Convênio	Aguardando julgamento	Proposta de advertência e suspensão – prescritas, apesar de haver ação civil de Improbidade Administrativa relativa ao tema, cujo acusado Raimundo de Oliveira Filho foi condenado em 1ª instância.
54000.000592/ 2016-64	PAD	Desvio recurso convênio.	Julgado	Em atenção ao Parecer da PFE, o processo foi anulado em virtude de a Comissão estar integrada por servidor não estável. Verificar a ocorrência da prescrição, antes da nova instauração.
54000.000591/ 2016-10	CSI	Desaparecimento de bens.	Julgado	Verificar a ocorrência da prescrição, antes da instauração de PAD.
54000.000589/ 2016-41	CSI	Execução irregular convênio.	Julgado	Parecer de auxílio a julgamento não demonstrou ser competência da Sede, nem adentrou na possível prescrição.
54000.002061/ 2010-11	PAD	Irregularidades em Projeto de Assentamento.	Julgado	A apuração perdurou 5 anos, onze meses e 26 dias, finalizando em arquivamento, sem indiciamento dos acusados.
54000.000587/ 2016-51	CSI	Execução irregular serviços de ATER.	Julgado	Há que se avaliar o cabimento da utilização do enunciado nº 4 da CCC/CGU, em virtude da possibilidade da ocorrência da prescrição, visto que o conhecimento do fato remonta há 10/12/2009. Juízo de admissibilidade da PFE não deixou clara a competência da Sede.
54000.000326/ 2016-31	PAD	Aplicação irregular crédito instalação.	Aguardando julgamento	Falha CGU-PAD.
54000.000276/ 2016-92	PAD	Concessão irregular de crédito instalação.	Julgado	Julgamento em 27/03/2017. Pelo arquivamento sem julgamento de mérito por não ter havido indiciamento.
54000.000255/ 2016-77	PAD	Regularização fundiária.	Julgado	Demora injustificada na composição de Comissão.
54000.000434/ 2012-81	PAD	Concessão irregular de crédito instalação.	Julgado	Juízo de admissibilidade da PFE não deixou clara a competência da Sede.
54000.000816/ 2012-12	PAD	Irregularidades em doação bens.	Aguardando julgamento	Declarada Prescrição em abstrato, mesmo sem haver acusados.
54000.000255/ 2015-96	PAD	Execução irregular contrato.	Julgado	Demora injustificada na designação de servidores para compor comissão.
54000.000726/ 2015-66	PAD	Venda ilegal de madeira de Projetos de Assentamento.	Aguardando julgamento	Falha CGU-PAD.
54000.000438/ 2015-10	PAD	Execução irregular de contrato.	Aguardando julgamento	Sobrestamento injustificado de processo na PFE e no Gabinete da Corregedoria.
54000.000588/ 2016-04	CSI	Execução irregular convênio.	Julgado	Juízo de admissibilidade da PFE não deixou clara a competência da Sede.
54000.000676/ 2016-06	CSI	Acidente viatura oficial.	Julgado	Ausência de competência da CGE.
54000.000448/ 2010-32	CPAD	Irregularidades Convênio	Aguardando julgamento	Penalidade administrativamente. Prescrita

4.2.4.1. FALHAS DETECTADAS NOS PROCESSOS CONDUZIDOS NO ÂMBITO DA UPC EM 2017

452. Conforme se discriminou na tabela acima, foi verificada uma série de impropriedades e falhas na condução dos procedimentos administrativos disciplinares que tiveram andamento em 2017, destacando-se maior recorrência de falhas na emissão de juízo de admissibilidade, notadamente, quanto à definição da autoridade competente para deflagrar procedimento, assim como, morosidade para composição de comissões e na condução dos trabalhos, ainda, grande incidência de prescrição em concreto, quanto às penalidades propostas pelas comissões.

453. Ademais, verificou-se a ocorrência de sobrestamento injustificado de processos, aguardando emissão de parecer jurídico, bem como a prolação de julgamento, além de falhas na proposta de arquivamento, em virtude da prescrição.

5. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

454. Considerando as avaliações realizadas a partir do escopo ajustado com o Tribunal de Contas da União, destacam-se nesse item as análises dos resultados obtidos pela SR no tratamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, no exercício de 2017.

5.1. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO

455. Nesse contexto, importa destacar que, no exercício de 2016, o Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, 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.

456. 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.

457. Menciona-se, ainda, que a CGU se utiliza de sistema específico para essa atividade, qual seja o sistema Monitor, o que ensejou pedido de acesso ao mencionado sistema, por parte dessa Ciset/SG-PR, para conhecimento das providências adotadas, até o momento, pelas Unidades Gestoras, em relação às recomendações.

458. Assim, em consulta ao sistema Monitor, observou-se que há 53 recomendações qualificadas no referido sistema como estruturantes, com indicativo de reposição ao erário ou apuração de responsabilidade, sendo que 38 encontravam-se pendentes de reposta pelo Gestor.

Deste universo, 20 tiveram a data limite para atendimento encerrada em 2015, 6 em 2016, 1 em 2017 e 11 em 2018.

459. Quanto ao conteúdo, as recomendações tratam de fragilidades nos controles internos da gestão, notadamente no que diz respeito à gestão orçamentária, financeira e contábil, correição, transferências voluntárias, Tecnologia da Informação, compras e contratações. No que tange às atividades finalísticas, foram identificadas fragilidades no controle da operacionalização do programa de concessão de créditos de instalação.

460. Em consulta ao Relatório de Gestão da Unidade, observou-se que a UPC trouxe as recomendações – qualificadas no referido sistema como estruturantes, com indicativo de reposição ao erário ou apuração de responsabilidade –, referentes a trabalhos iniciados a partir de 2016, que alcançavam o total de 23. No entanto, as 30 recomendações restantes, que se relacionavam a trabalhos anteriores ao exercício de 2016, não foram abordadas no supramencionado Relatório de Gestão.

461. Instada a se manifestar, por meio de solicitação de auditoria, a unidade disponibilizou os registros decorrentes das diligências que a Auditoria Interna dessa Autarquia realizou junto ao INCRA Sede, com vistas ao atendimento e cumprimento das demandas dos órgãos de controle e fiscalizadores.

462. De qualquer modo, a situação descrita acima, em que 38 recomendações do Controle Interno ainda se encontravam pendentes de resposta, foi identificada após os ditos esforços da Auditoria Interna da UPC, uma vez que nossa extração de dados foi posterior às citadas diligências da Auditoria Interna.

463. Cabe alertar à Unidade que o órgão de controle interno avalia, aponta riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

464. Salienta-se ainda que o Plano de Providências Permanente, constante do sistema Monitor, é um instrumento de controle interno administrativo, no qual é realizado o monitoramento contínuo das ações corretivas e preventivas tomadas pelo gestor para atendimento das recomendações já exaradas pelos órgãos de controle interno, bem como as recomendações resultantes de ações de controle futuras.

465. Dessa forma, destaca-se que as recomendações pendentes de atendimento precisam de esforços permanentes da Unidade visando um acompanhamento e atualização das providências com vistas a mitigar os riscos identificados bem como agregar valor às atividades da unidade.

5.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

466. A obtenção de áreas rurais pelo INCRA visa a implantação de assentamentos de reforma agrária para os trabalhadores rurais. Conforme o Regimento Interno da Autarquia – Portaria Incra nº 338, de 09 de março de 2018, compete à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) coordenar, regulamentar, orientar e supervisionar

o processo de obtenção de imóveis rurais para serem inseridos no Programa Nacional de Reforma Agrária as atividades de seleção de famílias, a promoção do acesso à terra e a criação de projetos de reforma agrária.

467. No que respeita ao processo de seleção de novos beneficiários ao programa verificou-se que houve impacto, no exercício de 2017, pela edição do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, que suspendeu de forma cautelar o acesso de beneficiários ao Programa de Reforma Agrária.

