



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

**AUDITORIA NAS CONTAS DA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO
INCRA NO CEARÁ**

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 no Ceará (SR 02)

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 2017/0026

**QUAL FOI O TRABALHO
REALIZADO?**

Auditoria Anual de Contas realizada para avaliação dos atos e fatos de gestão da Superintendência Regional do Incra no Ceará (SR 02) 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) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da Lei Orçamentária Anual de 2016;
- b) Avaliação das causas acerca dos indícios de irregularidades apontados pelo Acórdão TCU nº 775/2016;
- c) Verificação da gestão exercida pelo órgão sobre as ações disciplinares;
- d) Avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência das ações realizadas pelos órgãos de controle;
- e) Conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS?

Considerando o escopo de auditoria firmado, destacam-se como as principais conclusões do trabalho: a impossibilidade de garantir a eficácia do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); a insuficiência de preparação gerencial e operacional para a realização das atividades de Supervisão Ocupacional, mesmo diante da edição de acórdãos pelo Tribunal de Contas da União que determinam providências para controle e fiscalização das áreas dos assentamentos da reforma agrária; a permanência de inconsistências no Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra), ferramenta que não confere segurança às informações registradas; a realização de atividades correcionais de forma pontual e esporádica, havendo possibilidade de aprimoramento no fluxo de procedimentos relacionado à matéria disciplinar, bem como no tratamento de denúncias e representações recebidas.

QUAIS FORAM AS RECOMENDAÇÕES?

Diante dos exames realizados, sugere-se que a Unidade aperfeiçoe a programação operacional das ações de Supervisão Ocupacional, estabelecendo plano de ação regional e ferramentas de gerenciamento das informações obtidas em campo, de forma a melhor acompanhar o Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Ceará. Recomenda-se ainda o aprimoramento dos controles de usuários que possuem acesso às informações do Sistema Sipra e o monitoramento mais propício das providências administrativas voltadas aos procedimentos da esfera disciplinar.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC: Auditoria Anual de Contas

CGU: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CISSET/SG/PR: Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República

GABT: Coordenação de Apoio e Procedimentos Disciplinares

CGT/PFE/INCRA/PGF/AGU: Coordenação-Geral Trabalhista da Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA

CPAD: Comissão de Processo Administrativo Disciplinar

EAT: Equipe de Articulação Territorial

Incra: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LOA: Lei Orçamentária Anual

PAD: Processo Administrativo Disciplinar

PFE/INCRA/CE: Procuradoria Federal Especializada no Incra/CE

PNRA: Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Ceará

PO: Plano Orçamentário

Sipra: Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

SR 02/CE: Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Ceará

Secex Ambiental/TCU: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente/TCU

TCE: Tomada de Contas Especial

TCU: Tribunal de Contas da União

UPC: Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	7
II. RESULTADO DOS EXAMES	8
A) Resultados quantitativos e qualitativos	8
A.1) Execução da LOA	8
A.1.1) Avaliação dos resultados alcançados pela Superintendência Regional do Incra no Ceará quanto às metas pactuadas para o exercício	8
A.1.2) Comprometimento de verba orçamentária da Supervisão Ocupacional de projetos de assentamentos para fazer face à despesa de supervisão da concessão de crédito instalação.....	13
A.1.3) Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	13
B) Causas do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário	14
B.1) Supervisão Ocupacional	14
B.1.1) Inexistência de critérios objetivos (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura) para definição das metas de supervisão das áreas de assentamento da reforma agrária no Estado do Ceará	14
B.1.2) Inexistência de programação operacional para a realização de ações de Supervisão Ocupacional pela Superintendência Regional	15
B.1.3) Produção de relatórios técnicos com informações insuficientes para caracterizar a real situação das áreas vistoriadas	16
B.1.4) Fragilidade da gestão das informações obtidas durante as atividades de Supervisão Ocupacional.....	16
B.2) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).....	17
B.2.1) Inconsistências no Sipra que inviabilizam a conformidade das informações inseridas na ferramenta e a utilização satisfatória pelos servidores	17
B.2.2) Fragilidade no controle de acesso de usuários do Sistema Sipra	18
C) Cumprimento aos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.....	19
C.1) Bloqueios no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária.....	19
C.1.1) Verificações acerca da seleção de novos beneficiários para a reforma agrária e processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados	19
D) Estrutura de correição e ações disciplinares	19
D.1) Gestão das ações disciplinares	19
D.1.1) Ambiente de controle	19
D.1.2) Não utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD)	21
D.2) Avaliação das atividades correcionais	22
D.2.1) Não apuração de responsabilidade quanto aos pagamentos indevidos a servidor	22

D.2.2) Ausência de controles internos administrativos quanto aos processos pendentes de instauração.....	24
E) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle	25
E.1) Atendimento a recomendações do órgão de controle interno.....	25
E.1.1) Avaliação das rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelo órgão de controle interno.....	25
E.2) Atendimento a recomendações e determinações do órgão de controle externo	26
E.2.1) Verificação de informações sobre determinações/recomendações do Tribunal de Contas da União	26
F) Conformidade das peças	27
F.1) Relatório de Gestão.....	27
F.1.1) Avaliação das informações prestadas nas peças do processo de contas referente ao exercício de 2016	27
III. RECOMENDAÇÕES.....	28
IV. CONCLUSÃO	30
V. ANEXOS.....	1

I. INTRODUÇÃO

1. O presente trabalho trata dos resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Ceará (SR 02) 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 2017/0026 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 24 de fevereiro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (Secex Ambiental/TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/SG/PR), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

3. O escopo definido abrange: a conformidade das informações apresentadas no Relatório de Gestão; a avaliação das providências adotadas pelos gestores em decorrência de ações realizadas pelos órgãos de controle; a gestão efetuada pela Unidade sobre os procedimentos disciplinares sob sua responsabilidade; 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); e 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.

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

- a) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações de Governo executadas no âmbito da autarquia agrária foram atingidos?
- b) A relação Objeto do Gasto x Finalidade da Ação de Governo guarda coerência?
- c) 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)?
- d) 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?
- e) A Unidade adotou medidas para atender os itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário?
- f) A Unidade tem atuado de forma diligente nos processos correcionais, garantindo observância de prazos, estrutura logística e operacional para a atividade?
- g) Houve atendimento às recomendações e/ou determinações dos órgãos de controle?
- h) 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?

i) 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?

5. Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da Superintendência Regional do Incra no Ceará, no período de 27 a 31 de março de 2017, através 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) Resultados quantitativos e qualitativos

A.1) Execução da LOA

A.1.1) Avaliação dos resultados alcançados pela Superintendência Regional do Incra no Ceará quanto às metas pactuadas para o exercício

9. A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, considerou-se a análise do alcance dos resultados quantitativos e qualitativos referentes a ações de governo executadas no âmbito da autarquia regional, avaliando-se ainda a coerência entre o objeto do gasto efetuado com a finalidade da ação. Foram selecionadas as seguintes Ações de Governo: 210U – Organização da Estrutura Fundiária, 211B – Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária e 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais. A análise teve como objetivo verificar os resultados apresentados no Relatório de Gestão da Unidade, identificando as possíveis ocorrências que contribuíram para o sucesso no desempenho das atividades, bem como as providências adotadas pelos gestores para suprir falhas ou omissões.

10. A metodologia da equipe de auditoria consistiu no cotejo entre os dados da execução física e financeira apresentados no Relatório de Gestão e da avaliação das devidas circunstâncias que determinaram o contexto apresentado, requerendo manifestação da Superintendência quando significativo o confronto entre a execução dos recursos e o cumprimento da meta física.

11. É importante consignar que essas ações selecionadas se inserem no contexto do Programa de Governo 2066 – Reforma Agrária e Governança Fundiária, o qual tem por objetivos ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional, promovendo a regularização fundiária, qualificando a gestão, o uso da terra e dos recursos naturais; assentar famílias por meio da desapropriação por interesse social de demais formas de obtenção de terras; implantar, qualificar e consolidar os projetos de assentamento de forma sustentável; proporcionar o acesso à cultura e educação formal e não formal, em todos os níveis e áreas de conhecimento ao público da reforma agrária; combater a violência no campo decorrente de conflitos agrários; e promover o acesso à terra a trabalhadores e trabalhadoras rurais.

12. Relacionadas a essas ações governamentais, foram liquidadas despesas no montante de R\$ 972.799,98, que corresponde a 83% do total das ações postas sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Ceará, no âmbito do Programa de Governo 2066. Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado financeiro das ações analisadas.

Quadro 1 – Execução orçamentária das ações

Ação Governamental		Provisão Recebida R\$	Despesa Empenhada R\$	Despesa Liquidada R\$	Despesa Empenhada / Provisão Recebida (%)	Despesa Liquidada / Provisão Recebida (%)
Cód.	Título					
210U	Organização da Estrutura Fundiária	220.201,70	141.518,15	141.147,11	64%	64%
211A	Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	7.378.888,58	6.917.452,81	602.352,37	94%	8%
211B	Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária	660.382,82	586.296,79	229.300,50	88%	35%

Fonte: Relatório de Gestão 2016 e consulta dados do Siafi em 22 de março de 2017.

13. Da análise dos dados, verifica-se a disparidade do percentual de execução financeira da Ação de Desenvolvimento de Assentamentos quando comparado com as demais ações apresentadas no quadro acima. Em relação à Ação 211B, a Unidade informa que depende do Incra Sede para efetuar a liberação dos recursos, e que, considerando a situação econômica restritiva do exercício de 2016, ocorreram cancelamentos de recursos destinados à ação. Quanto à Ação 210U, revela-se como a de maior execução, sendo conveniente ressaltar o relevante montante de restos a pagar no exercício de 2016, conforme consta no Quadro 9 do Relatório de Gestão, confirmando o pagamento de R\$ 1.522.886,67 na referida ação. Pela clareza dos dados, observam-se quais as prioridades de atuação da Unidade.

14. Quanto à Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, a análise teve como foco principal o Plano Orçamentário 000A (Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos), em decorrência do acordado com a Corte de Contas. A implementação do plano orçamentário se dá de forma direta pela UPC por meio de fiscalizações nos assentamentos, procedimentos administrativos para retomada, indenizações por benfeitorias de boa-fé em lotes retomados, entre outros.

