



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

**AUDITORIA NAS CONTAS DA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO
INCRA EM BELÉM/PA – SR(01)**

Exercício 2016

Brasília/DF

2017

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

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR (01)

Auditoria Anual de Contas

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



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

RELATÓRIO Nº 2017/023

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Auditoria Anual de Contas realizada para avaliação dos atos e fatos de gestão da Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR(01) referentes ao exercício de 2016, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que será submetido ao julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.

AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

POR QUE O TRABALHO FOI REALIZADO?

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

- a) Conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade;
- b) Avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência das ações realizadas pelos órgãos de controle;
- c) Verificação da gestão exercida pelo órgão sobre as ações disciplinares;
- d) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Lei Orçamentária Anual de 2016;
- e) Avaliação das causas acerca dos indícios de irregularidades apontados pelo Acórdão TCU nº 775/2016.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Inexistência de execução planejada e sistematizada de atividade de Supervisão Ocupacional dos lotes de reforma agrária sob jurisdição da Unidade, acarretando a continuidade das irregularidades apontadas no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.

Medidas adotadas insuficientes para mitigar as irregularidades relacionadas à gestão de transferências voluntárias apontadas no Acórdão TCU nº 4.204/2016 – 2ª Câmara.

Sistema Sipra requer aprimoramento constante, uma vez que não se mostra adequado e seguro para gerir as informações.

Condição inadequada da estrutura de correição, que não possui unidade específica, resultando na ausência de apuração de denúncias e na prescrição da pretensão punitiva da administração.

QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?

Implementar programa planejado de avaliação da situação ocupacional dos lotes de reforma agrária sob jurisdição da Unidade.

Elaborar plano de ação visando suprimir o estoque de convênios com análise de prestação de contas pendente e com processos de TCEs não instaurados, de modo a sanar as irregularidades apontadas no Acórdão TCU nº 4.204/2016 – 2ª Câmara, além da apuração de responsabilidade pela não instauração tempestiva das TCEs.

Adequar a estrutura e os controles internos relativos à atividade de correição e elaborar plano de ação para suprimir o passivo de processos, evitando novos casos de prescrição, além de proceder à apuração de responsabilidade pela sua ocorrência.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CADIN: Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
Ciset: Secretaria de Controle Interno
CGU: Controladoria-Geral da União
DN: Decisão Normativa
IN: Instrução Normativa
Incra: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOA: Lei Orçamentária Anual
OS: Ordem de Serviço
NE: Nota de Empenho
PFE: Procuradoria Federal Especializada
PNRA: Programa Nacional de Reforma Agrária
PO: Plano Orçamentário
PPP: Plano de Providências Permanente
SA: Solicitação de Auditoria
SECEX: Secretaria de Controle Externo
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV: Sistema de Convênios
Sipra: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SISCOR-PEF: Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
SISPAD: Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Disciplinares
SFC: Secretaria Federal de Controle
SG/PR: Secretaria-Geral da Presidência da República
SR: Superintendência Regional
TCE: Tomada de Contas Especial
TCU: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	7
II. RESULTADO DOS EXAMES.....	8
A) Conformidade das peças.....	8
A.1) RELATÓRIO DE GESTÃO	8
A.2) ROL DE RESPONSÁVEIS	8
B) Resultados quantitativos e qualitativos	9
B.1) EXECUÇÃO DA LOA	9
C) Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.....	9
C.1) SUPERVISÃO OCUPACIONAL.....	9
C.2) SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA)	10
D) Cumprimento aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.....	11
D.1) BLOQUEIOS NO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE REFORMA AGRÁRIA	11
E) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle	11
E.1) ATENDIMENTO A RECOMENDAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO.....	11
E.2) ATENDIMENTO A RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO	13
E.3) ACÓRDÃO TCU Nº 4.204/2016 – 2ª CÂMARA, COM DETERMINAÇÃO AO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	13
F) Gestão da atividade correcional.....	17
F.1) AVALIAÇÃO DO AMBIENTE DE CONTROLE	17
F.2) AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DISCIPLINARES	21
III. RECOMENDAÇÕES.....	24
IV. CONCLUSÃO	25
V. ANEXOS.....	27
A) Manifestação da Unidade Examinada e análise do controle interno.....	27
A.1) GASTOS DE DIÁRIAS E PASSAGENS SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO DO OBJETO DA VIAGEM NO PO – SUPERVISÃO OCUPACIONAL DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS	27
A.2) MOROSIDADE NA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA INSTAURAÇÃO DE TCE.....	27
A.3) NÃO UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS DISCIPLINARES (CGU-PAD)	29
A.4) PRESCRIÇÃO DE PROCESSOS DISCIPLINARES	30
A.5) OMISSÃO NA APURAÇÃO DE DENÚNCIAS E NA CONDUÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES, NO EXERCÍCIO DE 2016	31

A.6) REALIZAÇÃO DE SUPERVISÃO OCUPACIONAL EXCLUSIVAMENTE PARA ATENDER DEMANDAS EXTERNAS	32
--	----

I. INTRODUÇÃO

1. O presente trabalho trata dos resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR(01) ao Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de avaliar os principais resultados alcançados pela Unidade no exercício de 2016, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo, destacando as boas práticas administrativas adotadas e seus impactos no desempenho das atividades, bem como sugerindo providências corretivas porventura necessárias.

2. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2017/0023 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 24 de fevereiro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (Secex Ambiental/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/SG/PR), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

3. O escopo definido abrange: a conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão; a avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos das ações da Lei Orçamentária Anual de 2016, com vinculação ao Programa 2066 (Ações 210U, 211A e 211B); a análise das causas acerca dos indícios de irregularidades apontados no Acórdão TCU nº 775/2016, com destaque para a Supervisão Ocupacional e a gestão do Sistema Sipra; a avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência de ações realizadas pelos órgãos de controle; e a gestão efetuada pela Unidade sobre os procedimentos disciplinares sob sua responsabilidade.

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

- a) A Unidade Prestadora de Contas (UPC) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício em referência?
- b) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, e das orientações sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2016 para as Superintendências Regionais do Incra no Sistema e-Contas?
- c) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações de Governo executadas no âmbito da autarquia agrária foram atingidos?
- d) A relação Objeto do Gasto x Finalidade da Ação guarda coerência?
- e) A Superintendência Regional preparou-se gerencial e operacionalmente para a realização da Supervisão Ocupacional em 2016 (itens 2.19 e 2.20 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário)?
- f) Há medidas adotadas pela Unidade para o atendimento do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário (itens 9.2.1 e 9.2.2)?
- g) O Sistema Sipra é adequado e seguro para gerir as informações relacionadas ao PNRA, em especial no que tange ao tratamento,

sistematização e recuperação de dados atualizados sobre os projetos e seus beneficiários?

h) Houve atendimento às recomendações e/ou determinações dos órgãos de controle?

i) A Unidade tem atuado de forma diligente nos processos correccionais, garantindo observância de prazos, estrutura logística e operacional para a atividade?

5. Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da Superintendência Regional do Incra em Belém/PA, no período de 20 a 24 de março de 2017, por meio de análises e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2016 e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada.

6. Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

II. RESULTADO DOS EXAMES

A) Conformidade das peças

A.1) Relatório de Gestão

A.1.1) Adequação do conteúdo do Relatório de Gestão

9. Concernente ao formato e aos conteúdos obrigatórios do Relatório de Gestão da Unidade, verificou-se que estão em conformidade com a estrutura geral exigida pela DN TCU nº 154/2016 e com as orientações específicas constantes no Sistema e-Contas.

A.2) Rol de Responsáveis

A.2.1) Adequação do conteúdo do Rol de Responsáveis

10. Referente ao Rol de Responsáveis, foram observadas algumas impropriedades, corrigidas após os devidos apontamentos realizados por esta equipe de auditoria. Assim, conclui-se pela conformidade das peças contidas no Processo de Contas.

B) Resultados quantitativos e qualitativos

B.1) Execução da LOA

B.1.1) Gastos de diárias e passagens sem a devida comprovação do objetivo da viagem no Plano Orçamentário PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos

1. A fim de avaliar a coerência na relação do objeto do gasto com a finalidade da ação, selecionou-se para a análise do Plano Orçamentário PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos as despesas de maior materialidade.

11. Nesse sentido, a Superintendência Regional informou ter realizado, em 2016, Supervisão Ocupacional em cinco projetos de assentamentos. Entretanto, em relação aos Projetos Rio Jabuti e Rio Acampamento, a Unidade Avançada de Paragominas não apresentou nenhum relatório ou formulário que demonstrasse a realização da supervisão e o quantitativo exato de lotes verificados, embora tenha executado os recursos de diárias e passagens por meio da Nota de Empenho nº 2016NE000094, no valor de R\$ 22.427,16.

12. A Unidade deve consolidar e gerenciar as informações obtidas durante todos os trabalhos de Supervisão Ocupacional, de forma a efetivamente acompanhar o desenvolvimento dos projetos de assentamentos e a solução dos problemas identificados pelas equipes em campo, produzindo informações confiáveis e tempestivas sobre a efetividade do Programa Nacional de Reforma Agrária.

C) Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário

C.1) Supervisão Ocupacional

C.1.1) Realização de Supervisão Ocupacional exclusivamente para atender demandas externas

13. Durante o exercício de 2016, estava vigente a determinação do Inkra Sede, exarada no Memo. nº 110/2014/DD, que suspendeu a ação de Supervisão Ocupacional para verificação da regularidade das parcelas sob a jurisdição das Superintendências Regionais, que, no caso da SR(01), somavam 98.713 famílias em 397 projetos de assentamento em 2016.