468. A partir das tratativas para atendimento à representação citada, o Instituto promoveu alterações no marco legal das políticas de reforma agrária e de regularização fundiária, com a promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou os instrumentos legais de obtenção de terras, de cadastro e de seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), assim como os critérios de permanência dos beneficiários assentados.

469. Por meio do Acórdão nº 1.976/2017 – Plenário, o Tribunal de Contas da União permitiu a retomada do processo de seleção de novos beneficiários e restabeleceu o acesso das famílias assentadas que haviam sido identificadas com indícios de irregularidades no Acórdão nº 775/2016, desde que os indícios de irregularidades fossem esclarecidos e afastados. Entretanto, o assentamento de novas famílias continuou suspenso no exercício, visto que as alterações no processo de admissão de famílias ao PNRA, introduzidas pela Lei nº 13.465/2017, dependiam de regulamentação, o que só foi conseguido pela edição, já em 2018, do Decreto nº 9.311.

470. Sobre o presente item, definiu-se como escopo de avaliação a gestão das providências adotadas pela UPC para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão nº 775/2016 em conformidade com as diretrizes determinadas no Acórdão nº 1.976/2017, tendo como foco os seguintes pontos críticos:

- a. Estratégia de apuração: necessidade de se verificar se o método adotado pelo INCRA para apurar os indícios de irregularidades gerou resultados eficientes e alcançou a totalidade da problemática.
- b. Instrumentos de controle utilizados: necessidade de se avaliar se os normativos vigentes, sistemas e seus eventuais aprimoramentos mitigam a possibilidade de ocorrência de irregularidades a partir cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do PNRA.
- c. Resultados alcançados: necessidade de se verificar os resultados alcançados e eventuais limitações encontradas, a partir da estratégia adotada.

471. A partir da abordagem ora tratada e em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresenta-se a seguir a avaliação da gestão da unidade, quanto às providências adotadas para apuração dos indícios de irregularidades apontados no Acórdão nº 775/2016, em conformidade com as diretrizes determinadas no Acórdão nº 1.976/2017, subsidiada pelos resultados da auditoria.

5.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA

472. Relativamente ao método implementado para atendimento das determinações do TCU, verificou-se que a estratégia passiva adotada pelo INCRA consiste em, à medida que se conduza a execução da política pública, ocorra, quando couber, a regularização e apuração dos

indícios de irregularidade apontados no Acórdão nº 775/2016.

473. De forma complementar, a Diretoria de Desenvolvimento (DD) desenvolveu um plano de supervisão ocupacional para a certificação sobre a ocupação e adequada utilização da terra, que integra ações de diversas diretorias e alcança as terras cujos beneficiários originais encontram-se bloqueados, mas onde existe ocupação sem autorização do Incra, seja por trabalhador rural, seja por utilização alheia à reforma agrária.

474. A estratégia para 2018 é planejar as atividades de titulação para que sua execução ocorra integrada com o conjunto de políticas de desenvolvimento dos projetos de assentamento, tais como a implementação de novas funcionalidades no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) e incorporação de equipamentos e/ou tecnologia moderna para realização de vistorias das áreas, medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

475. Essa integração pode trazer melhorias no desempenho da titulação, mas, como foi realizada em áreas ocupadas pelos próprios beneficiários cadastrados no SIPRA, não alcançou as irregularidades apontadas pelo Acórdão nº 775/2016, não obtendo resultados eficazes na apuração dos indícios.

476. Destaca-se, quando da manifestação do relatório preliminar, que a UPC, no âmbito da depuração dos indícios de irregularidades apontados, providenciou a criação de tela de desbloqueio para anexação de documentos comprobatórios. Informou também, a utilização desse recurso pelas SR's, avaliando assim, caso a caso dos indícios para deferimento ou indeferimento do cadastro na família no PNRA.