15. Nessa esteira de raciocínio, cabe tecer algumas considerações sobre as informações da execução financeira da referida ação, conforme demonstrativos do quadro a seguir:

Quadro 2 – Execução financeira da Ação 211A (PO A – Supervisão Ocupacional) – Comparativo entre o Incra Sede e o Incra Ceará (SR 02)

Ação/Plano Orçamentário	Unidade	Provisão Recebida R\$	Despesa Empenhada R\$	Despesa Liquidada R\$
Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Incra Sede	157.961.024,82	144.672.356,26	36.979.084,43
PO 000A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento		7.803.197,76	5.387.454,20	4.363.676,83
Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Incra Ceará (SR 02)	7.378.888,58	6.917.452,81	602.352,37
PO 000A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento		471.980,48	269.999,24	269.999,24

Fonte: Consulta dados do Siafi em 22 de março de 2017.

16. Pelo exposto, observa-se que a Ação 211A na Regional Ceará representa 5% da provisão distribuída aos Estados. Seguindo a mesma distribuição, o PO 000A-Supervisão Ocupacional repassado para o Ceará representa 6% do orçamento daquele plano orçamentário. Ressalta-se que foram liquidadas despesas no montante de R\$ 269.999,24 para o plano orçamentário da Supervisão Ocupacional, que corresponde a 45% do liquidado para a Ação 211A no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Ceará.

17. No quadro abaixo, encontra-se representado o resultado físico do plano orçamentário analisado.

Quadro 3 – Análise do cumprimento da meta física pactuada para a Supervisão Ocupacional

Plano Orçamentário	Unidade de Medida	Meta Física		Execução/Previsão (%)
		Previsão	Execução	
Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos	Lote ou Parcela Vistoriada/Supervisionada (und.)	550	1.308	238%

Fonte: Relatório de Gestão 2016.

18. Segundo informações prestadas pela Unidade, diferentemente do que ocorre nas demais superintendências regionais do país, os assentamentos no Ceará são implantados, em sua maioria, de forma coletiva, não havendo o parcelamento dos imóveis obtidos para a reforma agrária. Dessa forma, por meio das Equipes de Articulação Territorial (EAT), o Incra se desloca até os assentamentos e realiza reuniões coletivas, proporcionando o cumprimento de diferentes trabalhos em uma única viagem, não sendo necessário o deslocamento em cada parcela/lote. A UPC registra que essa

particularidade possibilita a maximização dos recursos de custeio e o atingimento das metas planejadas.

19. No exercício de 2016, estimou-se a meta de 550 parcelas ou unidades familiares para serem supervisionadas, revelando a Unidade o cumprimento do total de 1.308 famílias supervisionadas. A superação da meta estipulada se deu principalmente em razão da busca de soluções para os indícios apontados no Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário. Constituiu-se grupo de trabalho para elaborar um Plano de Providências Regional, a fim de sanear as irregularidades apontadas na decisão. Foram alocados recursos na ação de Supervisão Ocupacional, culminando em diversas iniciativas para notificar os beneficiários que se encontravam em situações irregulares.

20. Dessa forma, o percentual de execução em 238% da meta inicialmente prevista para o plano orçamentário em tela se deve, em grande parte, à contabilização das notificações realizadas às famílias indicadas com situações irregulares pelo acórdão, e não necessariamente ao cumprimento do planejamento de Supervisão Ocupacional nos assentamentos jurisdicionados à SR 02. Conforme será apresentado em item específico do presente relatório, a Unidade não possui plano de ação anual formalizado para executar o monitoramento dos assentamentos, considerando a capacidade operacional da Superintendência.

21. No quadro a seguir, encontra-se demonstrado o resultado financeiro da Supervisão Ocupacional.

Quadro 4 – Execução Orçamentária do Plano Orçamentário (Supervisão Ocupacional)

Plano Orçamentário		Provisão recebida R\$	Despesa Empenhada R\$	Despesa Liquidada R\$	Despesa empenhada/ Provisão (%)	Despesa liquidada/ Provisão (%)
Cód.	Título					
000A	Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos	471.980,48	269.999,24	269.999,24	57%	57%

Fonte: Relatório de Gestão 2016 e consulta dados do Siafi (22 de março de 2017).

22. Quanto à execução orçamentária, foram liquidados 57% do total provisionado. Entretanto, identificou-se que 26% desse total referem-se a despesas que poderiam estar mais bem alocadas em plano orçamentário diverso, como demonstrado no Achado A.1.2. Verificou-se o registro de empenho que poderia ser acompanhado com mais detalhe no plano orçamentário específico para supervisão do crédito instalação e não no âmbito da Supervisão Ocupacional.

23. Em síntese, os gastos efetuados para o plano orçamentário analisado encontram-se expressos no quadro a seguir:

Quadro 5 – Objetos do gasto do Plano Orçamentário (Supervisão Ocupacional)

Objeto do Gasto	Provisão Recebida R\$	Despesa Liquidada R\$	Despesa Liquidada/Provisão (%)
Diárias – Civil	278.722,00	146.148,52	52%
Passagens e despesas com locomoção	60.286,00	47.786,00	79%
Outros serviços de	92.407,76	35.500,00	38%

terceiros – pessoa jurídica			
Aquisição de imóveis	40.564,72	40.564,72	100%

Fonte: Consulta dados do Siafi em 22 de março de 2017.

24. Quanto ao item “Aquisição de Imóveis”, questionou-se a Unidade sobre a correlação entre o objeto do gasto e a finalidade da ação. A justificativa apresentada indicou a ocorrência de despesas com indenização de benfeitorias de boa-fé, em razão da caracterização prevista no item “d” do descritor do Plano Orçamentário 000A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos, Plano Plurianual – PPA 2016/2019. Dessa forma, mencionou-se que foi criado pela Diretoria de Desenvolvimento o Plano Interno – PI D2011ADD0A11, utilizado na Nota de Crédito – 2016NC006712 para atender as despesas com essa finalidade.

25. Conforme registro consignado no Relatório de Gestão 2016, os resultados das metas físicas das ações planejadas para a Unidade, em sua maioria, foram atendidos, encontrando-se expresso no quadro abaixo apenas os planos orçamentários que não cumpriram a meta estabelecida:

Quadro 6 – Execução das metas físicas pactuadas

Ação/Plano Orçamentário	Unidade de Medida	Meta Física		Execução/ Previsão (%)
		Previsão	Execução	
210U/ PO 0009 - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel/Posse Regularizado	4.000	2.982	74%
211A/ PO 0001 - Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	Crédito Supervisionado (famílias)	4.596	571	12%
211B*/ PO 0006 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	Família Assentada (und)	207	19	9%

Fonte: Relatório de Gestão 2016 e ajustes realizados por meio do Ofício nº 371/2017/GAB.INCRA-SR02CEARÁ, de 28 de abril de 2017.

* O Incra/CE indicou equivocadamente como Ação 211A no Relatório de Gestão.

26. No que diz respeito à Ação 210U/PO 0009, para o desempenho apresentado, a Unidade afirma que, no mês de julho de 2016, houve o distrato do Convênio INCRA/IDACE/Nº 24.000/2011, bem como poucos produtos foram validados pela equipe técnica do IDACE, no Convênio INCRA/IDACE/Nº 30.000/2008. Por sua vez, o baixo número apresentado para a Ação 211B/PO 0006 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias tem como justificativa o bloqueio determinado pelo TCU, por meio do Acórdão nº 775/2016, que suspende o processo de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária. Com relação à Ação 211A/PO 0001 – Supervisão e Fiscalização do Crédito Instalação, a Unidade Prestadora de Contas (UPC) informa que as atividades ficaram prejudicadas também em razão do acórdão mencionado, combinado com a reconsideração do Acórdão TCU nº 2451/2016.

27. Dessa forma, após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC, observa-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos às ações e planos orçamentários analisados do exercício de 2016, que a Unidade apresentou dificuldades para alcançar um melhor desempenho da gestão, tendo em vista o não atingimento de parte das metas para o exercício, situação que também está relacionada com as reprogramações anuais diante de contingências orçamentárias.

A.1.2) Comprometimento de verba orçamentária da Supervisão Ocupacional de projetos de assentamentos para fazer face à despesa de supervisão da concessão de crédito instalação

28. Em avaliação realizada nos empenhos registrados para o PO 000A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos, verificou-se o comprometimento de verba orçamentária, através da Nota de Empenho nº 2016NE000032, no valor de R\$ 69.038,54, sendo liquidada a mesma quantia para o atendimento da supervisão com vistas à qualificação da demanda do novo crédito instalação.

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

30. Diante da existência de plano orçamentário específico para supervisão do crédito instalação (PO 0001 – Supervisão e Fiscalização da Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária), observou-se a divergência na reserva de dotação orçamentária. Dessa forma, como boa prática orçamentária, ressalta-se a importância de o gestor efetuar a classificação dos empenhos de acordo com a caracterização dos planos orçamentários, com vistas a manter os controles adequados.

A.1.3) Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

31. Em análise às informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (Plano Orçamentário 0001 – Supervisão e Fiscalização da Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária, apresentadas no Quadro 12 (Ações do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento) do Relatório de Gestão, verifica-se a incompatibilidade do alcance da meta física (12,42%) com a execução de 153% da meta financeira. Observa-se a significativa execução dos recursos em confronto com a baixa execução da meta física, sem a apresentação no Relatório de Gestão das devidas circunstâncias que determinaram o contexto apresentado.

32. Instada a se manifestar, o Incra/CE informou que a ação do crédito é dividida em etapas e as atividades estavam relacionadas ao crédito restabelecido em 2014/2015. Considerou ainda que a maioria das ações de supervisão está relacionada à aplicação final de créditos restabelecidos, levando as equipes a realizar mais de um deslocamento, o que onerou os gastos da ação.

33. A situação apresentada diverge dos preceitos inerentes à Lei Orçamentária Anual 2016 e não condiz com o planejamento constante do Caderno de Metas da autarquia, ocasionando o comprometimento dos resultados quantitativos e qualitativos da ação orçamentária.

34. As causas para situação apresentada se devem às falhas na articulação entre a Superintendência Regional e o Incra Sede para elaboração da proposta orçamentária e definição das respectivas metas físicas da ação em análise, bem como a ausência de programação operacional para a realização da Supervisão Ocupacional nos assentamentos sob responsabilidade da Unidade.

B) Causas do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário

B.1) Supervisão Ocupacional

B.1.1) Inexistência de critérios objetivos (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura) para definição das metas de supervisão das áreas de assentamento da reforma agrária no Estado do Ceará

35. Em análise ao Caderno de Metas da autarquia, referente ao exercício de 2016, verificou-se que para a Ação Orçamentária 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (Plano Orçamentário 000A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento), foi previsto o quantitativo de 550 parcelas ou unidades familiares a serem supervisionadas para acompanhamento no Incra/CE, com recebimento de provisão no valor de R\$ 471.980,48. Conforme informações prestadas pela Unidade, as Superintendências Regionais definem com o Incra Sede o alinhamento dos quantitativos das metas ao planejamento estratégico da Instituição.