14. Dessa forma, não foram realizadas ações sistemáticas de Supervisão Ocupacional, limitando-se a agir quando intimada pelos órgãos de controle e Ministério Público, em ações pontuais. Por outro lado, ressalta-se que foram executadas 319 ações de Supervisão para atendimento de demandas externas, tais como decisão judicial, resolução de conflitos graves e ações de retomada de lotes, conforme possibilidades previstas no Memo. nº 158/2014 – DD, que flexibilizou a proibição estabelecida pelo Memo. nº 110/2014 – DD.

15. A ação de Supervisão Ocupacional é de fundamental importância para assegurar a adoção de medidas administrativas na prevenção e correção de eventuais irregularidades nas áreas concedidas para a reforma agrária e avaliar o sucesso do programa. Nesse sentido, as orientações exaradas nos Memo. nº 110/2014 – DD e nº 158/2014 – DD estiveram em desacordo com o disposto no Regimento Interno vigente

em 2016, mais especificamente quanto ao inciso V do artigo 95 e ao inciso II, "h", do artigo 117 e inciso I do artigo 118, que definem as responsabilidades do Incra Sede, das Superintendências Regionais e das Unidades Avançadas quanto à realização da Supervisão Ocupacional.

C.1.2) Ausência de planejamento das ações de Supervisão Ocupacional e de critérios objetivos para subsidiar a definição de metas anuais

16. Apesar da previsão, no Caderno de Metas, de realização de 217 Supervisões Ocupacionais, verificou-se que, conforme já exposto, não houve planejamento para a realização das Supervisões pela Superintendência Regional, com definição de cronograma estruturado e priorização de áreas, de forma a estabelecer um plano de visitas aos projetos de assentamento do Estado do Pará. Além disso, não foram apresentados critérios objetivos para a definição da meta.

17. O TCU vem expedindo, desde 2004, determinações para que o Incra exerça a contento suas atividades de Supervisão Ocupacional, conforme Acórdãos nº 391/2004, nº 557/2004, nº 753/2008 e, finalmente, nº 775/2016, todos do Plenário, que apontaram o Estado do Pará como apresentando um quantitativo de 79,4 mil irregularidades na situação ocupacional dos lotes de reforma agrária sob sua jurisdição, o maior de todas as unidades da federação.

18. Cabe à Superintendência, diante dessas ocorrências, estabelecer prioridades baseadas em critérios objetivos e uma programação anual das ações de Supervisão Ocupacional, considerando aspectos logísticos, custos e capacidade operacional, de forma a otimizar a atividade no saneamento dos processos e correção de seus registros eletrônicos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), de modo a evitar a ocorrência de novas irregularidades e a continuidade das que são apontadas pelo tribunal.

C.2) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)

C.2.1) Fragilidade na integridade do sistema

19. Verificou-se a existência de falhas na geração de relatórios extraídos do sistema, problemas nas informações que compõem documentos gerenciais, ausências de dados no espelho dos beneficiários, possibilidade de alteração de dados cadastrais de outras Superintendências, bem como módulos do sistema subutilizados, situações que afastam a integridade das informações disponíveis na ferramenta e a confiança dos usuários na utilização do sistema.

C.2.2) Inexistência de canal institucionalizado para aprimoramentos no sistema

20. A Sede realiza eventualmente demandas à Unidade quanto à apresentação de sugestões de melhorias ao sistema. Em virtude da edição do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, foi realizado um encontro de capacitação no Incra Sede em que a Unidade pôde apresentar proposição de melhoria ao sistema como forma de equalizar as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas e pela CGU. Entretanto, tal evento não substitui a necessidade de um canal de interlocução para a busca conjunta de melhorias.

D) Cumprimento aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário

D.1) Bloqueios no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

D.1.1) Atendimento à determinação do TCU

21. O item 9.2 do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário determinava ao Incra que suspendesse: i) os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária (subitem 9.2.1); e ii) os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados (subitem 9.2.2).

22. Durante o trabalho de campo, verificou-se o cumprimento da determinação do Tribunal constatando a impossibilidade de acesso ao módulo do Sipra para a inclusão de novos beneficiários, bem como para assentar novos beneficiários já selecionados.

E) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle

E.1) Atendimento a recomendações do órgão de controle interno

E.1.1) Pendências registradas no Sistema Monitor

23. Primeiramente, cabe destacar que no exercício de 2016 o Decreto nº 8.780 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.

24. O cenário de mudanças fez com que as competências de controle interno das unidades mencionadas fossem transferidas do Ministério da Transparência, Fiscalização 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.

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

26. Sobre o atendimento a recomendações do órgão de controle interno, a Superintendência Regional do Incra em Belém – SR(01) informou, no Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, que:

Estão sendo providenciadas medidas de regularização das recomendações apontadas, e encaminhamento de manifestação desta UJ ao órgão requerente no prazo concedido de 28/05/2017. Esclarecemos na oportunidade que foram realizados atendimentos de várias recomendações apontadas no PPP, no entanto em função de no exercício 2016, ser necessário a inclusão desses atendimentos junto ao sistema Monitor Web – CGU, informamos que por dificuldade de

acesso dessa unidade ao referido sistema, não conseguimos a inserção dessas providências atendidas até o encerramento do exercício.

27. Questionada sobre o assunto, a SR(01) informou que:

Conforme solicitação, temos a esclarecer que devido a implantação recente do sistema Monitor Web para inclusão e atualização das providências adotadas por esta unidade às constatações descritas no Plano de Providências Permanentes, aliada a fatores internos quanto a diversidade de assuntos descritos e em cujas providências se inserem definições e atendimento por diversas áreas envolvidas. Não conseguimos estabelecer um atendimento integral para as constatações, bem como por desconhecimento do sistema, não inserimos as informações, mesmo que parciais, de evolução e cumprimento das determinações ali listadas.

28. Nesse contexto, foi definido com a CGU-Regional/PA, por meio da Nota Técnica no 1.736/2016/CGU-Regional/PA/CGU-PR, de 29 de novembro de 2016, o prazo de até 28 de maio de 2017 para inserção de resposta a cada uma das recomendações pendentes de atendimento.

29. Em consulta ao referido Sistema Monitor, verificou-se dez ações de controle distintas realizadas pela CGU na SR(01), com 59 recomendações em monitoramento no sistema, com prazo para atendimento até 28/05/2017, sendo que para apenas 35 recomendações houve registros de plano de providências, sem que tenham sido implementadas. Todos os registros foram realizados em exercícios anteriores a 2016, sendo que no exercício em exame não houve registros no sistema pela UPC.

30. Identificou-se, ainda, no sistema, que as recomendações pendentes de atendimento estão classificadas da seguinte forma:

Classe das Recomendações	Quant. De Recomendações pendentes
Estruturantes	44
Reposição de valores/bens	2
Apuração de responsabilidade - Funcionário Público	7
Atuação junto a outros Órgãos	1
Outras	5

Fonte: Monitor – CGU

31. Menciona-se que, a partir de solicitação e indicação de servidores responsáveis pelos registros referentes à SR(01) no Monitor, esta Ciset/SG-PR providenciou a reativação da senha de acesso para que a Unidade registre seu plano de providências, bem como a sua implementação.

32. No item B dos anexos deste relatório apresenta-se o detalhamento das informações constantes do Monitor sobre as recomendações emitidas pela CGU e as providências em implementação pela SR(01), até o momento.

33. Por fim, salienta-se que as providências para atendimento das recomendações emitidas pelo respectivo órgão de controle interno, no Monitor, serão

objetos de ações de controle desta Ciset/SG-PR, quando do monitoramento do Plano de Providências Permanente.

E.2) Atendimento a recomendações e determinações do órgão de controle externo

E.2.1) Ausência de pendências de atendimento de determinações exaradas pelo TCU em 2016

34. Durante o exercício foram emitidos dois Acórdãos com determinações à Unidade: Acórdão TCU nº 2.818/2016 – 1ª Câmara e Acórdão TCU nº 6.071/2016 – 1ª Câmara. Ambos tratam de impugnação de ato de aposentadorias de servidores e determinação de comunicação aos interessados sob pena de responsabilidade solidária, em caso de omissão. Verificou-se que a determinação constante no primeiro acórdão foi atendida, já a determinação do Acórdão TCU nº 6.071/2016 – 1ª Câmara não foi atendida por força do Despacho/Mandado nº 3.517/2016, exarado nos autos do Processo nº 0130400-66.1991.5.14.0402 do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região – 2ª Vara do Trabalho de Rio Branco/AC.

E.3) Acórdão TCU nº 4.204/2016 – 2ª Câmara, com determinação ao órgão de controle interno

35. O Acórdão TCU nº 4.204/2016 – 2ª Câmara, de 29 de março de 2016, tratou do julgamento das contas ordinárias da Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR (01), relativas ao exercício de 2011. Foram identificadas graves irregularidades na gestão dos convênios celebrados pela SR(01), que resultaram no julgamento pela irregularidade das contas do dirigente máximo.

36. Em virtude das irregularidades detectadas, tais como atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva na análise das prestações de contas de transferências voluntárias e morosidade na adoção de providências para a instauração das respectivas tomadas de contas especiais, foi determinado ao órgão de controle interno competente que realizasse levantamento com o objetivo de identificar as pendências existentes em processos de transferências voluntárias, informando, na prestação de contas ordinária da Superintendência relativas ao exercício de 2016, o cumprimento das providências e, ainda, o resultado final das medidas adotadas pela SR(01).