477. Ainda, com relação à manifestação da UPC acerca da versão preliminar deste relatório, restou informado que, no que se refere o saneamento dos indícios de irregularidade, o Plano Nacional de Supervisão Ocupacional foi atualizado em agosto de 2018, conforme entendimento com o Tribunal de Contas da União, sendo previsto para ser executado até dezembro de 2020. Assim, o desdobramento das ações dispostas nesse plano serão monitoradas por esta Secretaria de Controle Interno, a fim de contribuir com o gestor para a total execução das metas ali dispostas.

5.2.2. DOS PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

478. Outrossim, as medidas preventivas, como aperfeiçoamento do SIPRA, acesso a bases governamentais, e atualização normativa dos critérios para cadastro e seleção de beneficiários, permaneceram sem implementação e, dessa forma, pela morosidade da própria Autarquia, a política de reforma agrária permaneceu prejudicada pela impossibilidade de selecionar novos beneficiários.

479. Acerca do assunto, a Unidade informou que a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos – DT vinha desenvolvendo regras de negócio junto à Diretoria de Gestão Estratégica – DE, para que, no SIPRA, a relação de beneficiários de cada processo seletivo obedecesse aos critérios de priorização e classificação dos artigos 19, 19A e 20 da Lei nº 8.629/93. Ainda sobre esse ponto, o INCRA registrou que a conclusão do desenvolvimento do sistema, embora em fase avançada, dependia diretamente da edição de decreto que regulamentasse as atualizações da Lei nº 8.629/93, o que ocorreu em 15 de março de 2018, por meio do Decreto 9.311. Com a edição desse decreto, o Instituto garantiu que adotaria novos procedimentos para seleção de beneficiários, de acordo com o que foi determinado pelo

TCU.

480. Por fim, quando da manifestação do relatório preliminar, a UPC destacou que vem construindo a rotina tecnológica de integração com o CadÚnico, conforme Sicode nº 5973, no qual consta o detalhamento da rotina de integração, visto que no parágrafo único do artigo 6º do Decreto nº 9.311. determina a utilização para inscrição no PNRA a inscrição da família no cadastro único para programas sociais.

5.2.3. DOS RESULTADOS ALCANÇADOS

481. No que se refere aos resultados alcançados, até a edição do Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades, em novembro de 2017, apenas 5.923 indícios foram analisados pelas Superintendências Regionais, mas sem que se houvesse o respectivo desbloqueio no SIPRA por ausência de elementos técnicos ou documentação comprobatória, conforme relatado no próprio Plano.

482. Além disso, as rotinas realizadas pela Autarquia possibilitaram as condições técnicas para realizar o desbloqueio em massa de 293.828 indícios de irregularidades, levando em consideração critérios técnicos estabelecidos pelo INCRA e já, segundo a Unidade, encaminhados ao TCU.

483. Todavia, de qualquer modo, ainda restavam 473.995 irregularidades não tratadas pela Unidade, de acordo com informação presente no já citado Plano de Apuração de Indícios de Irregularidades.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 04 de setembro de 2018.

Parecer nº: 2018/0002

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002

Unidade Prestadora de Contas: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República – Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, verificou-se que as determinações do Tribunal de Contas da União para identificação, contabilização e avaliação desse ativo ainda não foram atendidas em sua totalidade, evidenciando-se a ausência de diretrizes, procedimentos e rotinas gerais para registro e controle dos imóveis destinados a reforma agrária aliado à ausência de supervisão no processo de gestão dos mesmos comprometeram o desempenho da Autarquia. Como consequência, as informações acerca do universo e dos valores dos imóveis que constituem o acervo patrimonial do INCRA continuam inconclusivas, não sendo identificados aperfeiçoamentos dos controles internos administrativos e gerenciais para a gestão dos imóveis destinados à reforma agrária.
3. Ademais, a ausência de um plano estratégico nacional atualizado que aborde as diretrizes metodológicas consignando com os objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais tiveram impacto na elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária a cargo das Superintendências. Dessa forma, em uma análise ampla, ficou assentada a perda do protagonismo do INCRA no planejamento e na execução da Política Nacional de Reforma Agrária.
4. Com relação aos indicadores utilizados para subsidiar o gestor na tomada de decisão, notadamente no que tange ao macroprocesso obtenção de terras, constatou-se a falta de confiabilidade e, como consequência, a não utilização dessas ferramentas para subsidiar o gestor na tomada de decisão. Ainda, a utilização de métodos distintos entre as Superintendências e o INCRA, para calcular os indicadores, evidencia falha na coordenação de ações entre a Sede e as Superintendências Regionais, no que se refere à definição de critérios de mensuração e divulgação dos resultados da gestão.
5. No que se refere à avaliação sobre os mecanismos de governança da UPC, foram identificadas inconformidades que se relacionam de forma direta com as fragilidades da gestão finalística relatadas nos parágrafos anteriores. Assim, a inadequada gestão dos mecanismos de controle atualmente existentes tem impacto no desempenho da UPC. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades na supervisão do processo. Como consequência, observou-se a