36. Entretanto, não foi demonstrada a metodologia utilizada pela Regional Ceará para definir os critérios de seleção das áreas a serem monitoradas, que indicassem de maneira objetiva as razões para o provimento da supervisão direta do Incra nos assentamentos, considerando recursos humanos, diárias, equipamentos, entre outros aspectos.

37. Destaca-se que a ação em análise apresenta fundamental importância para assegurar a adoção de medidas administrativas na prevenção e correção de eventuais irregularidades nas áreas concedidas para a reforma agrária. Por esse motivo, é importante esclarecer os parâmetros utilizados para fixar o quantitativo das parcelas que demandam supervisão na Regional. Inclusive a necessidade de aprimorar o planejamento já foi objeto do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

38. As providências para sanar a impropriedade identificada devem atender os termos da Instrução Normativa Incra nº 71, de 17 de maio de 2012, que estabelece no artigo 5º a competência do Superintendente Regional, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, para planejar os trabalhos de supervisão, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação, bem como observar as definições do artigo 112, II, e artigos 57 a 59 do Regimento Interno do Incra (Portaria nº 20, de 8 de abril de 2009).

39. Há de se ponderar que a deficiência no planejamento das áreas que demandam supervisão direta do Incra contribui para a ausência de informações sobre a

série histórica, indicadores, diferenças regionais dos assentamentos, não conferindo à Unidade condições de realizar, a partir de dados estruturados, o monitoramento da Supervisão Ocupacional nos próximos exercícios. Coopera ainda a situação para a definição de metas não realistas, comprometendo o arranjo do plano operacional e a aferição dos resultados da entidade, além de possibilitar falhas na orientação às Superintendências realizada pela Diretoria de Desenvolvimento.

40. Consoante observado, a Supervisão Ocupacional realizada de forma deficiente, sem definição de estratégia para gerenciar as áreas que demandam acompanhamento constante pelo Incra/CE, resulta em conclusões imprecisas sobre a efetividade do Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Ceará.

B.1.2) Inexistência de programação operacional para a realização de ações de Supervisão Ocupacional pela Superintendência Regional

41. Apesar de definidas como atividades de natureza rotineira e constante, as ações empreendidas para acompanhamento e fiscalização das áreas reservadas à reforma agrária não estão previstas em cronograma anual aprovado pela Superintendência Regional do Ceará. Por ocasião da construção do Plano de Metas, a Unidade estima um total de parcelas/unidades familiares a serem supervisionadas no exercício e utiliza a força de trabalho das Equipes de Articulação Territorial (EAT) para realizar os levantamentos ocupacionais nos assentamentos, de forma integrada com outras ações. Não há, todavia, um calendário anual que oriente os técnicos sobre as áreas prioritárias de atuação, sem prejuízo de inclusão de novas demandas, em razão de outras situações que a Superintendência precise intervir.

42. Os benefícios da implementação de programação operacional vai ao encontro da Instrução Normativa Incra nº 71, de 17 de maio de 2012, que normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária. Além disso, indica concordância com as diretrizes do manual de procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa Incra nº 71/2012 e com o Regimento Interno do Incra (artigo 117, II), versão vigente em 2016.

43. A questão suscitada apresenta como causas a deficiência da função de supervisão do Incra Sede na definição de critérios para o planejamento das atividades de Supervisão Ocupacional e conseqüentemente no cronograma anual da Superintendência Regional. Salienta-se ainda a ausência de organização e definição no âmbito regional para o planejamento das atividades de acompanhamento e fiscalização.

44. Nesse sentido, depreende-se que a Supervisão Ocupacional vem sendo realizada de forma deficiente, sem definição de estratégia para gerenciar as áreas que demandam acompanhamento constante pelo Incra/CE, de forma a observar as maiores irregularidades ou a caracterização de localidades em que a gestão pode ser realizada de forma reduzida. A forma de atuação vigente prejudica ainda a otimização dos recursos humanos, financeiros e materiais disponíveis para a atividade, bem como não permite avaliar a efetividade do Programa Nacional de Reforma Agrária.

B.1.3) Produção de relatórios técnicos com informações insuficientes para caracterizar a real situação das áreas vistoriadas

45. Em análise realizada aos produtos originados dos trabalhos de Supervisão Ocupacional, verificou-se que são produzidos relatórios técnicos de viagens pelas Equipes de Articulação Territorial (EAT) ao final dos trabalhos de campo, demonstrando o resumo das atividades executadas. Esses relatos mostram-se mais pertinentes para justificar a concessão de diárias e passagens do que propriamente suprir a Superintendência com informações atualizadas sobre os projetos de assentamento vistoriados.

46. Em consulta à amostra de relatórios produzidos após viagens arcadas com recursos do Plano Orçamentário de Supervisão Ocupacional, observou-se que os relatos trazem dados sobre situações pontuais de abandono nos assentamentos, necessidade de atualizações cadastrais de beneficiários, notificações realizadas diante de alguma irregularidade e realização de reuniões nos assentamentos visitados. Os documentos, todavia, não são estruturados com informações consolidadas dos projetos de assentamento, de forma a subsidiar a tomada de decisão do gestor quanto à regularidade ou não da operacionalização do Programa Nacional de Reforma Agrária na localidade vistoriada.

47. A definição de relatórios padronizados pode auxiliar a tomada de decisão dos gestores no que se refere à regularidade das áreas vistoriadas, em atenção aos termos da Instrução Normativa Incra nº 71, de 17 de maio de 2012, que normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária. Além disso, a definição de relatórios padronizados vai ao encontro das diretrizes do manual de procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa Incra nº 71/2012.

48. No que diz respeito à origem efetiva do presente fato, destaca-se a ausência de instruções e documentos padronizados para consolidar os dados colhidos em campo nas ações de Supervisão Ocupacional, bem como a baixa qualidade dos dados presentes nos relatórios, não se mostrando proveitosos para contribuir com o processo de tomada de decisão. Ademais, cita-se a fragilidade das orientações dispostas na IN nº 71/2012 para a consolidação das informações advindas das ações de Supervisão Ocupacional.

49. Conforme examinado, a produção de relatórios não traduz as informações que são fundamentais para respaldar a análise da regularidade das áreas vistoriadas e amparar as deliberações dos gestores. Os documentos não apresentam dados agregados referentes ao número de ocupantes e/ou assentados, aos créditos para instalação, à produção realizada nos assentamentos, de modo que se possa concluir sobre a operacionalização do programa de reforma agrária no âmbito regional.

B.1.4) Fragilidade da gestão das informações obtidas durante as atividades de Supervisão Ocupacional

50. Nos exames realizados para evidenciar como a Unidade gerencia as situações encontradas nos trabalhos de campo durante a Supervisão Ocupacional, verificou-se inexistir uma base estruturada de informações que consolide os dados

referentes aos assentamentos vistoriados pelas equipes, de modo a apresentar um relato gerencial das demandas existentes em cada projeto de reforma agrária.

51. Observou-se que as Equipes de Articulação Territorial, quando retornam dos trabalhos de campo, produzem relatórios de viagem que descrevem sucintamente as ações realizadas nas áreas supervisionadas. Diante do registro de alguma irregularidade, os formulários que certificam as situações encontradas nos assentamentos são inseridos nos processos administrativos individuais dos beneficiários e atualizados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra). Entretanto, não foram identificados mecanismos para organizar as informações reunidas de cada projeto, de forma que se resgate com agilidade as diligências realizadas em cada localidade, bem como as providências adotadas na solução dos problemas já identificados.

52. A consolidação e o gerenciamento das informações obtidas nos trabalhos de Supervisão Ocupacional coadunam-se com as disposições da Instrução Normativa Incra nº 71, de 17 de maio de 2012, que normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária. Outrossim, convergem com as diretrizes do manual de procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa Incra nº 71/2012.

53. Registra-se como circunstância determinante para a ocorrência do fato descrito a falta de definição de mecanismo de controle, que idealmente poderia ser um módulo de diagnóstico da situação do assentamento no Sistema Sipra, para consolidar as informações identificadas durante a Supervisão Ocupacional. Nesse viés, destaca-se ainda a indefinição de orientação sobre quais informações são primordiais para as equipes apresentarem nos relatos de Supervisão Ocupacional, de forma a permitir, representar e consolidar as situações encontradas nos projetos de reforma agrária.

54. Consoante observado, as informações sobre as ações de Supervisão Ocupacional ficam restritas aos processos individuais dos beneficiários e aos registros estruturados no Sipra, não havendo ferramenta de busca ágil sobre as ações adotadas pela Superintendência no âmbito de cada assentamento vistoriado no Estado, tais como problemas identificados, situações das habitações, composição familiar, produção, comercialização, entre outros aspectos. Nesse sentido, a situação ora verificada acarreta prejuízo ao gerenciamento e à possibilidade de acesso a informações para conclusão sobre a efetividade do Programa Nacional de Reforma Agrária.

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

B.2.1) Inconsistências no Sipra que inviabilizam a conformidade das informações inseridas na ferramenta e a utilização satisfatória pelos servidores

55. Em análise realizada aos procedimentos adotados pela Unidade para controle do Sistema Sipra, verificou-se que a ferramenta necessita de aprimoramentos e evoluções para gerir as informações do Programa Nacional de Reforma Agrária, em especial no que tange ao tratamento, sistematização e recuperação de dados atualizados sobre os projetos de assentamento e seus beneficiários. Além disso, não se comprovaram controles internos que atestem a fidedignidade dos dados incluídos nessa ferramenta.

56. Diante das considerações apresentadas pelos servidores em entrevistas realizadas durante os trabalhos de campo, bem como em face dos testes efetuados no sistema, observaram-se impropriedades que demandam medidas corretivas, conforme os termos destacados a seguir.

57. O Incra Sede não disponibiliza canal específico para tratamento dos problemas identificados no Sistema Sipra. As eventuais falhas detectadas pelas equipes são repassadas ao gestor do sistema na Superintendência Regional, que fica responsável por encaminhar a demanda para a Sede em Brasília, por e-mail ou telefone, sem definição de prazo para solução das questões apresentadas.

58. O sistema apresenta falhas na geração de relatórios, problemas em informações que compõem documentos gerenciais, ausência de dados importantes no espelho dos beneficiários, possibilidade de alteração de dados cadastrais de outras Superintendências, bem como módulos subutilizados, situações essas que afastam a integridade das informações disponíveis na ferramenta e a confiança dos usuários na sua utilização.