37. Para atender a determinação do Tribunal, a CGU realizou levantamento informando a permanência de 44 convênios celebrados entre 2002 e 2008 com status de inadimplente no sistema SIAFI, de 41 convênios celebrados entre 2002 e 2008 com status de inadimplência suspensa no SIAFI e outros 127 convênios celebrados entre 2010 e 2014 com status de aguardando prestação de contas no Sistema SICONV. Essas informações foram então encaminhadas ao TCU, por meio do Ofício nº 14.617/2016/GAB/PA/PA-CGU, de 2 de agosto de 2016, e à própria Unidade, por meio do Ofício nº 14.614/2016/GAB/PA/PA-CGU, de 2 de agosto de 2016, com o alerta de que a não adoção das providências com vistas a regularizar as pendências verificadas acarretaria pena de responsabilização dos gestores perante o TCU.

38. A partir de análises e verificações do levantamento sobre a situação dos convênios citada acima, identificou-se situações de inconformidades cujos resultados estão retratados nos subitens a seguir.

E.3.1) Morosidade na adoção de providências para instauração de TCE

39. Durante o segundo semestre do exercício de 2016, diante da carência de recursos humanos qualificados para comporem Comissões de TCE, a Unidade buscou junto à Diretoria de Gestão Administrativa do Incra Sede apoio para solução do passivo de convênios. Foi designada Comissão de Tomada de Contas Especial, por meio das Portarias INCRA/SR (01) n^{os} 58, 59 ,60 ,61, 62 e 63/2016, de 21 de setembro de 2016, objetivando apurar eventuais responsabilidades administrativas e civis, notificar os responsáveis e instaurar TCEs. Como resultado, 17 convênios tiveram a respectiva TCE instaurada ou retomada e 7 estão aguardando a conclusão das peças técnicas para finalizar a análise da prestação de contas.

40. Constatou-se, todavia, que as medidas adotadas pela Unidade foram insuficientes para mitigar as irregularidades apontadas no Acórdão TCU n^o 4.204/2016 – 2^a Câmara, uma vez que permanecia um estoque de 48 convênios encaminhados à Comissão de TCE, cujas prestações de contas não foram apresentadas (16 convênios), foram apresentadas de forma incompleta (8 convênios) – sem o envio da documentação complementar solicitada pela concedente – ou ainda tiveram a prestação de contas rejeitada (24 convênios) e que, até a data desta auditoria, não tiveram o respectivo processo de TCE instaurado.

Convênio	Fim da Vigência	Valor	Status
424600	2003	R\$ 1,034,400.00	Prestação de contas rejeitada
435447	2003	R\$ 563,600.00	Prestação de contas rejeitada
510520	2007	R\$ 4,543,750.00	Prestação de contas rejeitada
510771	2008	R\$ 3,272,500.00	Prestação de contas rejeitada
513495	2007	R\$ 472,906.25	Prestação de contas rejeitada
516680	2008	R\$ 2,038,769.70	Prestação de contas rejeitada
518830	2007	R\$ 462,500.00	Prestação de contas rejeitada
539431	2006	R\$ 84,305.00	Prestação de contas rejeitada
601675	2008	R\$ 140,000.00	Prestação de contas rejeitada
601682	2010	R\$ 128,461.42	Prestação de contas rejeitada
601685	2010	R\$ 232,123.90	Prestação de contas rejeitada
652825	2010	R\$ 930,016.15	Prestação de contas rejeitada
708819	2011	R\$ 1,386,592.80	Prestação de contas rejeitada
708838	2011	R\$ 1,640,872.50	Prestação de contas rejeitada
708842	2012	R\$ 557,513.45	Prestação de contas rejeitada
708845	2012	R\$ 1,273,711.41	Prestação de contas rejeitada
708853	2011	R\$ 498,734.49	Prestação de contas rejeitada
708914	2015	R\$ 763,806.80	Prestação de contas não encaminhada
708934	2010	R\$ 388,500.00	Prestação de contas incompleta
715451	2011	R\$ 1,534,943.50	Prestação de contas rejeitada
716158	2011	R\$ 700,000.00	Prestação de contas rejeitada
724196	2011	R\$ 600,000.00	Prestação de contas rejeitada
724459	2010	R\$ 419,282.76	Prestação de contas rejeitada
724467	2011	R\$ 524,746.91	Prestação de contas rejeitada
738823	2013	R\$ 799,987.30	Prestação de contas rejeitada
738825	2013	R\$ 476,492.61	Prestação de contas não encaminhada

738829	2013	R\$ 350,000.00	Prestação de contas não encaminhada
738842	2013	R\$ 500,000.00	Prestação de contas não encaminhada
738844	2013	R\$ 250,000.00	Prestação de contas não encaminhada
738845	2012	R\$ 610,260.12	Prestação de contas não encaminhada
741210	2012	R\$ 799,924.95	Prestação de contas rejeitada
743993	2012	R\$ 596,565.77	Prestação de contas não encaminhada
744678	2013	R\$ 1,000,000.00	Prestação de contas não encaminhada
756551	2013	R\$ 171,526.89	Prestação de contas não encaminhada
756552	2013	R\$ 178,179.50	Prestação de contas não encaminhada
756553	2013	R\$ 494,884.92	Prestação de contas não encaminhada
756554	2013	R\$ 260,081.61	Prestação de contas não encaminhada
756555	2012	R\$ 319,540.71	Prestação de contas incompleta
756560	2012	R\$ 947,005.73	Prestação de contas incompleta
756571	2012	R\$ 792,994.90	Prestação de contas incompleta
762504	2016	R\$ 366,512.91	Prestação de contas incompleta
762506	2015	R\$ 934,498.53	Prestação de contas incompleta
770670	2014	R\$ 2,000,000.00	Prestação de contas não encaminhada
770833	2013	R\$ 1,986,029.10	Prestação de contas não encaminhada
778139	2015	R\$ 1,450,000.00	Prestação de contas incompleta
778146	2014	R\$ 1,298,624.42	Prestação de contas incompleta
797304	2014	R\$ 910,540.15	Prestação de contas não encaminhada
797305	2014	R\$ 997,175.39	Prestação de contas não encaminhada
48 convênios		R\$ 42,682,862.55	

Fonte: pesquisas ao SIAFI e ao SICONV, em 7/4/2017.

41. Salienta-se que a obrigação de prestar contas de transferências voluntárias relaciona-se com a obrigação do agente público em demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram disponibilizados, para serem aplicados em nome do governo federal, no exercício das suas atribuições constitucionais e legais. Já o processo de TCE tem por objetivo apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública Federal e obter o respectivo ressarcimento.

42. A consequência da não adoção de providências para instauração de TCE caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilidade solidária e demais sanções cabíveis, consoante o artigo 12 da Instrução Normativa TCU nº 71/2012 e o artigo 8º da Lei nº 8.443/1992.

E.3.2) Pendências de análise da prestação de contas de 33 convênios

43. Durante a auditoria de contas referente ao exercício de 2016, constatou-se que permanece um estoque de 10 convênios cujas prestações de contas foram apresentadas pelos convenientes e estão pendentes de análise e 23 convênios em que as prestações de contas foram analisadas e houve necessidade de complementação das informações prestadas que ainda não foram analisadas.

Convênio	Fim da Vigência	Valor	Status
513494	2007	R\$ 236,258.58	Análise de complementação
678571	2014	R\$ 910,125.18	Análise de complementação

678581	2014	R\$ 1,556,395.70	Análise de complementação
678583	2014	R\$ 1,500,000.00	Análise de complementação
678585	2014	R\$ 1,818,214.71	Análise de complementação
678586	2014	R\$ 2,010,672.00	Análise de complementação
714829	2011	R\$ 773,382.23	Análise de complementação
721584	2013	R\$ 625,200.00	Análise de complementação
721623	2013	R\$ 724,817.80	Análise de complementação
721677	2011	R\$ 427,350.00	Prestação de contas em análise
722365	2011	R\$ 189,675.78	Análise de complementação
725984	2011	R\$ 267,900.00	Análise de complementação
738831	2012	R\$ 228,976.12	Análise de complementação
738836	2012	R\$ 229,416.88	Análise de complementação
738852	2012	R\$ 552,210.24	Análise de complementação
745700	2012	R\$ 793,840.74	Análise de complementação
756557	2016	R\$ 803,403.19	Análise de complementação
756575	2016	R\$ 795,565.82	Análise de complementação
756605	2016	R\$ 805,252.37	Análise de complementação
762508	2015	R\$ 464,561.40	Análise de complementação
762624	2012	R\$ 609,515.15	Análise de complementação
778144	2014	R\$ 691,609.98	Análise de complementação
778740	2014	R\$ 250,000.00	Análise de complementação
778806	2013	R\$ 999,871.31	Análise de complementação
791001	2016	R\$ 4,000,000.00	Prestação de contas em análise
794344	2016	R\$ 922,241.37	Prestação de contas em análise
794348	2015	R\$ 529,965.03	Prestação de contas em análise
794614	2015	R\$ 450,553.26	Prestação de contas em análise
797301	2015	R\$ 1,298,201.23	Prestação de contas em análise
797302	2014	R\$ 651,245.51	Prestação de contas em análise
802398	2015	R\$ 1,000,000.00	Prestação de contas em análise
802401	2016	R\$ 642,742.80	Prestação de contas em análise
802402	2015	R\$ 1,000,000.00	Prestação de contas em análise
33 convênios		R\$ 28,759,164.38	

Fonte: pesquisas ao SIAFI e ao SICONV.

44. Vale ressaltar que a 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.

E.3.3) Sistemas SIAFI e SICONV desatualizados e sem registro de inadimplência

45. Constatou-se que os sistemas SIAFI e SICONV precisam de atualização no *status* dos convênios em virtude do andamento dos trabalhos realizados pela Unidade. Existem casos em que a prestação de contas já foi apresentada, aprovada ou rejeitada e o *status* permanece em “a comprovar” ou “aguardando prestação de contas”. A situação mais grave é a existência nos casos em que a TCE está em vias de ser instaurada e o status continua como “adimplente”.