recorrente morosidade no processo de aprovação de prestação de contas das transferências voluntárias ou ainda instauração de tomadas de contas especiais.

6. Quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, foram evidenciadas fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Verificou-se, portanto, que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Assim, restou ainda constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Vale ressaltar que as fragilidades aqui elencadas também foram observadas nas Superintendências do INCRA, da qual se conclui que as mesmas podem ter sido ocasionadas por uma orientação prevista na Portaria 49 cujo teor diverge da dos preceitos legais que tratam do princípio da segregação de funções, conforme determina o item 8 da Macrofunção Siafi 02.03.15 e itens 3.9 e 3.9.1 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

7. Referente à gestão da transparência e do controle social, verificou-se que a unidade aderiu aos sistemas “e-OUV” e “e-SIC”, criando canais formais de acesso do cidadão. Todavia, foi constatado descumprimento de prazos resultando em pedidos de informações sem respostas. Evidenciou-se ainda que, embora a UPC tenha estruturado a função de Ouvidoria Agrária, com a finalidade única de solucionar conflitos agrários, ainda não foi implementada uma ouvidoria pública como espaço para usuários dos serviços públicos apresentarem manifestações. Consequentemente, não há Ouvidor, em sentido amplo, nomeado na autarquia, com competência para atuar como facilitador nas relações com o cidadão, bem como estrutura física para promover a gestão dessas demandas.

8. Com relação às atividades correcionais, após análise dos procedimentos disciplinares conduzidos, verificou-se o atendimento à demanda antiga dos órgãos de controle por meio da criação de unidade específica voltada para a gestão da atividade correcional no âmbito da unidade. Todavia, ainda permaneceram as fragilidades na gestão da atividade, evidenciadas pelo acúmulo de denúncias/representações pendentes de providências bem como pela ineficiência nas apurações empreendidas, acarretando em prescrição da pretensão punitiva e impunidade relativa a irregularidades anteriormente apontadas no âmbito do INCRA.

9. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, especificamente o Acórdão nº 775/2016-Plenário, a estratégia de regularizar os indícios à medida em que os beneficiários procurassem o Incra para acessar benefícios adotada pelo Instituto priorizou a abordagem de indícios justificáveis e que não se configuram irregularidades, pois os beneficiários supostamente contemplados de má fé, por apresentarem sinais de riqueza, estarem registrados como falecidos, serem alheios ao meio rural, dentre outras situações, provavelmente não dependem das políticas públicas do INCRA e não acessam benefícios da Autarquia, além da titularidade provisória da terra.

10. Esse modelo, inicialmente, mostrou-se adequado por sanar equívocos e injustiças gerados com o bloqueio sem prejudicar a atuação da Autarquia na gestão da política pública de reforma agrária. No entanto, somente com a implementação complementar de uma estratégia ativa, com realização de supervisão ocupacional, será possível motivar o processo de retomada e regularizar as ocupações das respectivas terras.