59. Os servidores desconhecem a existência de manual da ferramenta e relatam que aprenderam a utilizar o sistema na prática, com a ajuda dos servidores mais antigos. O Sipra não realiza críticas para identificar duplicidade de dados de beneficiários e há dificuldade do órgão central na resolução dos problemas operacionais do sistema relatados pelos servidores das Superintendências.

60. As fragilidades identificadas merecem compor planejamento para solução de impropriedades, de forma que o sistema passe a atender os critérios dispostos nas normas que regem o cadastramento, seleção e homologação de famílias, bem como as boas práticas de Tecnologia da Informação.

61. A razão para as disfunções apresentadas consiste na deficiência nas ações de orientação e aprimoramento do Sistema Sipra pelo órgão central da Unidade. O sistema não apresenta informações confiáveis, estabilidade e atualizações necessárias que correspondam ao monitoramento das ações do Programa Nacional de Reforma Agrária. Nesse sentido, destaca-se que os trabalhos realizados pelos órgãos de controle e as reclamações dos usuários confirmam a ausência de confiabilidade no cadastro de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

B.2.2) Fragilidade no controle de acesso de usuários do Sistema Sipra

62. Em análise à política de controle de acesso ao Sistema Sipra, verificou-se a ausência de rotina instituída para o acompanhamento dos usuários ativos na ferramenta. A Unidade apresentou a relação dos servidores que possuem acesso ao sistema e informou que não existe procedimento padrão seguido para bloquear os profissionais desligados da autarquia. O sistema permite o acesso de servidores, estagiários e terceirizados, não sendo claras as permissões concedidas para cada perfil.

63. A Unidade explicou que, para o cancelamento de acesso ao sistema, necessita-se que a área de vinculação do servidor comunique o seu afastamento. Essa comunicação não é realizada como um procedimento de rotina, o que ocasiona a desatualização permanente da lista de usuários que acessam a ferramenta.

64. Após recebimento da Matriz de Achados do presente relatório, o Incra/CE apresentou expediente com providências para levantar a situação dos usuários, considerando os desligamentos por aposentadoria e demissão ou a situação dos servidores, profissionais terceirizados e estagiários.

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

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

C.1.1) Verificações acerca da seleção de novos beneficiários para a reforma agrária e processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados

65. Com objetivo de avaliar o cumprimento dos itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário, solicitou-se a relação dos novos beneficiários da reforma agrária no Estado do Ceará, selecionados em 2016 e 2017, com as respectivas datas de homologação. Requereu-se ainda a relação dos contratos de concessão de uso emitidos no mesmo período, com cópia das respectivas portarias ou normativo similar que demonstrassem a publicidade dos contratos.

66. Da análise da documentação apresentada, verificou-se que, entre os exercícios de 2016 e 2017, consoante relação de beneficiários extraída do Sistema Sipra, foram homologadas 20 famílias, sendo uma na região de Canindé, Projeto de Assentamento Tiracanga (data de homologação: 23/3/2017) e 19 no Projeto de Assentamento Lagoa de Dentro (data de homologação: 12/2/2016). A Unidade ressalta que o número apresentado tem como justificativa o bloqueio determinado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que suspendeu o processo de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária.

67. No que diz respeito ao Projeto Tiracanga, a data de homologação destacada na relação de beneficiários foi de 23 de março de 2017. Entretanto, ao se analisar o espelho da unidade familiar, verifica-se que a referida data trata da transferência para um outro assentamento, uma vez que a homologação do beneficiário consta como registro em 23 de dezembro de 1998.

68. Quanto ao Projeto de Assentamento Lagoa de Dentro, a data de homologação é anterior a 6 de abril de 2016, data da sessão que deliberou o Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário. Dessa forma, considera-se regular a homologação das 19 famílias, bem como o cumprimento dos itens determinados pelo Tribunal.

D) Estrutura de correição e ações disciplinares

D.1) Gestão das ações disciplinares

D.1.1) Ambiente de controle

69. No intuito de avaliar questões atinentes à gestão da atividade correcional no âmbito da Unidade, abordando assuntos afetos à seara disciplinar, tais como normas regulamentares, infraestrutura, fluxo de procedimentos, denúncias/representações, CGU-PAD, comissões disciplinares, entre outras matérias, a equipe de auditoria procedeu a entrevistas com gestores e membros de comissões disciplinares acerca desses temas, nos dias 28 e 31 de março de 2017.

70. Com base nas seis declarações colhidas, pode-se concluir que a atividade correcional, no âmbito da SR 02, é realizada de forma pontual e esporádica, já que a quantidade de processos disciplinares instaurados naquela Unidade é pequena.

71. Isso não obsta, por sua vez, que a SR 02, a despeito das limitações físicas e de recursos financeiros, busque melhorias contínuas e permanentes quanto à infraestrutura a ser disponibilizada às comissões disciplinares, promova o aprimoramento do fluxo de procedimentos afetos à seara disciplinar, bem como aprimore o tratamento que vem realizando quanto ao processamento das denúncias/representações que são por ela recepcionadas, especialmente no que tange aos seguintes aspectos:

a) No que se refere às normas regulamentares, foi evidenciado que não há ordens de serviço ou manuais internos que orientem as atividades das comissões disciplinares;

b) No que concerne aos aspectos de infraestrutura, verificou-se que não há um setor específico de atividade correcional e que não há sala própria para oitivas de testemunhas e inquirição de acusados;

c) Constatou-se, também, que há controle quanto ao andamento dos processos, mas que não é regularmente feito inventário periódico deles, e que os processos correntes ficam sob a responsabilidade da comissão apuratória, sendo armazenados em espaço físico nos recintos da PFE/INCRA/CE, ao passo que os processos disciplinares finalizados normalmente são arquivados em arquivos próprios na Divisão de Administração da SR 02;

d) Ainda quanto ao tópico infraestrutura, constatou-se a existência de um arquivo da PFE/INCRA/CE, no qual estão arquivados alguns processos findos (antigos). Observou-se, ainda, que nos recintos da Procuradoria existe uma sala que é solicitada pela SR 02 para atendimento de demandas não somente de comissões disciplinares, mas também para comissões de Tomada de Contas Especial (TCE) e convênios (análise e prestação de contas);

e) No que tange ao fluxo de procedimentos, evidenciou-se que inexistia um controle específico quanto aos procedimentos disciplinares pendentes de instauração, nem é feito controle de prescrição desses procedimentos, bem como não existe um controle específico, em tempo real, da situação dos processos disciplinares, sem perder de vista que o controle de trâmite de procedimentos disciplinares é o mesmo que se aplica aos demais processos administrativos. Por outro lado, o Superintendente Regional acompanha o trabalho desenvolvido pelas comissões na medida em que se manifesta a respeito dos pedidos de recondução/prorrogação dos trabalhos, bem como em situações em que toma decisão em prol da instrução processual;

f) No que concerne às denúncias/representações, foi evidenciado que os referidos expedientes são recepcionados pelo Protocolo da SR 02 e depois encaminhados para o Gabinete da Superintendência. Por meio de triagem realizada quanto ao teor da denúncia/representação, caso se trate de servidores da SR 02, o documento é encaminhado para a Divisão de Administração/RH daquela Regional, quando se refere a assentamentos, encaminha-se para a Divisão de Desenvolvimento, e quando são assuntos envolvendo tráfico de drogas, a providência é encaminhar para a Ouvidoria, que coleta informações, instrui e ultima encaminhamento para a Secretaria de Segurança Estadual. Contudo, no que se refere ao registro do recebimento de denúncia, não há um controle específico, existindo a recepção de qualquer documento

por meio de livro de protocolo. Assim, a SR 02 providencia cópia de segurança do documento original, que é devidamente arquivada, e o trâmite da denúncia é o mesmo que se dá a qualquer documento.

g) No tocante às comissões disciplinares instauradas no âmbito da SR 02, foi observado que não existe comissão permanente, que há registro de cinco servidores capacitados (comprovação com certificado) e com experiência em CPAD, e o critério utilizado para a escolha dos membros das comissões é a existência de servidores que já participaram de outros processos disciplinares.

h) Não há espaço físico exclusivo para as atividades disciplinares, já que o uso para tal finalidade dá-se de forma esporádica ou sazonal, sem perder de vista que há limitações quanto aos equipamentos de suporte a serem disponibilizados às comissões.

i) No que tange a outros assuntos afetos à seara disciplinar, evidenciou-se que a SR 02 não realiza atividade preventiva relacionada à matéria correcional e que a composição das comissões disciplinares não prioriza servidores em exercício na própria SR, seja em função do constrangimento de apuração correcional dar-se entre colegas de trabalho, seja pelo fato de o Incra Sede dispor de equipes técnicas e arcar com os custos de deslocamento (diárias e passagens), por meio do seu orçamento.

72. No que se refere ao Sistema CGU-PAD, o assunto será tratado em tópico específico a seguir.

D.1.2) Não utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD)

73. Sobre o referido sistema, que visa registrar as informações sobre os processos disciplinares, salienta-se que a Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabeleceu a obrigatoriedade de seu uso no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

74. No âmbito do Incra, a política de uso do CGU-PAD está disciplinada na Portaria INCRA nº 290, de 26 de agosto de 2008, que menciona acerca do registro de informações, acesso ao sistema, bem como da habilitação de acesso.

75. No intuito de verificar a utilização do Sistema CGU-PAD, bem como a implementação da política de uso a ele relativo, no âmbito da SR 02, procedeu-se entrevistas com gestores da Unidade.

76. Das entrevistas ora coletadas, contatou-se que, embora existam processos disciplinares instaurados pelo Superintendente Regional do Incra no Ceará, os de nºs 54000.000804/2015-22 e 54130.001041/2015-51, o corpo técnico da SR 02 não vem cadastrando os dados e informações desses processos no CGU-PAD.

77. Portanto, as causas detectadas foram inobservância às disposições elencadas na Portaria CGU nº 1.043/2007 e na Portaria INCRA nº 290/2008, que tratam sobre o uso do sistema CGU-PAD, bem como indefinição quanto aos servidores da SR 02 responsáveis pelo cadastramento das informações sobre processos disciplinares. Com relação a essa última causa, a Unidade, após os trabalhos de campo, informou que indicou dois servidores à coordenação adjunta do Sistema CGU-PAD no âmbito do Incra, sanando a inconformidade retratada.

78. Por fim, a ausência de registros no CGU-PAD resulta em fragilidades no controle dos processos disciplinares e propicia o advento da prescrição.