46. Sabe-se que o processo de TCE é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano, ou seja, constitui medida de exceção, somente devendo ser instaurada após esgotadas todas as medidas administrativas internas objetivando o ressarcimento do prejuízo ao erário.

47. Entre as medidas administrativas prévias que devem ser adotadas pelo órgão instaurador está o registro da inadimplência no SIAFI, no SICONV e a inscrição do débito no CADIN, caso o gestor não realize o pagamento no prazo de 75 dias. Desta forma, extrajudicialmente, os convenientes ficarão impossibilitados de receber novos recursos, realizar empréstimos públicos e firmar novos convênios.

48. Essas medidas, inclusive, devem ser adotadas para os casos em que não forem instauradas TCEs (valores inferiores a R\$ 100.000,00 ou com prazo superiores a 10 anos).

F) Gestão da atividade correcional

49. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional no âmbito da Unidade, a equipe de auditoria realizou entrevistas com gestores e membros de comissões disciplinares, bem como procedeu à análise dos procedimentos disciplinares existentes, de forma a opinar quanto à adequabilidade dos controles internos da gestão, bem como quanto à regularidade dos procedimentos adotados.

F.1) Avaliação do ambiente de controle

50. No que tange ao ambiente de controle, foram abordados assuntos afetos à seara disciplinar, tais como normas regulamentares, fluxo de procedimentos, estrutura física, comissões disciplinares e sistemas de gestão de procedimentos disciplinares. Dessa forma, a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, visita *in loco* e entrevistas com gestores acerca desses temas, nos dias 21 e 23 de março de 2017.

51. Diante dos exames realizados na Unidade, conforme achados a seguir detalhados, verificou-se não haver unidade estruturada de Correição, nem instalações físicas adequadas, bem como foi constatado o quantitativo insuficiente de servidores que atuam na atividade disciplinar, e, ainda, falhas na utilização de sistemas de informação, conforme evidenciado em pesquisas ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD). Ressalta-se que as ações correcionais não possuem fluxo mapeado e não contam com acompanhamento nem supervisão por parte do gestor, o que acarreta a desorganização da gestão disciplinar no âmbito da Superintendência.

52. Destarte, conclui-se pela fragilidade dos controles internos referentes à gestão dos procedimentos administrativos disciplinares na Unidade, ocasionando ineficiência das ações disciplinares e descumprimento dos normativos que regulamentam o tema, notadamente, a Portaria INCRA nº 191, de 30 de junho de 2009, e o artigo 143 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, consoante se demonstra nos tópicos a seguir.

F.1.1) Inexistência de estrutura formal de correição na Unidade

53. A atividade correcional na Superintendência, durante o exercício de 2016, era regulamentada pelo Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria MDA nº 20, de 8 de abril de 2009, e pela Portaria INCRA nº 191, de 30 de junho de 2009, de lavra do Presidente da autarquia, bem como pela Ordem de Serviço INCRA/G nº 33, de 18 de maio de 2015, que designou servidores como gestores/alimentadores do Sistema de Gestão de Processos Administrativos Disciplinares (CGU-PAD), e pela Ordem de Serviço/INCRA/SR-01/G/Nº 32/2015, de 15 de maio de 2015, que designou servidores como gestores do Sistema de Acompanhamento de Procedimento Disciplinar (SISPAD), sendo este último um sistema criado pelo Incra para gestão de dados relativos aos processos disciplinares, nos termos da Portaria INCRA/P/Nº 74, de 18 de março de 2009, mas que atualmente não está sendo utilizado, em virtude de falhas operacionais e falta de recursos para manutenção.

54. De acordo com o Regimento Interno, artigo 132, XIV, cabe ao Superintendente Regional instaurar processos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva Superintendência, salvo nos casos previstos nos incisos I e II do artigo 6º da Portaria INCRA Nº 191, de 30 de junho de 2009, hipótese em que a autoridade instauradora é o Presidente da autarquia ou o seu Chefe de Gabinete.

55. Igualmente, é de competência do Superintendente Regional julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 15 dias aos servidores lotados na Superintendência, cabendo o julgamento ao Chefe de Gabinete, no caso de aplicação de penalidade superior a 15 e não superior a 30 dias, ou, ainda, ao Ministro Supervisor, nos casos de aplicação de penalidade de suspensão superior a 30 dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

56. Nesses termos, a atividade disciplinar na Unidade está sob a responsabilidade do Gabinete da Superintendência, ao qual está vinculado um setor de gerenciamento de procedimentos disciplinares, identificado internamente como SISPAD, cuja denominação deriva do mencionado Sistema do Incra, haja vista a designação contida na Ordem de Serviço/INCRA/SR-01/G/Nº 32/2015, uma vez que não há normativo interno que estabeleça uma estrutura de correição para a Unidade. Salienta-se que o referido setor – SISPAD – não existe formalmente no organograma da Unidade.

F.1.2) Fluxo de procedimentos não definido e infraestrutura física deficiente

57. As atividades de correição desempenhadas pela Unidade não possuem fluxo mapeado, sendo o Gabinete o setor responsável pela recepção de denúncias e representações, as quais podem ter origem externa ou procederem das divisões técnicas da Superintendência.

58. Após recepção e triagem inicial das demandas no Gabinete, os processos são encaminhados à Procuradoria Federal Especializada (PFE) na SR(01), com vista à realização de juízo de admissibilidade. Em seguida, os processos são remetidos ao SISPAD, para fins de composição de comissões e instauração do respectivo procedimento disciplinar, em caso de juízo de admissibilidade positivo. Caso contrário, os processos são arquivados.

59. No entanto, após a emissão de parecer pela PFE/INCRA, verifica-se um acúmulo e represamento dessas denúncias no Gabinete, ou no setor de correição (SISPAD), haja vista a falta de estrutura específica para gerenciar essa demanda.

60. O controle e o acompanhamento das demandas e dos procedimentos disciplinares são realizados pelo SISPAD, onde se dá a guarda dos processos correccionais, tanto os pendentes de instauração, quanto os demais processos pendentes de finalização, ressaltando-se que os processos encerrados são encaminhados ao arquivo geral, após concluídos. Também, todas as respostas às demandas externas, composição de comissões, solicitação de servidores, entre outras tratativas acerca da matéria correccional são tratadas no SISPAD, que, no exercício de 2016, contava com apenas um servidor para se desincumbir de todas as tarefas do setor.

61. Verificou-se que o setor de correição (SISPAD), vinculado ao Gabinete, não possui estrutura adequada nem sistema próprio para o controle e gestão da apuração de denúncias, o que acarreta morosidade na atuação da Unidade, no tocante à apuração de irregularidades que chegam ao conhecimento da Superintendência.

62. No entanto, por meio do Ofício nº 398/2017 SR(01)/PA, de 14 de julho de 2017, a Unidade informou, inclusive com anexação de fotografias, que já foi providenciada uma estrutura física adequada para o desempenho das atividades correccionais.

F.1.3) Dificuldades para composição de procedimentos disciplinares

63. De acordo com as informações prestadas pela Unidade, a designação de servidores para composição de procedimentos disciplinares é realizada de maneira pontual, entre os servidores treinados ou que possuam experiência em procedimentos disciplinares, inexistindo Comissão Permanente.

64. Em resposta parcial ao contido no item “e” da Solicitação de Auditoria nº 2017/23-01, foi enviada cópia do Memorando Nº 178/2016/INCRA/SR-01/A1, de 14 de junho de 2016, em que consta a relação dos servidores daquela Unidade que já participaram de capacitação na matéria ou atuaram em comissões correccionais, somando um quantitativo de dez servidores.

65. Entretanto, a Unidade possui grandes dificuldades em compor comissões de procedimentos correccionais, em virtude de resistência dos servidores em atuar na seara disciplinar, corroborada pela ausência de medidas de gestão por parte da Unidade, no intuito de propiciar treinamentos e incentivos aos servidores, assim como pela falta de supervisão e auxílio relativo aos trabalhos dos membros das comissões.

66. Salienta-se que a Superintendência solicitou, por meio de correspondências expedidas, apoio a outros órgãos (Ministério da Saúde e CGU), bem como ao Incra Sede, no sentido de fornecer servidores aptos a comporem comissões, contudo não obteve êxito nesse pleito.

F.1.4) Não utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD)

67. Os procedimentos administrativos disciplinares instaurados, bem como aqueles a instaurar, no exercício de 2016, sob responsabilidade da Unidade, não foram cadastrados, nem atualizados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, cuja alimentação é de caráter obrigatório, por força da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, por meio da qual o Órgão Central do Sistema de Correição estabelece a

obrigatoriedade de uso do CGU-PAD para o gerenciamento das informações acerca dos processos disciplinares no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

68. Ressalta-se que o referido sistema constitui importante ferramenta na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação entre os 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, bem como aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

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

70. Por oportuno, impende relatar que o Incra possui um sistema próprio para gestão de processos disciplinares, qual seja o Sistema de Acompanhamento de Procedimento Disciplinar (SISPAD), instituído nos termos da Portaria INCRA/P/Nº 74, de 18 de março de 2009. Contudo, tal ferramenta está suspensa, nos termos do Memorando nº 217/2016-GABT-1-Circular, de 18 de maio de 2016, em virtude de falhas detectadas no sistema e ausência de recursos financeiros para sua manutenção.

71. Dessa forma, no exercício de 2016, a Unidade não utilizou nenhum sistema de informação para gestão de dados relativos aos procedimentos correccionais.