11. Sendo assim as medidas adotadas não foram suficientes para corrigir ou evitar uma possível aplicação indevida, mantendo um ambiente de insegurança jurídica para os beneficiários. Afinal, permanecem beneficiários bloqueados cujos indícios de irregularidades podem não proceder e trabalhadores rurais acampados em terras do Instituto que continuam sem acessar os benefícios da reforma agrária.

12. Por fim, cabe ressaltar que esta Ciset continuará acompanhando o desdobramento das ações de desbloqueio em cumprimento as determinações do Tribunal, que tratam do assunto, bem como realizará o monitoramento da execução por parte do Incra do Plano de Supervisão Ocupacional, o qual segundo informado na manifestação desse relatório preliminar, foi atualizado em agosto de 2018, conforme entendimento com o próprio Tribunal de Contas da União, sendo previsto para ser executado até dezembro de 2020.

13. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da

IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0002.

14. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/1992.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Secretário de Controle Interno**, em 12/09/2018, às 17:44, 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 **0786361** e o código CRC **BD6EF865** no site:

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

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

Documento 0002/2018/CGAG/CISET/SG-PR

Brasília, 06 de setembro de 2018.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Referente ao Certificado de Auditoria nº 2018/0002

Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002

Unidade Prestadora de Contas: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

ELEMENTOS PARA CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE AGENTES SOBRE FALHA OU IRREGULARIDADE

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 1 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49	01/01/2017 a 31/12/2017	Gestão ineficiente dos imóveis destinados à reforma agrária, caracterizada por indefinição de diretrizes, procedimentos e rotinas gerais para registro e controle desses imóveis.	Art. 121, II e VII do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017	3	Impossível avaliar	Impossível avaliar
Itens 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3 e 1.2.4 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49 007.507.796-59	01/01/2017 a 31/12/2017	Gestão ineficiente dos imóveis destinados à reforma agrária, caracterizada por inexistência de informações conclusivas acerca do universo e dos valores dos imóveis que constituem o acervo patrimonial do INCRA.	Art. 12, II, VII c/c arts. 19, 29 e 36, II, do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017	3	Impossível avaliar	Impossível avaliar

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.1.1 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49 007.507.796-59	01/01/2017 a 31/12/2017	Não adoção de medidas para garantir a segregação de funções relacionada ao acúmulo de atribuições por servidores responsáveis por atividades de Conformidade de Gestão e Conformidade Contábil.	Art. 121, VII c/c arts. 19 e 43, do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017 Item 3.9.1 da Macrofunção SIAFI 02.03.14 - Conformidade de Registro de Gestão Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016	3	Impossível avaliar	Impossível avaliar
Itens 2.1.1 e 2.1.2 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49	01/01/2017 a 31/12/2017	Estabelecimento de competências à Divisão de análise Contábil divergentes dos preceitos legais, notadamente do item 8 da Macrofunção SIAFI 02.03.15 e itens 3.9 e 3.9.1 da Macrofunção SIAFI 02.03	Art. 121, II e VII do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017 Art. 6º do Decreto nº 8.955, de 11/01/2017 Item 3.9.1 da Macrofunção SIAFI 02.03.14 - Conformidade de Registro de Gestão Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016	1	2	Impossível avaliar
Itens 2.2.1, 2.2.2 e 2.3.1 dos Achados de Auditoria	007.507.796-59	01/01/2017 a 31/12/2017	Falha na execução dos lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União, com consequente não adoção de medidas com vistas à regularização dos registros relativos a depreciação e/ou amortização de ativos permanentes e direitos a receber, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de precedimentos de conteúdo fiscal e legal.	Art. 19 c/c art. 29 do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017 Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Macrofunção SIAFI 02.03.30- Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta	3	Impossível avaliar	Impossível avaliar