D.2) Avaliação das atividades correcionais

D.2.1) Não apuração de responsabilidade quanto aos pagamentos indevidos a servidor

79. Sobre o fato em apreço, de uma leitura compreensiva do Processo nº 54130.001239/2008-14, nota-se que o servidor CPF ***,974.962-** começou a apresentar licenças médicas a partir de 1º de janeiro de 2008 e desde então deixou de trabalhar na SR 02, a despeito de essas licenças não terem sido homologadas e as frequências mensais do referido servidor não terem sido assinadas pela chefia imediata.

80. Nesse diapasão, em face da situação irregular do servidor, que não comparecia perante as juntas médicas oficiais, nem apresentava justificativas, a Procuradoria Federal Especializada no Incra/CE (PFE/INCRA/CE) manifestou-se, por meio da Informação/PFE/INCRA/CE nº 14/2009, de 26 de janeiro de 2009 (fls. 24/26), nos autos do Processo Apenso nº 54130.002951/2008-22, e propôs a constituição de comissão para apuração dos fatos ora narrados, sob o rito sumário, à luz dos artigos 133 e 140 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

81. Após o advento da manifestação jurídica sob análise, a SR 02 manteve-se inerte em relação ao início da apuração, e logo depois o Incra/CE instaurou o Processo nº 54130.001112/2012-73, no qual novamente foi feita a discussão sobre o mesmo assunto e o mesmo servidor.

82. Nesse quadrante, a PFE/INCRA/CE manifestou-se por meio do Parecer/PFE/nº 7/2012, de 21 de fevereiro de 2013 (fls. 118/121), em que retrata que o servidor em epígrafe estava ausente do trabalho no período correspondente aos anos de 2009 a 2012, e que, a despeito do lapso temporal decorrido, a SR 02 tinha que adotar providências no sentido de apurar a conduta do servidor, por meio de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), sob o rito sumário.

83. Mesmo com nova manifestação jurídica, mais uma vez a SR 02 quedou-se inerte na instauração do apuratório. No entanto, logo depois a Coordenação-Geral Trabalhista (CGT/PFE/INCRA/PGF/AGU), por meio da Nota nº 023/2014/AAL/CGT/PFE-INCRA/PGF/AGU, de 5 de setembro de 2014 (fls. 144/145), manifestou-se conclusivamente acerca de medidas a serem adotadas no Processo nº 54130.001239/2008-14, pautando-se em relatório de viagem (fl. 147) elaborado por servidores da Coordenação de Apoio e Procedimentos Disciplinares (GABT), que tratou da supervisão dos processos disciplinares no âmbito do Incra/CE.

84. O referido relatório de viagem, datado de 18 de agosto de 2014, contemplou todo o histórico do processo sob análise, *in verbis*:

2º) O Processo nº 54130.001239/2008-14 refere-se às licenças médicas que o servidor [...] vem usufruindo desde 01.01.2008 sem a devida homologação pela junta médica. Referido servidor foi convocado para 3 (três) inspeções médicas não tendo comparecido a nenhuma delas. A área de Recursos Humanos da SR-02, convocou o servidor por edital, que não respondeu a convocação.

[...]

Assim, recomendamos a imediata suspensão da folha de pagamento do servidor [...], o que já deveria ter sido feito há muito tempo. Porém, nossa sugestão não foi acatada, tendo os servidores da SR(02) CE entendido que deveriam tentar localizar o endereço do referido servidor.

Porém, insistimos que seja providenciada a suspensão imediata do servidor [...], da folha de pagamento, cujas faltas não estão justificadas desde janeiro de 2008, sem prejuízo da instauração, simultânea, de um Processo de Rito Sumário (para apurar o possível Abandono de Cargo do servidor [...], nos termos do art. 138 c/c o art. 140 da Lei nº 8.112/90), e de uma Comissão Sindicante Investigativa (para identificar autoria e materialidade dos pagamentos indevidos da remuneração do mencionado servidor).

85. Com base no mencionado relatório de viagem, a CGT/PFE/INCRA/PGF/AGU, por meio da Nota Técnica nº 023/2014/AAL/CGT/PFE-INCRA/PGF/AGU, de 5 de setembro de 2014, noticiou que as medidas a serem adotadas em relação às irregularidades constantes no Processo nº 54130.001239/2008-14 já estavam descritas no referido relatório, mas que a PFE/INCRA/CE, por ser órgão de assessoramento jurídico da SR-02, é quem deveria analisar os autos em comento.

86. Assim, houve novo pronunciamento jurídico por parte da PFE/INCRA/CE, na forma do Parecer PFE/INCRA/CE/Nº 105/2014, de 30 de outubro de 2014 (fls. 157/164), que, de forma minuciosa, abordou o contexto fático acima retratado, tendo ao final proposto instauração de PAD para apurar o abandono de cargo (conforme já dito em anteriores pareceres jurídicos da própria PFE/INCRA/CE), bem como a apuração de responsabilidade quanto aos pagamentos que foram realizados ao servidor sem a correspondente contraprestação laboral, que retroage a 1º de janeiro de 2008.

87. Sobre as providências a serem envidadas pela SR 02, observa-se que, pela Portaria/INCRA/SR(02) G nº 9, de 21 de setembro de 2015, foi instaurado o PAD nº 54000.000804/2015-22 (Vol. I e II), sob o rito sumário, com a finalidade de apurar abandono de cargo do servidor, tendo em vista sua ausência injustificada ao trabalho, por mais de trinta dias consecutivos, conforme consta no Processo nº 54130.001112/2013-73. Ao final dos trabalhos, a Comissão Disciplinar, por meio do Relatório Final (fls. 285/320), datado de 24 de março de 2016, propôs a demissão do referido servidor, à luz do artigo 132, II, da Lei nº 8.112/1990.

88. Com relação ao PAD sob análise, salienta-se que o processo físico atualmente encontra-se na Casa Civil, concluso para julgamento.

89. Ainda sobre o assunto, de uma leitura parcimoniosa dos autos do Processo nº 54130.001112/2012-73, vê-se que a SR 02 passou a envidar esforços quanto ao corte de ponto do servidor em epígrafe e respectivo desconto em folha de pagamento somente a partir do mês de novembro de 2014, retroativo à data de 27 de agosto de 2014.

90. No entanto, de uma leitura dos autos supramencionados, não se vislumbrou qualquer providência envidada pela SR 02 no que concerne à apuração de

responsabilidade quanto aos pagamentos que foram realizados ao servidor sem a correspondente contraprestação laboral, que retroage a 1º de janeiro de 2008.

91. Assim, a causa detectada foi a não apuração de responsabilidade quanto aos pagamentos que foram realizados ao servidor sem a correspondente contraprestação laboral, no período de janeiro/2008 a agosto/2014.

D.2.2) Ausência de controles internos administrativos quanto aos processos pendentes de instauração

92. Em relação à existência de procedimentos disciplinares pendentes de instauração, a Unidade informou que procedeu pesquisas nas instalações da SR 02 e constatou a existência de dois processos administrativos, de nº 54130.000552/2014-75 (e respectivo apenso nº 54000.000396/2014-28) e nº 54000.000918/2013-19 (e respectivo apenso nº 54130.000876/2012-41), que se encontravam “engavetados no gabinete daquela Superintendência, desde o exercício de 2014”.

93. O primeiro processo se refere à denúncia relativa a servidor da SR 02 que estaria inserindo em redes sociais, e posteriormente na rede Incra, matéria na qual faz graves acusações contra alguns servidores, a direção nacional do Incra e até mesmo órgãos do governo do Estado do Ceará parceiros da autarquia agrária. A PFE/INCRA/CE (fls. 11/41), quando de sua manifestação, pronunciou-se pela constituição de comissão de sindicância investigativa com vistas à apuração dos fatos.

94. Com relação ao Processo nº 54130.000552/2014-75 (e respectivo apenso nº 54000.000396/2014-28), a Unidade informou que encaminharia os autos à Corregedoria-Geral do Incra Sede, pelo fato de a denúncia abranger a direção central da autarquia.

95. No entanto, à fl. 15 do Processo Apenso nº 54000.000396/2014-28 consta o Despacho nº 84/2014/GABT-1, de 2 de junho de 2014, em que a chefia da Divisão de Procedimentos Disciplinares (GABT-1) propõe o retorno dos autos ao Gabinete da Presidência do Incra, após fosse dado conhecimento da matéria à SR 02 e realizadas as providências posteriores, entre elas o apensamento ao Processo nº 54130.000552/2014-75.

96. Nesse sentido urgem providências por parte do Superintendente Regional no sentido de encaminhar, o mais breve possível, os autos do Processo nº 54130.000552/2014-75 (e respectivo apenso nº 54000.000396/2014-28) à Presidência da autarquia agrária para adoção das medidas que lhe sejam pertinentes, em face de um eventual advento da prescrição disciplinar caso não se instaurasse a sindicância investigativa sugerida em manifestação jurídica da PFE/INCRA/CE.

97. O segundo processo se refere à denúncia de assédio moral praticado pelo então chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária da SR 02. A PFE/INCRA/CE (fls. 92/93), quando de sua manifestação, pronunciou-se também pela constituição de comissão de sindicância investigativa com vistas à apuração dos fatos.

98. Quanto a esse segundo processo, a Unidade informou que as denúncias têm o mesmo teor daquelas constantes no Processo Administrativo nº

54000.000857/2012-09, que deu causa à abertura do Processo Administrativo nº 54000.000256/2017-01, situação demonstrada por meio do Ofício nº 664/2017/GAB./INCRA-SR02 CEARÁ, de 10 de julho de 2017. É imperioso ressaltar que o assunto sob exame foi abordado no Parecer nº 00053/2017/GAB/PFE-INCRA-CE/PGF/AGU, que se manifestou, em acolhimento às razões apresentadas pelo Incra/CE, no sentido de que o Processo nº 54000.000918/2013-19 (e respectivo apenso nº 54130.000876/2012-41) fosse apensado aos processos acima referidos, o que foi observado pelo Superintendente Regional quando do encaminhamento feito ao Chefe de Gabinete da Presidência do Incra.

99. Ainda que comprovados os encaminhamentos dos processos ao Incra Sede, urgem providências, como boas práticas administrativas, para que a Unidade estabeleça controles internos quanto aos processos pendentes de instauração, evitando, assim, o advento de possível prescrição disciplinar.

E) Atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de controle

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

E.1.1) Avaliação das rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pelo órgão de controle interno

100. O órgão de controle interno avaliou o cumprimento das recomendações destinadas à Superintendência do Ceará, oriundas de trabalhos anteriores, considerando o exame das rotinas de acompanhamento e atendimento, bem como a existência de pendências de resolução que impactaram a gestão da Unidade.

101. Realizada a revisão das providências adotadas, foram analisadas duas recomendações que permaneciam em acompanhamento no Sistema Monitor. Instada a se manifestar sobre as referidas recomendações pendentes, a Unidade apresentou justificativas, por meio do Ofício nº 311/2017/GAB./INCRA-SR02CEARÁ, de 30 de março de 2017. Vale mencionar que as considerações apresentadas serão devidamente tratadas no mencionado sistema.

102. Não obstante, importa destacar que, quanto à recomendação que envolve o Convênio nº 640198/2008, a pendência de registro no Siconv permanece, em razão de problemas relatados para a migração dos dados do Siafi. A Unidade menciona que tentou solucionar o caso junto ao Ministério do Planejamento, conforme termos apontados no OFÍCIO/INCRA/SR(02)G/Nº1598/2011, de 29 de agosto de 2011, mas afirma que não obteve êxito na demanda.

103. Apesar do acima exposto, a Unidade apresentou, no item “Declarações de integridade” do Sistema e-Contas, documento em que confirma a integridade e completude das informações sobre convênios e instrumentos congêneres no Siconv, sem realizar o registro de ressalva para o caso citado, situação que requer acompanhamento pelos órgãos de controle, uma vez que o instrumento permanece em vigência até 2018.

104. Convém anotar que, no Relatório de Gestão 2016, a Unidade apresentou providências implementadas para constatações de relatórios oriundos do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), embora as recomendações ainda não estivessem cadastradas no Sistema Monitor. Dessa forma, é importante registrar que

as medidas adotadas pela Superintendência para atendimento das referidas demandas serão tratadas no monitoramento do Plano de Providências Permanente.

105. É oportuno destacar que a Unidade ainda não mantém rotina de acompanhamento das recomendações pelo Sistema Monitor. Verificou-se que os gestores da SR 02 não possuem familiaridade com a ferramenta, apesar do cadastramento de servidores para acompanhamento das demandas. A rotina de atendimento das recomendações na Unidade se desenvolve a partir do recebimento de comunicações oriundas dos órgãos de controle. A Superintendência busca responder as ocorrências dentro do prazo definido para cumprimento, tendo apresentado exemplo do envio de ofícios para atendimento de recomendações dispostas no Plano de Providências Permanente, anteriormente monitorado pela CGU.

106. Observa-se, dessa forma, que as recomendações pendentes de atendimento precisam de esforço permanente da Unidade para um acompanhamento e atualização das providências. Ademais, não foram constatados passivos de recomendações que impactaram a gestão no que se refere às causas do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.

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

E.2.1) Verificação de informações sobre determinações/recomendações do Tribunal de Contas da União

107. Conforme escopo definido, foi realizada a verificação do atendimento dos acórdãos da Corte de Contas emitidos para o Superintendência do Incra no Ceará, considerando recomendações e determinações específicas para acompanhamento do órgão de controle interno, ou com impactos nas causas do Acórdão TCU nº 775/2016. A metodologia consistiu no levantamento dos acórdãos com determinação para a Unidade, emitidos entre 2014 e 2016.

108. Nesse sentido, verificou-se que não foram expedidos acórdãos à Unidade com determinações e citações específicas para atuação do controle interno, ou mesmo que tenham relação com as causas do Acórdão nº 775/2016. Todavia, apresentam-se, no quadro a seguir, as medidas implementadas pelo Incra/CE para o cumprimento de acórdãos que destacam itens necessários aos registros no Relatório de Gestão:

Quadro 7 – Acompanhamento dos acórdãos do Tribunal de Contas da União

Acórdão do TCU	Manifestação da Unidade
Acórdão TCU nº 4353/2014 – 1ª Câmara (item 1.7.1)	A recomendação está sendo cumprida conforme requisito expresso no art. 16, I, da Lei 8.443/1992, para tanto, estamos anexando a OS que designa a contadora para atestar o cumprimento da exatidão dos demonstrativos contábeis da gestão, bem como as respectivas declarações da contadora.
Acórdão TCU nº 1064/2015 – 2ª Câmara	Em relação a este acórdão em seus itens 1.7.1.2 e 1.7.1.3, a Regional vem publicando estas informações em seu Relatório de Gestão a partir de 2015, em seus itens 9.4.1, pág. 82 e 9.4.2, pág. 83, conforme entendimento junto ao auditor da CGU à época, publicado no site INCRA, http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/relatorios/relatorios-de-gestao e o Relatório 2016, itens 9.4.1, pág. 84 e 9.4.2, pág. 84, a ser ainda publicado no site do Incra, vez que foi finalizado

	somente em 22 de março de 2016. Em relação ao item 1.7.1.4, a Regional apresentou o rol de responsáveis da unidade de acordo com as informações solicitadas pelas decisões normativas regulamentadoras. Ressalta-se que, a informação correta foi encaminhada pelo Ofício/INCRA/SR(02)G/Nº940/2015.
Acórdão TCU nº 6008/2016 – 1ª Câmara	Em relação ao item 1.7.1 – Determinação acatada conforme item 3.3.2 – Obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento, subitem vi. Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados, do Relatório de Gestão exercício de 2016. Em relação ao item 1.7.3 – Recomendação acatada, a Regional trabalhará na busca de recursos para atendimento desta recomendação. Observa-se que não foram provisionados recursos orçamentários/financeiros para a Regional, no exercício de 2016, para a Ação Reforma e Instalações de Prédios – ND 449051. Ressalta-se ainda, que devido as seguidas restrições orçamentárias há uma dificuldade de aporte de recursos por parte do Incra/Sede para este fim. Em relação ao item 1.7.4 – A Regional está ciente da ausência dos registros, entretanto, estamos trabalhando para cumprimentos aos itens e subitens determinados no Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, conforme item 3.3.2 – Obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento, subitem vi. Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados, do Relatório de Gestão exercício de 2016.

Fonte: Ofício nº 256/2017/GAB./INCRA-SR02CEARÁ, de 24 de março de 2017.

109. Por fim, verificou-se que não foram expedidos acórdãos relativos à Unidade com determinações e citações específicas para atuação do controle interno, ou mesmo que tenham relação com as causas do Acórdão TCU nº 775/2016 – Plenário.

F) Conformidade das peças

F.1) Relatório de Gestão

F.1.1) Avaliação das informações prestadas nas peças do processo de contas referente ao exercício de 2016

110. Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, conforme escopo definido para a auditoria, avaliou-se a conformidade das peças que compõem o processo de contas da Superintendência do Incra no Ceará, examinando os documentos disponibilizados no Sistema e-Contas, em observância aos normativos e às orientações pertinentes à matéria. Em síntese, verificou-se que a Unidade elaborou todas as peças atribuídas pelas normas do TCU.

111. Quanto ao Rol de Responsáveis, constataram-se algumas desconformidades, mas os ajustes foram tratados com a Unidade, a fim de permitir a homologação das informações pelo controle interno.

112. No que diz respeito ao preenchimento do Relatório de Gestão 2016, verificaram-se alguns erros/inconsistências, como destacado a seguir:

a) Permuta dos dados referentes às metas físicas previstas e executadas pelos Planos Orçamentários 0009 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e 000A – Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional, ambos da Ação

210U – Organização da Estrutura Fundiária, com reflexos também na análise crítica (vide item A.10 do anexo deste relatório);

b) Registro do Plano Orçamentário 0006 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias na Ação 211A (conforme Quadro 10, fl. 31), quando no exercício de 2016 o referido PO compõe a Ação 211B – Obtenção de Imóveis Rurais;

c) Informação, no item 3.1.1, inciso II, que o quantitativo de famílias atendidas pelas ações de ATER foi de 11.731, quando no Quadro 2, o quantitativo anotado é de 12.319;

d) Divergência entre os dados da execução física do PO 000A – Supervisão Ocupacional (Quadro 12), com as informações apresentadas no inciso III do item 3.3.3;

e) Descrições idênticas para os Objetivos 1, 4 e 6 do denominado Plano Estratégico do Incra, conforme itens 3.1.1, 3.1.4 e 3.1.6;

f) Falta de detalhes nas informações sobre as transferências realizadas pela UPC (item 3.2);

g) Manutenção de quadros e itens que não se aplicam ao Relatório da Unidade, podendo ser mencionada a não vinculação no texto da introdução do relatório;

h) Indicação, no Relatório de Gestão, do endereço de acesso às demonstrações contábeis publicadas, mas sem apresentação do link correspondente.

113. Feitas essas considerações, destaca-se que a Unidade buscou atender as orientações para preenchimento do Relatório de Gestão 2016. Entretanto, é possível implementar melhorias nos textos das análises críticas apresentadas, cumprindo com mais exatidão os itens apresentados nas orientações do Tribunal, a fim de contribuir para o melhor esclarecimento dos atos e fatos da gestão da Unidade sob exame.

III. RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Definir metas orçamentárias com base em critérios objetivos (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura), de forma que o orçamento possa ser executado no exercício conforme o planejamento (Refere-se ao achado A.1.3).

Recomendação 2: Definir critérios objetivos para o planejamento anual das ações de Supervisão Ocupacional, considerando aspectos logísticos, custos e capacidade operacional, de forma a otimizar a definição das metas junto ao Incra/Sede (Refere-se ao achado B.1.1).

Recomendação 3: Implementar programação operacional anual (plano de ação) para a 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 ao achado B.1.2).

Recomendação 4: Padronizar os relatórios técnicos das equipes que trabalham com ações de Supervisão Ocupacional, de forma que os dados constantes dos respectivos instrumentos possam subsidiar a tomada de decisões dos gestores quanto à regular operacionalização do Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Ceará,

considerando o preenchimento das seguintes informações, no mínimo: relação nominal dos assentados, situação do lote (se produtivo ou não), situação de créditos (recebidos e em que fase de quitação), data da visita, equipe, síntese das atividades desenvolvidas pela equipe na visita, dados da produção realizada na área, registros fotográficos e conclusão com proposta de encaminhamento diante das situações encontradas (Refere-se ao achado B.1.3).

Recomendação 5: Consolidar e gerenciar as informações obtidas durante 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 no Estado do Ceará (Refere-se ao achado B.1.4).