72. No que tange à utilização do CGU-PAD, alerta-se para o fato de que a Superintendência não possuía, até a finalização dos trabalhos de campo, nenhum servidor com senha de acesso àquele sistema, apesar de haver dois servidores designados para atuarem como gestores/alimentadores do CGU-PAD, nos termos da Ordem de Serviço/INCRA/SR-01/G/Nº 33/2015, de 18 de maio de 2015. Entretanto, desde 2015, não é feita a inclusão de novos procedimentos, nem é realizada a atualização dos procedimentos já cadastrados no CGU-PAD, conforme se verifica da tabela abaixo, que versa sobre a situação dos processos analisados na Unidade.

PROCESSO	Fase-CGU-PAD	Situação real encontrada
54100.000184/2011-70	Indiciamento/Relatório Final	PGF/AGU/Belém - Julgado
54100.000191/2012-52	Julgado/Instauração de nova Comissão	Arquivado INCRA/Belém-Julgado
54100.000594/2012-00	Instauração/Instrução	Remetido à Corregedoria INCRA-SEDE
54100.000660/2011-52	Instauração/Instrução	Remetido à Corregedoria INCRA-SEDE
54100.010999/2011-67	Não cadastrado	Instaurado sem instalação
54100.001362/2010-07	Não cadastrado	Instaurado sem instalação
54100.004397/2011-71	Não cadastrado	Instaurado sem instalação
54100.016295/2008-83	Não cadastrado	Instaurado sem instalação
54100.004314/2016-58	Não cadastrado	Pendente de instauração
54100.000819/2016-43	Não cadastrado	Pendente de instauração
54100.004325/2016-38	Não cadastrado	Pendente de instauração

Fonte: processos analisados e pesquisas ao CGU-PAD.

73. Tal situação acarreta a ausência de informações gerenciais acerca da matéria e pode ser atribuída à inexistência de unidade estruturada de correição na Unidade, à falta de treinamento dos servidores, bem como à ausência de supervisão das ações disciplinares por parte do Gabinete da SR(01), ocasionando o não atendimento aos normativos citados e dificuldades na gestão, no controle e na supervisão dos procedimentos administrativos disciplinares da Superintendência, conforme pôde ser constatado da análise dos processos e por meio das pesquisas realizadas junto ao Sistema CGU-PAD.

F.2) Avaliação das ações disciplinares

F.2.1) Omissão na apuração de denúncias e sobrestamento indevido de procedimentos administrativos disciplinares

74. Em análise aos processos de natureza correcional da Superintendência Regional, relativos ao exercício de 2016, verificou-se a omissão na apuração de denúncias recebidas naquele exercício, bem como o sobrestamento indevido de procedimentos correccionais, relativos a demandas represadas, demonstrando a inefetividade da gestão disciplinar da Unidade.

75. Quanto à omissão na apuração de denúncias, constatou-se a não instauração de procedimento correcional, em relação aos processos de denúncia: 54100.000819/2016-43; 54100.004314/2016-58; e 54100.004325/2016-38.

76. Também, constatou-se o sobrestamento indevido dos procedimentos correccionais 54100.010999/2011-67; 54100.016295/2009-83 (Ap. 54100.016463/2009-31); 54100.001362/2010-07; e 54100.004397/2011-71; os quais, após publicação das respectivas portarias de instauração, não tiveram continuidade.

77. A esse respeito, foram instauradas três Sindicâncias Investigativas e um Processo Administrativo Disciplinar - PAD, conforme quadro a seguir:

Processo	Tipo	Publicação da instauração
54100.010999/2011-67	Sindicância Investigativa	22/8/2016
54100.001362/2010-07	Sindicância Investigativa	7/1/2016
54100.004397/2011-71	Sindicância Investigativa	11/7/2016
54100.016295/2008-83	PAD	11/7/2016

Fonte: processos analisados e respostas às Solicitações de Auditoria.

78. No entanto, nenhuma das comissões instauradas chegou a iniciar os trabalhos, em virtude de alegações apresentadas pelos membros designados, relativas à suspeição e impedimentos profissionais.

79. Nesses termos, conclui-se que, no exercício de 2016, não foi dado andamento às demandas disciplinares da Unidade, mesmo havendo 67 processos represados, consoante tabela contida no Anexo B, em situações diversas, tais como: pendentes de instauração, de continuidade na apuração, de conclusão ou de juízo de admissibilidade.

80. Outrossim, cumpre alertar que a Unidade não disponibilizou todos os processos solicitados, deixando de atender a contento à Solicitação de Auditoria nº 2017/023-09, permanecendo sem envio de cópia e sem justificativa os Processos nºs

54100.010999/2011-67, 54100.016295/2009-83 (Ap. 54100.016463/2009-31) e 54100.004314/2016-58.

81. Também, quanto ao Processo nº 54100.001362/2010-07, apenas foi apresentado o comprovante de tramitação no Sistema de Tramitação de Processos do Incra (SISPROT), contendo o envio dos autos da Procuradoria Federal Especializada do Incra/Belém para o Gabinete da Superintendência, em 3 de março de 2017, contudo a cópia do referido processo não foi disponibilizada, de modo que a análise dos referidos autos restou prejudicada.

F.2.1.1) Sobrestamento indevido da sindicância investigativa autuada sob o Processo nº 54100.004397/2011-71

82. Trata-se de comissão de sindicância investigativa instaurada em 7 de julho de 2016, a qual não chegou a iniciar os trabalhos, uma vez que todos os servidores designados, presidente e membros do colegiado, solicitaram a respectiva substituição. O presidente do colegiado, endossado pelo Chefe de Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais, alegou a existência de outras atribuições e a impossibilidade de atuação no processo, conforme Memorando nº 17/2016/INCRA/SR-01/T-3 (fl.47). A servidora designada como membro solicitou sua exclusão do procedimento, sob a alegação de motivo de doença e suspeição, em virtude de amizade com servidores supostamente envolvidos, mesmo se tratando de sindicância investigativa, conforme consta do Memorando/INCRA/SR(01)/G/Nº 079/2016, à fl. 48 do processo em epígrafe.

83. Por fim, a outra servidora designada como membro solicitou sua exclusão do colegiado, alegando motivos de trabalho, bem como impedimento, mesmo sem apresentar o fato gerador das alegações.

84. Em virtude das solicitações de substituição, a então Superintendente submeteu os autos à análise da PFE/INCRA/Belém-PA (fl.50), que teceu manifestação, por meio do Parecer/Nº 88/2016/INCRA (SR-01/PA)/PFE/PGF/AGU, de 30/11/2016 (fls. 52/54), no sentido de que a designação para integrar comissões é encargo obrigatório e irrecusável e que, no caso em questão, não se verificou qualquer impedimento legal à atuação dos servidores designados, devendo-se apurar a conduta pelo eventual descumprimento de dever. Ademais, sugeriu nova designação de servidores (os mesmos ou outros, a critério da autoridade) para composição de sindicância investigativa, ao tempo em que alertou para a suposta prescrição da pretensão punitiva da Administração, pugnando para a necessidade de apuração de responsabilidades por esse fato.

F.2.1.2) Não apuração de denúncias relativas aos Processos nºs 54100.000819/2016-43, 54100.004314/2016-58 e 54100.004325/2016-38

85. Outrossim, foram formalizados três processos de denúncia, quais sejam, 54100.000819/2016-43, 54100.004314/2016-58 e 54100.004325/2016-38, com vista à instauração de procedimento disciplinar, após emitida manifestação jurídica pela PFE nesse sentido, os quais se encontravam pendentes de instauração, até a data desta auditoria, cuja justificativa da Unidade é de ausência de servidores capacitados. A esse respeito, tal justificativa não tem o condão de elidir a irregularidade, uma vez que a Unidade apresentou uma lista com dez servidores treinados ou com experiência na matéria, bem como pela possibilidade residual de se designar servidores de outras unidades regionais do Incra.

Processo nº 54100.000819/2016-43

86. Trata-se de processo autuado em 21 de julho de 2016, fl. 1, cuja denúncia foi recepcionada pela Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, em 19 de julho de 2016, fl. 29, apresentada por denunciante em desfavor de servidor da Divisão de Desenvolvimento, por “obter vantagens financeiras para si, numa clara demonstração de chantagem e vulnerabilidade da Empresa”, consoante relatado nos autos, fl. 29.

87. Em 29 de julho de 2016, os autos foram distribuídos para emissão de juízo de admissibilidade pela PFE/INCRA/SR01, onde foi exarada a Nota/Nº 069/2016/PROC/PFE/INCRA-PA/PGF/AGU, acolhida pelo Despacho Nº 00288/2016/PROC/PFE-INCRA-PA/PGF/AGU, de 8 de novembro de 2016, no bojo da qual foi sugerida a instauração de sindicância investigativa para apuração dos fatos, consoante documentos às fls. 31/35.

88. O processo encontra-se no SISPAD desde 18 de novembro de 2016, aguardando a instauração de sindicância investigativa.

Processo nº 54100.004325/2016-38

89. Trata-se de processo de denúncia de irregularidade relatada pela Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos, em 22 de dezembro de 2016, relativa ao Assentamento João Batista II, consoante o contido no documento acostado à fl. 20.

90. O referido processo foi autuado em 9 de novembro de 2016, fl. 1, passou pelo SISPAD, fl. 21, onde foi emitida a Informação/SISPAD/SR(01) Nº 91/2016, sem data, remetendo os autos ao Gabinete da Superintendência, com vista à Procuradoria Federal Especializada daquela Unidade, nos termos do artigo 11 da Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009.