Achado ou Constatação	CPF do responsável	Período de exercício	Conduta	Critérios	Nexo de causalidade	Considerações sobre a responsabilidade do agente	
						Fatores agravantes	Fatores atenuantes
Item 2.5.1.1 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49 007.507.796-59	01/01/2017 a 31/12/2017	Morosidade na análise das prestações de contas de transferências voluntárias.	Arts. 19, 29, 43, 44, VI e 45, I e III, do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017 Arts. 5º, II, h; 72, § 3º e 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011;	2	Impossível avaliar	Impossível avaliar
Item 2.4.3 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49 007.507.796-59	01/01/2017 a 31/12/2017	Realização de pagamentos de prestação de serviços terceirizados sem respaldo contratual.	Art. 121, IV e VII c/c arts. 19 e 38 do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017 Art. 60 da Lei 4.320/1964 Art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993.	1	2	Impossível avaliar
Item 2.4.1.1 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49	01/01/2017 a 31/12/2017	Contratação de empresa impedida de licitar com a Administração.	Art. 121, IV e VII do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017 Art. 97 da Lei nº 8.666/1993.	1	2	Impossível avaliar
Item 4.2.1.2 dos Achados de Auditoria	068.104.542-68 057.256.508-98 038.302.996-13 500.431.531-00 288.026.916-49 146.517.688-81 007.507.796-59	01/01/2017 a 31/12/2017	Morosidade na instauração, julgamento e na realização de juízo de admissibilidade de processos disciplinares.	Art. 122, III; 124, XVI; 125, X; 126, XVIII; 127, XI; 128, XI do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017	3	Impossível avaliar	Impossível avaliar
Item 4 dos Achados de Auditoria	501.055.825-49	01/01/2017 a 31/12/2017	Gestão ineficiente no acompanhamento das ações relacionadas à atividade correcional, por insuficiência de controle dos atos necessários para o bom andamento das comissões disciplinares e sindicantes.	Art. 121, II, VII, IX do Regimento Interno - Portaria Incra nº 49/2017, de 31/1/2017	3	Impossível avaliar	Impossível avaliar

QUADRO 2**RESPONSÁVEIS COM CONTAS RESSALVADAS**

CPF	Nome completo	Cargo ou função	Proposta do OCI
501.055.825-49	Leonardo Góes Silva	Presidente	ressalva
068.104.542-68	Francisco José Nascimento	Chefe de Gabinete	ressalva
057.256.508-98	Clóvis Figueiredo Cardoso	Diretor de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento - DT	ressalva
038.302.996-13	Ewerton Giovanni dos Santos	Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD	ressalva
500.431.531-00	Rogério Papalardo Arantes	Diretor de Ordenamento da Estrutura Fundiária - DF	ressalva
288.026.916-49	Juarez Delfino da Silveira	Diretor de Gestão Estratégica - DE	ressalva
146.517.688-81	Wagner Deio Lateri Junior	Diretor de Gestão Estratégica - DE	ressalva
007.507.796-59	Juliano Pasqual	Diretor de Gestão Administrativa - DA	ressalva

LEGENDA DO QUADRO 1**“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.
4. O comportamento do agente não compõe a causa da falha, porém, em função das suas competências legais, o agente foi omissivo quanto à supervisão, orientação, coordenação da área ou atividade onde ocorreu a falha ou de subordinado que deu causa à falha.

“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, mas não havia pessoal qualificado disponível.
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.

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



Documento assinado eletronicamente por **Marcele Botelho, Coordenador-Geral**, em 12/09/2018, às 14:40, 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 **0791208** e o código CRC **58DDF250** 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
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão
CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 04 de setembro de 2018.

Certificado nº: 2018/0002

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002

Unidade Prestadora de Contas: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o 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.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

MARCELE BOTELHO
Coordenadora-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Marcele Botelho, Coordenador-Geral**, em 12/09/2018, às 14:39, 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 **0786356** e o código CRC **4A73263E** no site:

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

CASA CIVIL

TIPO DE AUDITORIA	Auditoria Anual de Contas
UG RESPONSÁVEL	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
EXERCÍCIO	2017
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 oito integrantes do Rol de Responsáveis, e **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas dos outros oito integrantes.

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, 21 de setembro de 2018.

ELISEU LEMOS PADILHA
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República