Recomendação 6: Proceder ao levantamento dos usuários que efetivamente devem ter acesso ao Sistema Sipra, encaminhando os dados para o órgão central a fim de ajustar os cadastrados indevidamente, inclusive empregados terceirizados e pessoas que já saíram do quadro da Superintendência Regional (Refere-se ao Achado B.2.2)

Recomendação 7: Instituir fluxo para novos cadastramentos e exclusões de usuários no Sistema Sipra, promovendo a divulgação da orientação aos servidores (Refere-se ao achado B.2.2).

Recomendação 8: Cadastrar no CGU-PAD os dados e as informações dos procedimentos apuratórios tão logo sejam instaurados, com especial atenção à funcionalidade de anexação de peças digitalizadas no sistema (Refere-se ao achado D.1.2).

Recomendação 9: Constituir comissão com vistas a apurar responsabilidade quanto aos pagamentos que foram realizados ao servidor CPF ***.974.962-** sem a correspondente contraprestação laboral, conforme pronunciamentos jurídicos exarados pela CGT/PFE/INCRA/PGF/AGU, por meio da Nota Técnica nº 023/2014/AAL/CGT/PFE-INCRA/PGF/AGU, de 5 de setembro de 2014 (fls. 144/145), e pela PFE/INCRA/CE, na forma do Parecer PFE/INCRA/CE/Nº 105/2014, de 30 de outubro de 2014 (fls. 157/164), consoante Processo nº 54130.001112/2012-73 (Refere-se ao achado D.2.1).

Recomendação 10: Instar a PFE/INCRA/CE a se pronunciar quanto à necessidade de reaver valores, em favor da União, percebidos pelo servidor CPF ***.974.962-**, sem a devida contraprestação laboral, no período de janeiro de 2008 a agosto de 2014, tendo em vista a inexistência de licenças médicas homologadas e/ou perícias médicas oficiais realizadas nesse intervalo temporal (Refere-se ao achado D.2.1).

Recomendação 11: Estabelecer controles internos administrativos quanto aos processos pendentes de instauração, para evitar o advento da prescrição disciplinar quanto à apuração dos fatos relativos às denúncias (Refere-se ao achado D.2.2).

IV. CONCLUSÃO

114. O resultado dos exames realizados permite concluir que a Superintendência Regional do Incra no Ceará precisa aperfeiçoar as formas de acompanhamento das atividades de Supervisão Ocupacional, definindo critérios objetivos para o planejamento das ações, estabelecendo programação operacional anual (plano de ação), padronização dos relatórios técnicos das equipes e consolidação das informações obtidas durante os trabalhos de campo realizados. A adoção dessas medidas contribuirá para a produção de informações confiáveis e tempestivas para avaliação do Programa Nacional de Reforma Agrária no Estado do Ceará (PNRA). Vale mencionar que as providências apontadas se coadunam com as recomendações já exaradas no âmbito do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

115. 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.

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

117. No que diz respeito à atuação nos procedimentos correcionais, depreende-se que, a despeito das limitações físicas, de recursos humanos e financeiros na Superintendência Regional, devem ser implementadas melhorias contínuas e permanentes quanto à infraestrutura a ser disponibilizada às comissões disciplinares, ao fluxo de procedimentos afetos à seara disciplinar, bem como ao tratamento das denúncias e representações recepcionadas.

118. Não se pode deixar de reconhecer que a Unidade demonstra adotar providências para atendimento das recomendações emanadas pelos órgãos de controle. Verificou-se que a autarquia procura atender as diligências encaminhadas nos prazos estabelecidos, apresentando respostas para solucionar as inconsistências indicadas, sendo necessário monitoramento permanente apenas em situações pontuais. Observou-se ainda que a Regional do Ceará atuou para notificar os beneficiários apontados com indícios de irregularidades pelo Acórdão TCU nº 775/2016.

119. A partir dos exames da documentação inserida pela Unidade no Sistema e-Contas, verificou-se que a Superintendência Regional do Incra no Ceará (SR 02) elaborou as peças atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2016, contudo alguns conteúdos obrigatórios foram apresentados de forma inconsistente, conforme item específico deste relatório, bem como as análises críticas apresentadas podem ser aprimoradas nas próximas edições.

120. 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, 31 de julho de 2017.

MAXWELL NOVAIS OLIVEIRA
Membro da equipe de auditoria

JULIANNA S. PAMPLONA DE MOURA OLIVEIRA
Coordenadora da equipe de auditoria

Relatório supervisionado por:

MARCELE BOTELHO
CGAG/CISET/SG/PR

FREDERICO PEDROSA MAROUELLI
CGAO/CISET/SG/PR

Relatório aprovado por:

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

V. ANEXOS

A) Manifestação da Unidade Examinada e análise do controle interno

A.1) Comprometimento de verba orçamentária do PO 0A – Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos para fazer face à despesa referente à supervisão da concessão de crédito instalação (Achado A.1.2)

A.1.1) Manifestação da Unidade Examinada

1. Instado a se manifestar sobre os fatos constatados, o Incra/CE, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017, informou o que segue:

Esclarecemos que nesta UJ, as Unidades Produtivas Familiares dos assentamentos não são divididas em lotes e sim em Unidades Familiares Mistas, ou seja, individual e coletiva. Assim, a UJ no sentido de potencializar os recursos de custeio, utiliza-se dos recursos disponíveis para atender as demandas de outras ações, quando da visita da EAT aos assentamentos.

A.1.2) Análise do controle interno

2. As justificativas apresentadas buscam esclarecer a metodologia de trabalho utilizada pela Regional para que as equipes possam realizar as visitas nos assentamentos, tendo em vista a necessidade de otimizar os recursos financeiros. Entretanto, o registro consignado no relatório tem como objetivo ponderar a necessidade de aprimoramento das medidas empreendidas para o acompanhamento das ações orçamentárias na Unidade, estimulando a anotação do acompanhamento físico e financeiro da execução em níveis mais detalhados, conforme orienta o conceito de Plano Orçamentário – PO no Manual Técnico de Orçamento 2016. Apesar da manifestação apresentada, não se afasta a necessidade de providências para atendimento da recomendação exarada pela equipe de auditoria.

A.1.3) Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (Achado A.1.3)

A.1.4) Manifestação da Unidade Examinada

3. Instado a se manifestar sobre os fatos constatados, o Incra/CE, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017, informou o que segue:

Esclarecemos que a Ação do Crédito é dividida em etapas e que muitas destas atividades estavam relacionadas ao crédito restabelecido em 2014/2015, considerando ainda que a maioria das ações de Supervisão está relacionada a supervisionar a aplicação final destes créditos restabelecidos, levando as equipes a realizar mais de um deslocamento ao assentamento, o que onerou os gastos na ação.

A.1.5) Análise do controle interno

4. A manifestação da Unidade apresenta esclarecimentos para a falha apontada, mas não afasta a necessidade de buscar maior eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e das metas físicas e financeiras planejados para o exercício, obtendo êxito no desempenho da gestão dos Planos Orçamentários das Ações.

A.2) Inexistência de critérios objetivos (diferenças regionais, indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura) para definição das metas de supervisão das áreas de assentamento da reforma agrária no Estado do Ceará (Achado B.1.1)

A.2.1) Manifestação da Unidade Examinada

5. Instado a se manifestar sobre as fragilidades constatadas, o Incra/CE, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017, encaminhou a seguinte manifestação:

Recomendação acatada. Esclarecemos que UJ no exercício de 2016, trabalhou no planejamento da Divisão de Desenvolvimento em reuniões com as respectivas Equipe de Articulação Territorial – EAT onde são definidas os quantitativo de assentamentos a serem supervisionados. Um dos principais critérios de seleção são os assentamentos que serão beneficiados com o Crédito Instalação nas diversas modalidades. Ressaltamos que a Divisão trabalha no sentido de adequar as demandas com os recursos e sua capacidade operacional disponível.

Observamos que só foi possível recuperar, o memorando que se convocou os Servidores da Divisão de Desenvolvimento, para Reunião de Planejamento em fevereiro 2015 Memo/INCRA/SR(02)D/Nº24/2015 anexo, entretanto, informamos que em 2016, tal evento ocorreu de forma assemelhada.

A.2.2) Análise do controle interno

6. Conforme se depreende da manifestação acima transcrita, a Unidade apresenta esclarecimentos para o fato, mas acata a recomendação apontada, de forma que não se afasta a necessidade de adoção de providências para o atendimento da situação descrita.

A.3) Inexistência de programação operacional para a realização de ações de Supervisão Ocupacional pela Superintendência Regional (Achado B.1.2)

A.3.1) Análise do controle interno

7. A Unidade acatou a recomendação proposta, conforme os termos do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017. Dessa forma, a análise do controle interno consta registrada no texto do Achado.

A.4) Produção de relatórios técnicos com informações insuficientes para caracterizar a real situação encontrada nas áreas vistoriadas (Achado B.1.3)

A.4.1) Análise do controle interno

8. A Unidade acatou a recomendação proposta, conforme os termos do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017. Dessa forma, a análise do controle interno consta registrada no texto do Achado.

A.5) Fragilidade da gestão das informações obtidas durante as atividades de Supervisão Ocupacional (Achado B.1.4)

A.5.1) Análise do controle interno

9. A Unidade acatou a recomendação proposta, conforme os termos do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017. Dessa forma, a análise do controle interno consta registrada no texto do Achado.

A.6) Inconsistências no Sipra que inviabilizam a conformidade das informações inseridas na ferramenta e a utilização satisfatória pelos servidores (Achado B.2.1).

Fragilidade no controle de acesso de usuários do Sistema Sipra (Achado B.2.2)

A.6.1) Manifestação da Unidade Examinada

10. A Unidade apresentou justificativas através do Ofício nº 374/2017/GAB./INCRA-SR02CEARA, de 28 de abril de 2017, conforme transcrição a seguir:

A UJ fez o levantamento dos usuários que efetivamente devem ter acesso ao Sistema Sipra, solicitando conforme Memo/INCRA/SR(02)T/Nº 25, de 26 de abril de 2017 – anexo, à Divisão de Administração desta UJ, providências no sentido de informar todos os desligamentos por aposentadoria, demissão ou a situação dos servidores, profissionais terceirizados ou estagiários. Recebida estas informações a Divisão de Obtenção de Terras irá solicitar, junto a Coordenação de Informática – DTI 1, Incra Sede o bloqueio destes no Sipra.

Por fim, ressaltamos que esta UJ não tem autonomia para inclusão e exclusão de usuários neste sistema.

A.6.2) Análise do controle interno

11. A manifestação apresentada revela a atenção na solução da fragilidade identificada. Mantém-se a recomendação para acompanhamento das providências e indicação dos itens a serem verificados como pontos de melhoria pelo Incra Sede.