91. Ato contínuo, o processo foi remetido pela Superintendente Substituta à PFE/Incra/Belém/PA, em 27 de dezembro de 2016, para emissão de juízo de admissibilidade.

92. Por meio da Nota/Nº 05/2017/PFE/INCRA/PGF/AGU, acolhida pelo Despacho Nº 16/2017/PROC/PFE/INCRA/PA/PGF/AGU, de 16 de janeiro de 2017, foi sugerida a instauração de sindicância investigativa para apuração dos fatos.

93. O processo encontra-se no SISPAD desde 19 de janeiro de 2017, aguardando a instauração de sindicância investigativa.

F.2.2) Prescrição de processos disciplinares

94. Conforme entrevista realizada com a Chefe da Procuradoria Federal Especializada (PFE) da SR(01) e com base em planilha apresentada pelo servidor lotado no SISPAD, a Unidade possuía, em 2016, 67 processos represados, os quais se encontram pendentes de instauração, de continuidade na apuração, de conclusão ou de realização de juízo de admissibilidade. Cumpre informar que muitos deles são referentes a exercícios passados e foram remetidos àquela PFE para fins de análise, cuja conclusão daquele órgão jurídico, até o momento dos trabalhos de campo, era de que existiam 20 processos prescritos.

95. Salienta-se que a quantidade de processos prescritos em 2016 não foi informada de maneira precisa pela Unidade, haja vista a ausência de informações gerenciais acerca da demanda de processos disciplinares, em decorrência da não utilização de instrumentos de controles internos, notadamente, do Sistema CGU-PAD.

96. No entanto, com base nos processos analisados, os quais foram instaurados em 2016, mas não tiveram início efetivo dos trabalhos, verifica-se grande lapso temporal entre o conhecimento do fato pela autoridade e a instauração de procedimentos administrativos disciplinares, ocasionando prescrição da pretensão punitiva da Administração, notadamente, dos fatos investigados por meio de sindicância investigativa, que não tem o condão de interromper o curso prescricional. Veja-se a tabela a seguir:

Processo/Tipo	Ocorrência da Prescrição	Ciência do Fato	Publicação da Instauração
54100.010999/2011-67 Sind. Investigativa	1/9/2016	1º/9/2011	22/8/2016
54100.001362/2010-07 Sind. Investigativa	22/11/2016	22/11/2011	7/1/2016
54100.004397/2011-71 Sind. Investigativa	13/7/2016	13/7/2011	11/7/2016
54100.016295/2008-83 PAD	28/11/2021*	24/7/2011	11/7/2016

Fonte: processos analisados.

*Curso do prazo prescricional suspenso com a instauração do PAD.

97. Ademais, alerta-se que a Unidade não respondeu, integralmente, à SA nº 2017/23-09, por meio da qual esta equipe de auditoria solicitou a relação de processos pendentes de instauração, em 2016, os quais, segundo análise da PFE/INCRA, relatada em entrevista, estariam prescritos, dando ensejo à apuração de responsabilidade de quem deu causa à prescrição, nos termos do artigo 169, § 3º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

III. RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Apurar a existência de possíveis infrações funcionais pela não comprovação da realização das Supervisões Ocupacionais custeadas pela NE nº 2016NE000094 (Refere-se ao achado B.1.1).

Recomendação 2: Implementar programação operacional anual (plano de ação) para ações de Supervisão Ocupacional, a qual poderá ser revista periodicamente ou sempre que houver demanda extraordinária, com as devidas atualizações e comunicação para as equipes envolvidas, estabelecendo o quantitativo de visitas, assentamentos, período, escopo e equipe (Refere-se aos achados C.1.1e C.1.2).

Recomendação 3: Instituir fluxo para novos cadastramentos e exclusões de usuários no Sistema Sipra, promovendo a divulgação da orientação aos servidores (Refere-se aos achados C.2.1 e C.2.2).

Recomendação 4: Registrar inadimplência no SIAFI e no SICONV, além de registrar o débito no CADIN, como medida administrativa prévia às TCEs que estão em vias de serem instauradas (Refere-se aos achados E.2.3, E.2.4 e E.2.5).

Recomendação 5: Elaborar plano de ação visando suprimir o passivo de convênios com análise de prestação de contas pendentes, efetuando os devidos registros nos Sistemas SIAFI e SICONV (Refere-se aos achados E.3.2 e E.3.3).

Recomendação 6: Instaurar as respectivas TCEs dos convênios com prazo de prestação de contas vencidos, efetuando os devidos registros nos Sistemas SIAFI e SICONV (Refere-se aos achados E.3.1 e E.3.3).

Recomendação 7: Apurar responsabilidade pela não instauração tempestiva de TCE nos casos de não apresentação de prestação de contas de convênios (Refere-se ao achado E.3.1).

Recomendação 8: Estabelecer estrutura adequada e controles para o desempenho da atividade correcional, contemplando espaço físico para guarda dos processos, ferramentas e pessoal necessários ao desempenho das atividades do setor (Refere-se aos achados F.1.1, F.1.2 e F.1.3).

Recomendação 9: Treinamento dos servidores lotados no Gabinete da SR(01) Belém/PA, para utilização do CGU-PAD (Refere-se ao achado F.1.4).

Recomendação 10: Cadastrar no CGU-PAD os dados e informações dos procedimentos administrativos disciplinares, tempestivamente, nos termos do artigo 1º, § 3º, da Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, bem como atualizar o andamento dos processos, com especial atenção à funcionalidade de anexação de peças digitalizadas no sistema (Refere-se ao achado F.1.4).

Recomendação 11: Realizar levantamento do quantitativo de processos correccionais pendentes, encaminhando relação à Ciset/SG/PR (Refere-se ao achado F.2.1).

Recomendação 12: Elaborar plano de ação visando suprimir o passivo de processos e denúncias correccionais pendentes (Refere-se ao achado F.2.1).

Recomendação 13: Realizar treinamento de servidores da Unidade para criação de um cadastro de agentes sindicantes, em quantitativo suficiente para a composição de Comissões Disciplinares no âmbito da SR(01) Belém/PA (Refere-se ao achado F.1.3).

Recomendação 14: Apurar responsabilidade de quem deu causa à prescrição dos seguintes processos: 54100.010999/2011-67, 54100.001362/2010-07 e 54100.004397/2011-71, nos termos do artigo 169, § 3º, da Lei nº 8.112/1990 (Refere-se ao achado F.2.2).

Recomendação 15: Informar as providências adotadas em relação aos 67 processos que se encontravam pendentes na Unidade, os quais foram remetidos à PFE/SR(01) para emissão de parecer (Refere-se ao achado F.2.2).

IV. CONCLUSÃO

98. O resultado dos exames realizados permite concluir que a Superintendência Regional do Incra em Belém/PA precisa aperfeiçoar a sua atuação no que se refere à Supervisão Ocupacional, executando a atividade de modo planejado e sistematizado durante o exercício, não se restringindo a ações emergenciais em casos de conflito ou ao atendimento de demandas externas, contribuindo ainda para dirimir as irregularidades apontadas no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.

99. A adoção dessas medidas contribuirá para a produção de informações confiáveis e tempestivas para avaliação do Programa Nacional de Reforma Agrária em Belém/PA (PNRA). Vale mencionar que as providências apontadas se coadunam com as recomendações já exaradas no âmbito do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário, que tratou de questões relacionadas à Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento.

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

101. Quanto ao atendimento das recomendações e determinações do órgão de controle externo, especificamente no que se refere às irregularidades relacionadas à gestão de transferências voluntárias, apontadas no Acórdão TCU nº 4.204/2016 – 2ª Câmara, verificou-se que a despeito das ações implementadas, a fim de mitigar o estoques de pendências, providências corretivas pertinentes necessitam ser implementadas.

102. No que tange à estrutura de correição e aos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito da Unidade, verificou-se a existência de condição inadequada e insuficiente para a realização das ações correcionais, que acarretou a ausência de apuração de denúncias e a prescrição da pretensão punitiva da Administração.

103. A partir dos exames da documentação inserida pela Unidade no Sistema e-Contas, verificou-se que a Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR(01) elaborou as peças atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2016.

104. Dessa forma, tendo sido abordados os pontos estabelecidos no escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas da União, submete-se o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, de julho de 2017.

CÉLIA DE SOUZA KHALIL
Membro da equipe de auditoria

ANA MARIA MELO DUARTE GUIMARAES
Membro da equipe de auditoria

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES
Coordenador da equipe de auditoria

Relatório supervisionado por:

MARCELE BOTELHO
Coordenadora na CGAG/CISET/SG/PR

FREDERICO PEDROSA MAROUELLI
Coordenador na CGAO/CISET/SG/PR

Relatório aprovado por:

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

V. ANEXOS

A) Manifestação da Unidade Examinada e análise do controle interno

A.1) Gastos de diárias e passagens sem a devida comprovação do objeto da viagem no PO – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos

A.1.1) Manifestação da Unidade Examinada

1. Por meio do Memorando nº 113/2017 SR(01)/DD, a Unidade informou a respeito do item B.1.1 do Relatório de Auditoria que:

Por meio de consulta ao Sistema SCDP, não há detalhamento das atividades realizadas. (...) Foi solicitado aos servidores que prestaram os serviços que encaminhassem os processos individuais dos 153 lotes supervisionados e respectivos relatórios circunstanciados, objetivando incluí-los nos títulos provisórios e definitivos a serem entregues.

A.1.2) Análise do controle interno

2. Conforme informado pela Unidade, faz-se necessário apurar a existência de possíveis infrações funcionais pela não comprovação da realização das supervisões ocupacionais custeadas pela NE nº 2016NE000094 uma vez que até o momento não foram aprestados os resultados dos trabalhos desenvolvidos.

A.2) Morosidade na adoção de providências para instauração de TCE

A.2.1) Manifestação da Unidade Examinada

3. Por meio do Ofício nº 213/2017 SR(01)/PA, a Unidade informou, a respeito do item E.3.2 do Relatório de Auditoria, as seguintes justificativas para cada convênio cuja respectiva TCE não foi apresentada:

Convênio	Justificativa apresentada
424600	O registro de inadimplência é decorrente de impugnação de despesas efetuadas onde a conveniente através de um termo de Confissão de Dívida comprometeu-se ao recolhimento dos valores glosados, no entanto, descumpriram o acordo e não finalizaram os recolhimentos respectivos. Atualmente os referidos processos encontram-se no estágio de quantificação do dano ao erário para em seguida realizarmos os procedimentos de TCE inerentes.
435447	
510520	Os processos encontram-se em fase de quantificação do dano para notificação dos gestores visando a conclusão das TCE em andamento.
510771	
513495	O processo está em análise jurídica por solicitação da Comissão de TCE.
516680	Os processos encontram-se em fase de quantificação do dano pela área técnica de fiscalização.
518830	
539431	
601675	
601682	
601685	Processo aguardando manifestação conclusiva da área técnica quanto aos percentuais de execução do objeto.
652825	
708819	Os processos encontram-se aguardando relatório financeiro com a quantificação do dano.
708838	
708842	

708845	
708853	
708914	Convênio sem encaminhamento da prestação de contas. Execução física do objeto em 100%.
708934	Convênio com 100% de execução física, porém com prestação de contas encaminhada de forma incompleta, com pedido de complementação sem atendimento.
715451	Os processos encontram-se aguardando relatório financeiro com a quantificação do dano.
716158	
724196	Conveniente notificada para apresentar documentação complementar à prestação de contas com prazo expirado.
724459	
724467	Prestação de contas rejeitada, em fase de quantificação do dano.
738823	Processo encontra-se aguardando relatório financeiro com a quantificação do dano.
738825	Convênios sem encaminhamento das prestações de contas. Execução física do objeto em 100%.
738829	
738842	Convênios com a execução física incompleta e sem apresentação das prestações de contas.
738844	
738845	Convênio sem encaminhamento das prestações de contas. Execução física do objeto em 100%.
741210	Prestação de contas rejeitada, em fase de quantificação do dano.
743993	Convênios sem encaminhamento das prestações de contas. Execução física do objeto em 100%.
744678	
756551	
756552	
756553	
756554	Convênio com encaminhamento das prestações de contas incompletas. Execução física do objeto em 100%.
756555	
756560	
756571	
762504	
762506	
770670	Convênios sem encaminhamento das prestações de contas. Execução física do objeto em 100%.
770833	
778139	Convênio com encaminhamento das prestações de contas incompletas. Execução física do objeto em 100%.
778146	
797304	Convênios sem encaminhamento das prestações de contas. Execução física do objeto em 100%.
797305	

4. Por meio do Ofício nº 398/2017 SR(01)/PA, a Unidade comprometeu-se a priorizar os registros de inadimplência, no SIAFI, SICONV e CADIN, dos convênios em vias de instauração de TCE. Sobre as necessárias atualizações junto aos sistemas SIAFI e SICONV, informou que já iniciou um processo de atualização dos registros, de modo que demonstrem fielmente o estágio de análise processual das contas.

A.2.2) Análise do controle interno

5. Segundo o Tribunal de Contas da União,

[...] a situação de não prestação de contas e atraso na sua prestação salienta a fragilidade do modelo de fiscalização dos recursos repassados, colocando em xeque a capacidade de a União aferir e

acompanhar os resultados das intervenções descentralizadas de políticas públicas, tanto em termos de atingir os objetivos propostos, como também de utilizar adequadamente os recursos públicos.

6. Vale ressaltar que a Instrução Normativa STN nº 01/97 determina que, a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o Ordenador de Despesa terá o prazo de 60 dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e nº 507/2011 estabelecem o prazo de 90 dias para análise dos processos.

7. Consta determinação a toda Administração Pública Federal, no Acórdão TCU nº 1.562/2009 – Plenário, que somente formalize convênios na medida em que disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, bem como analisar, no prazo previsto, todas as respectivas prestações de contas, de acordo como os normativos que disciplinam a matéria.

A.3) Não utilização do Sistema de Gerenciamento de Processos Disciplinares (CGU-PAD)

8. Em pesquisas realizadas junto ao Sistema CGU-PAD, bem como da análise dos processos da Unidade e, ainda, com base na entrevista realizada com os gestores, constatou-se que os procedimentos administrativos disciplinares instaurados, bem como aqueles a instaurar, no exercício de 2016, sob responsabilidade da Superintendência, não foram cadastrados nem atualizados no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), bem como que os servidores responsáveis não possuem senhas de acesso ao sistema.

A.3.1) Manifestação da Unidade Examinada

9. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/23-01, a Unidade expediu o Memorando/SISPAD/SR(01) Nº 03/2017, datado de 17 de março de 2017, relatando que os servidores designados por meio da Ordem de Serviço/INCRA/G nº 33, de 18 de maio de 2015, para atuarem como gestores/alimentadores do CGU-PAD não possuíam senha de acesso ao sistema, apesar de já terem solicitado à CGU, por meio de correspondência eletrônica, nos seguintes termos:

14 – Email (sic) endereçados ao GABT-1 (incra/DF) e CGU, solicitando emissão de senhas para os gestores, sustentam os contatos mantidos entre este gestor e Incra/DF e CGU.

10. Ratificando tal posicionamento, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/23-13, que trata da Matriz de Achados, a Unidade expediu o Memorando/Corregedoria/SR(01)Nº 05/2017, de 17 de maio de 2017, informando que já havia solicitado senha de acesso ao CGU-PAD, nos seguintes moldes:

02 – As providências abordadas nos itens sublinhados na “cor amarela” correspondentes a três itens, já são objetos de solicitação, conforme se verifica nos e-mails digitalizados, em anexo, que tem como propósito, registrar por intermédio do Sistema da CGU, os processos que não foram inseridos por este Corregedor.

A.3.2) Análise do controle interno

11. As justificativas apresentadas não elidem a irregularidade apontada, uma vez que a CGU atendeu prontamente às solicitações de envio de senhas aos servidores da Superintendência, consoante demonstrado nas correspondências eletrônicas anexadas às respostas da Unidade. No entanto, os servidores designados não se desincumbiram da tarefa de utilizar o CGU-PAD, seja por falta de habilidade para manuseio do sistema, seja por ausência de supervisão em relação às ações correcionais.

A.4) Prescrição de processos disciplinares

12. Em entrevista realizada com a Chefe da Procuradoria Federal Especializada da SR01, corroborada por planilha apresentada pelo servidor lotado no SISPAD, constatou-se que a Unidade possuía, em 2016, 67 processos repesados (pendentes de instauração, de continuidade na apuração, de conclusão ou de juízo de admissibilidade), os quais foram submetidos à PFE/INCRA-SR01, para fins de análise. O órgão jurídico manifestou-se que, até o momento dos trabalhos de campo, existiam 20 processos prescritos, para os quais havia sido recomendada a apuração de responsabilidade de quem deu causa à prescrição.

A.4.1) Manifestação da Unidade Examinada

13. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/23-13, que trata da Matriz de Achados, a Unidade expediu o Memorando/Corregedoria/SR(01)Nº 05/2017, de 17 de maio de 2017, justificando o fato pela carência de servidores capacitados para atuação em procedimentos administrativos disciplinares, consoante se transcreve:

03- Outro ponto registrado pela Auditoria é quanto a não instauração de procedimentos disciplinares prescritos. Não obstante informações prestadas com documentos que justificam a não realização dessas atividades, quando da presença da Equipe da Ciset nesta regional, este Corregedor está tomando as providências na elaboração de um Memorando endereçada (sic) ao presidente desta Autarquia, fazendo alegações sobre as dificuldades encontradas na constituição de Comissão, bem como nas demoras das respostas dos órgãos que solicitarmos (sic) apoios para atenuar a demanda existente, não só desses processos, como também de outros que se encontram pendentes, com o fim precípuo de solicitar que seja constituída uma “EQUIPE DE FORÇA TAREFA” com o fito de dá (sic)apoio à SR(01).

A.4.2) Análise do controle interno

14. A esse respeito, tal justificativa não tem o condão de elidir a irregularidade, uma vez que a Unidade apresentou uma lista com dez servidores treinados ou com experiência na matéria disciplinar, bem como pela possibilidade residual de se designar servidores de outras unidades regionais do Incra. Impende trazer a lume que a Unidade apresentou cópia do Memorando Nº 178/2016/INCRA/SR-01/A1, de 14 de junho de 2016, em que consta a relação dos servidores da Superintendência que já participaram de capacitação na matéria ou atuaram em comissões correcionais,

somando um quantitativo de dez servidores. Além disso, verificou-se que os servidores designados para compor comissões recusaram-se a atuar, invocando alegações que não foram acolhidas pela autoridade, embasada pela análise da área jurídica. Dessa forma, a justificativa apresentada não é suficiente para dirimir a responsabilidade do gestor em proceder à apuração das irregularidades de que tiver ciência, bem como em gerenciar a atividade correcional sob sua competência.

A.5) Omissão na apuração de denúncias e na condução de procedimentos administrativos disciplinares, no exercício de 2016

15. No exercício de 2016 não houve condução de procedimentos administrativos disciplinares, nem novas apurações de denúncias, mesmo havendo uma demanda de, aproximadamente, 67 processos represados (pendentes de instauração, de continuidade na apuração, de conclusão ou de juízo de admissibilidade), entre os quais, muitos são remanescentes de outros exercícios.

A.5.1) Manifestação da Unidade Examinada

16. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2017/23-13, que trata da Matriz de Achados, a Unidade expediu o Memorando/Corregedoria/SR(01)Nº 05/2017, de 17 de maio de 2017, justificando o fato pela carência de servidores capacitados para atuação em procedimentos administrativos disciplinares, consoante se transcreve:

03- Outro ponto registrado pela Auditoria é quanto a não instauração de procedimentos disciplinares prescritos. Não obstante informações prestadas com documentos que justificam a não realização dessas atividades, quando da presença da Equipe da Ciset nesta regional, este Corregedor está tomando as providências na elaboração de um Memorando endereçada (sic) ao presidente desta Autarquia, fazendo alegações sobre as dificuldades encontradas na constituição de Comissão, bem como nas demoras das respostas dos órgãos que solicitarmos (sic) apoios para atenuar a demanda existente, não só desses processos, como também de outros que se encontram pendentes, com o fim precípuo de solicitar que seja constituída uma “EQUIPE DE FORÇA TAREFA” com o fito de dá (sic)apoio à SR(01).

A.5.2) Análise do controle interno

17. A esse respeito, tal justificativa não tem o condão de elidir a irregularidade, uma vez que a Unidade apresentou uma lista com dez servidores treinados na matéria, bem como pela possibilidade residual de se designar servidores de outras unidades regionais do Incra. Cumpre mencionar que a Unidade apresentou cópia do Memorando Nº 178/2016/INCRA/SR-01/A1, de 14 de junho de 2016, em que consta a relação dos servidores da Unidade que já participaram de capacitação na matéria ou atuaram em comissões correccionais, somando um quantitativo de dez servidores. Dessa forma, a justificativa apresentada não é suficiente para dirimir a responsabilidade do gestor em proceder à apuração das irregularidades de que tiver ciência.

A.6) Realização de Supervisão Ocupacional exclusivamente para atender demandas externas

A.6.1) Manifestação da Unidade Examinada

18. Por meio do Ofício nº 398/2017 SR(01)/PA, a Unidade informou, a respeito do item C.1.1 e C1.2 do relatório de auditoria, as seguintes justificativas complementares:

Conforme já explicitado, por força dos Memorandos 110/2014-DD e 158/2014-DD exarados da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos foi suspensa, havendo a possibilidade de atendimento de casos excepcionais, quais sejam: a) decisões de justiça com prazo; b) resolução de conflitos graves; c) ações de retomada de lotes ou parcelas. Tal condição imposta à Superintendência Regional dificultou sobremaneira a execução da ação no que se refere a definição de cronograma e predefinição de áreas, visto que os lotes vistoriados, deveriam primordialmente atender às excepcionalidades supracitadas, devendo para isso serem autorizadas pelo INCRA-SEDE. Tal situação tende a ser dirimida, considerando a edição do Decreto 8.738/2016 que regulamenta a Lei nº 8.629/1993 e a Lei 13.001/2014, dispondo sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias, além da verificação das condições de permanência do beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária bem como sobre as situações de ocupações irregulares em lotes/parcelas de assentamentos da Reforma Agrária. Destaca-se ainda a Lei 13.465/2017 que dispõe, dentre outros assuntos, sobre a regularização fundiária rural. Considerando a atualização dos normativos vigentes, que afetam diretamente a ação supervisão ocupacional, torna-se possível e factível a elaboração do planejamento da ação estabelecendo critérios objetivos para a definição das metas, bem como o atendimento e saneamento das irregularidades apontadas no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, conforme Plano de Providências Regional Elaborado pela Superintendência Regional do INCRA no Pará – SR (01).

A.6.2) Análise do controle interno

19. Conforme informado pela Unidade e de acordo com os itens C1.1 e C1.2 deste Relatório de Auditoria, causas externas interferiram negativamente na execução e no planejamento das ações de Supervisão Ocupacional. Com a atualização dos normativos vigentes, deverão ser retomadas essas ações, de modo a evitar a ocorrência de novas irregularidades e a continuidade das que foram apontadas pelo TCU.

Anexo B

Relação dos processos:

Quantidade	Processo
1	54100.010999/2011-67
2	54100.016295/2009-83
3	54100.016493/2009-47
4	54100.002092/2013-96
5	54100.000418/2012-60
6	54100.001362 /2010-07
7	54000.004397/2011-71
8	54100.000403/2015-44
9	54100.011869/2009-27
10	54100.000284/2010-15
11	54100.000568/2006-25
12	54100.001660/2005-21
13	54100.001311/2010-77
14	54100.000869/2010-35
15	54100.011086/2011-68
16	54000.000564/2015-66
17	54100.001500/2015-54
18	54100.000500/2012-94
19	54100.011088/2011-57
20	54100.001362/2001-16
22	54100.001362/2010-07
23	54100.001474/2005-92
24	54100.001613/2006-69
25	54100.001614/2006-69

26	54100.001772/2002-30
27	54100.002505/2007-94
28	54100.005216/2008-28
29	54100.011001/2011-41
30	54100.011087/2011-11
31	54100.011936/2009-11
32	54100.011994/2009-37
33	54100.016510/2009-46
34	54100.028664/2008-08
35	54100.028665/2008-44
36	54100.028880/2008-45
37	54100.016493/2009-47
38	54100.002092/2013-96
39	54100.000418/2012-60
40	54100.011869/2009-27
41	54100.000284/2010-15
42	54100.001660/2005-21,
43	54100.000869/2010-35,
44	54000.000564/2015-66
45	54100.001500/2015-54
46	54100.000500/2012-94
47	54100.011088/2011-57
48	54100.002248/2005-29
49	54100.002255/2015-01
50	54106.000017/2015-01
51	54100.003157/2014-00
52	54100.003978/2014-82

53	54100.001922/2014-83
54	54100.003923/2014-28
55	54100.003995/2014-75
56	54100.003994/2014-21
57	54100.003991/2014-97
58	54100.003992/2014-31
59	54100.003924/2014-72
60	54100.003987/2014-29
61	54100.003988/2014-73
62	54100.003889/2014-18
63	54100.003894/2014-95
64	54100.004066/2014-83
65	54100.003998/2014-17
66	54100.004012/2014-18
67	54100.004013/2014-62

Fonte: tabela apresentada em entrevista pelo servidor responsável pelo SISPAD.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 2017/0023 (SEI nº 0249701)

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR(01)

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício: 2016

Município/UF: Belém/PA

Autoridade Supervisora: Ministro Eliseu Lemos Padilha

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República – Ciset/SG/PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2016 da Superintendência Regional do Incra em Belém/PA – SR(01), expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no Rol de Responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, após análise consubstanciada em escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. A partir dos exames realizados, verificou-se que a Superintendência Regional do Incra em Belém/PA necessita aperfeiçoar a sua atuação no que se refere à Supervisão Ocupacional, executando a atividade de modo planejado e sistematizado durante o exercício, não se restringindo a ações emergenciais em casos de conflito ou ao atendimento de demandas externas, contribuindo ainda para dirimir as irregularidades apontadas no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.
3. No mesmo sentido, verificou-se que o Sistema Sipra requer aprimoramento constante, uma vez que não se mostra adequado e seguro para gerir as informações relacionadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, no que tange ao tratamento, sistematização e recuperação de dados atualizados sobre os projetos e seus beneficiários. A situação foi apontada inclusive como uma das causas das irregularidades identificadas no âmbito do Acórdão TCU nº 775/2016.
4. Quanto ao atendimento das recomendações e determinações do órgão de controle externo, especificamente no que se refere às irregularidades relacionadas à gestão de transferências voluntárias, apontadas no Acórdão TCU nº 4.204/2016 – 2ª Câmara, verificou-se que a despeito das ações

implementadas no segundo semestre do exercício de 2016, a fim de mitigar o estoque de pendências, providências corretivas pertinentes necessitam ser implementadas a fim de sanar as irregularidades remanescentes.

5. No que tange à estrutura de correição e aos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito da Unidade, verificou-se a inefetividade da gestão, envolvendo a existência de condição inadequada e insuficiente para a realização das ações correcionais, a omissão na apuração de denúncias e o sobrestamento indevido de procedimentos disciplinares. Esse cenário contribuiu para a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva da Administração, devendo ser devidamente apurada a responsabilidade de quem deu causa à sua ocorrência.

6. Nesse sentido, os achados apresentados demandam providências corretivas pertinentes, conforme recomendações consignadas no Relatório de Auditoria, que serão incluídas no Plano de Providências Permanente da Unidade para monitoramento.

7. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III do artigo 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no artigo 151 do Decreto nº 93.872/1986 e no inciso VI do artigo 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0023, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria.

8. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0023, o respectivo Certificado de Auditoria, 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 artigo 52 da Lei n.º 8.443/1992.



Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sa Teles, Secretário de Controle Interno**, em 01/08/2017, às 14:53, 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 **0249710** e o código CRC **74907265** 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

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 2017/0023 (SEI nº 0249701)

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra em Belém – SR(01)

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Belém/PA

Exercício: 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados, entre 1º de janeiro de 2016 e 31 de dezembro de 2016, pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0023, proponho o encaminhamento pela **regularidade com ressalva** dos integrantes do Rol de Responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização.
4. Outrossim, proponho o encaminhamento pela **regularidade** das contas dos demais integrantes do Rol de Responsáveis.
5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por regularidade há agentes cuja gestão não foi avaliada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme artigo 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016.



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 **0249705** e o código CRC **9E31C486** no site:
(https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)