A.7) Não utilização do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD (Achado D.1.2)

A.7.1) Manifestação da Unidade Examinada

12. Instada a se manifestar sobre as fragilidades constatadas, a Unidade, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB/INCRA-SR02 CEARÁ, de 28/4/2017, assim se pronunciou:

Item 15, Recomendação 1

A UJ indicou à coordenação adjunta do Sistema CGU-PAD, no âmbito do INCRA, dois Servidores para terem permissão de acesso nos perfis de usuário cadastrador e usuário consulta, objetivando manter este sistema atualizado no âmbito desta regional. Memo/INCRA/SR(02)G/nº 192/2017, de 27 de abril de 2017 – anexo.

Item 15, Recomendação 2

Recomendação acatada, devendo ser implementada pela UJ tão logo os Servidores indicados para acessarem o Sistema CGU – PAD possuam senhas de acesso, bem como capacitação para tal fim.

A.7.2) Análise do Controle Interno

13. As justificativas apresentadas pelo gestor demonstram total acatamento às recomendações exaradas pela equipe de auditoria.

A.8) Não apuração de responsabilidade quanto aos pagamentos indevidos a servidor (Achado D.2.1)

A.8.1) Manifestação da Unidade Examinada

14. Instada a se manifestar sobre as fragilidades constatadas, a Unidade, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB/INCRA-SR02 CEARÁ, de 28/4/2017, assim se pronunciou:

Item 18, Recomendação 1

O Superintendente Regional à época apresentou as informações requeridas ao Juízo em 27/05/2015. O juízo da 1ª instância denegou a segurança, o que equivale à improcedência do pedido (10/08/2015), anexos. O impetrante apresentou recurso de apelação contra a sentença, recurso este que se encontra pendente de julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região (Recife/PE).

Item 18, Recomendação 2

Primeiramente esclarecemos que, a partir de 27 de agosto de 2014, o gestor da área administrativa à época passou a executar o corte do ponto diário do Servidor [...], apondo o termo “FALTA” em sua folha de ponto mensal (doc. fls. 175 do processo Nº 54130.001112/2012-73). Referidos cortes de pontos foram efetivamente descontados na folha de pagamento do mês de novembro de 2014, retroativo a 27 de agosto de 2014, conforme espelho da ficha financeira/contra cheque constantes às fls. 181 do processo Nº 54130.001112/2012-73.

Ressalta-se que, no período de 2008 a dezembro de 2012, acatou-se, preliminarmente, as licenças médicas apresentadas pelo Servidor [...] relativamente aos exercícios anteriores, tanto que houve a aposição do termo “Licença Médica” nas folhas de pontos de todos os meses dos exercícios citados, razão pela qual seu ponto não foi efetivamente cortado, não cabendo desconto em folha de pagamento, tendo em vista que até aquele momento as licenças médicas não tinham sido apreciadas e/ou julgadas por junta médica competente.

Ressalta-se, ainda que durante todo o período de 2008 a julho de 2014, a UJ procedeu notificações ao Servidor [...] e publicação de edital, objetivando com que o referido servidor se apresentasse a esta Regional para ser periciado por junta médica oficial, buscando definir quanto da homologação ou não das licenças médicas apresentadas, visto que a junta médica oficial é que tem competência para homologação ou não das licenças médicas.

Item 18, Recomendação 3

Considerando que até o momento o processo original que deu causa ao Processo Administrativo Disciplinar de Rito Sumário de abandono de cargo do Servidor [...] encontra-se na Casa Civil da Presidência da República, para julgamento, esta UJ aguardará o retorno do processo

com sua decisão final, para tomar as providências relativas a recomendação apontada.

Item 18, Recomendação 4

Recomendação acatada, devendo ser implementada pela UJ tão logo os Servidores indicados para acessarem o Sistema CGU – PAD possuam senhas de acesso, bem como capacitação para tal fim.

A.8.2) Análise do Controle Interno

15. As justificativas apresentadas pelo gestor demonstram total acatamento às recomendações nºs 1, 3 e 4 exaradas pela equipe de auditoria.

16. Com relação ao teor da resposta prestada à Recomendação nº 2, nota-se que a Unidade empreendeu esforços quanto aos descontos na folha de pagamento do servidor, a partir de novembro/2014, retroativo à data de 27 de agosto de 2014.

17. Quanto ao período anterior a 27 de agosto de 2014, a Unidade, em sua resposta, restringiu-se ao período de 2008 a dezembro de 2012, tendo asseverado que o ponto do servidor em epígrafe não foi efetivamente cortado, não cabendo desconto em folha de pagamento, por ter havido acatamento preliminar das licenças médicas apresentadas pelo servidor em comento.

18. No entanto, a resposta da Unidade relativa ao não cabimento de desconto em folha de pagamento, naquele período específico, não encontra ressonância nos autos do processo, tendo a equipe de auditoria constatado que os atestados médicos apresentados não foram homologados por junta médica oficial e que o servidor em comento não se submeteu a qualquer perícia médica, no período em que deixou de laborar na SR 02.

19. Assim, depreende-se dos fatos aqui colacionados que, no período anterior a 27 de agosto de 2014, a Unidade não promoveu providências administrativas capazes de obstar os pagamentos que foram realizados ao servidor, sem a correspondente contraprestação laboral.

20. Nesse sentido, em face do que se expende, a questão relativa aos pagamentos que foram realizados ao servidor, sem a correspondente contraprestação laboral, em período anterior a 27 de agosto de 2014, será melhor tratada quando da constituição de comissão, com vistas a apurar responsabilidade quanto aos pagamentos ora realizados ao referido servidor, conforme pronunciamentos jurídicos exarados pela CGT/PFE/INCRA/PGF/AGU, por meio da Nota Técnica nº 023/2014/AAL/CGT/PFE-INCRA/PGF/AGU, de 5 de setembro de 2014 (fls. 144/145), e pela PFE/INCRA/CE, na forma do Parecer PFE/INCRA/CE/Nº 105/2014, de 30 de outubro de 2014 (fls. 157/164), consoante Processo nº 54130.001112/2012-73.

A.9) Não instauração de processo de sindicância investigativa, a despeito do juízo de admissibilidade positivo exarado pela Procuradoria Federal Especializada (Achado D.2.2)

A.9.1) Manifestação da Unidade Examinada

21. Instada a se pronunciar sobre as fragilidades constatadas, a Unidade, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB/INCRA-SR02 CEARÁ, de 28/4/2017, assim se manifestou:

Item 16, Recomendação 1

Recomendação acatada. Esclarecemos que UJ, a partir de então, implantará mecanismos de controles internos administrativos, objetivando promover o acompanhamento dos processos administrativos relativos à apuração de denúncia e ilícitos administrativos, tendo como base deste controle o Sistema CGU – PAD, Sistema SEI e Planilha Excel, a fim de evitar o advento da prescrição disciplinar.

Item 16, Recomendação 2

Em relação ao Processo Nº 54130.000552/2014-75 (apenso Nº 54000.000396/2014-28) esclarecemos que as denúncias constantes no referido processo abrange não só a Superintendência Regional do Incra/CE, como também a direção central do Incra, razão pela qual este processo será encaminhado à Corregedoria Geral do Incra Sede, para as providências relativas à apuração das denúncias com a consequente instauração de comissão de sindicância investigativa, conforme despacho constante à fl. 15 do referido processo, exarado pela Sra. [...], então Chefe da Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT – 1 à época.

Em relação ao Processo Nº 54000.000918/2013-19 (apenso Nº 54130.000876/2012-41), esclarecemos que as denúncias constantes no referido processo tem o mesmo teor das denúncias constantes no processo administrativo Nº 54000.000857/2012-09, o qual deu causa à abertura do processo administrativo Nº 54000.000256/2017-01, instaurando comissão de sindicância investigativa através da Portaria INCRA/GAB Nº 17, de 13 de março de 2017, publicada no Boletim de Serviço – BS Nº 11, de 13 de março de 2017, anexo. Razão pela qual o Processo Nº 54000.000918/2013-19 (apenso Nº 54130.000876/2012-41) será encaminhado a Procuradoria Federal Especializada – PFE/INCRA-CE, para análise jurídica objetivando possivelmente o seu arquivamento, dentro do prazo a evitar a prescrição disciplinar, por tratar-se de denúncias já consignadas no processo administrativo Nº 54000.000857/2012-09.

Item 16, Recomendação 3

Recomendação acatada, devendo ser implementada pela UJ tão logo os Servidores indicados para acessarem o Sistema CGU – PAD possuam senhas de acesso, bem como capacitação para tal fim.

A.9.2) Análise do Controle Interno

22. As justificativas apresentadas pelo gestor demonstram total acatamento às Recomendações nºs 1 e 3 exaradas pela equipe de auditoria.

23. Com relação à resposta prestada à Recomendação nº 2, que se refere ao Processo nº 54130.000552/2014-75 (e respectivo apenso nº 54000.000396/2014-28), na qual a Unidade estaria encaminhando os autos à Corregedoria-Geral do Incra Sede, pelo fato de a denúncia abranger a direção central do Incra, é de se observar que, de fato, consta, à fl. 15 do Processo Apenso nº 54000.000396/2014-28, o Despacho nº 84/2014/GABT-1, de 2 de junho de 2014, em que a chefia da Divisão de Procedimentos Disciplinares (GABT-1) propõe o retorno dos autos ao Gabinete da Presidência do Incra após fosse dado conhecimento da matéria à SR 02 e realizadas as providências posteriores, entre elas o apensamento ao Processo nº 54130.000552/2014-75.

24. Nesse mesmo rumo, consta também, no Processo nº 54130.000552/2014-75, o Despacho nº 37/2014/PFE/INCRA, de 27 de maio de 2014 (fl. 41), que acolheu o PARECER/PFE/INCRA/Nº 46/2014, fls. 11/40, que concluiu pela constituição de comissão de sindicância de cunho investigativa, ao mesmo tempo em que sugeriu que os autos fossem encaminhados à Presidência da autarquia, para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

25. Depreende-se, assim, que a resposta prestada pela Unidade guarda sintonia com as manifestações exaradas nos processos supramencionados, destoando apenas quanto ao destinatário do encaminhamento, que resvala na Presidência da autarquia agrária e não na Corregedoria-Geral do Incra, o que foi observado conforme informações prestadas por meio do Ofício nº 664/2017/GAB./INCRA-SR02 CEARÁ, de 10 de julho de 2017.

26. Com relação à resposta prestada à Recomendação nº 2, que se relaciona ao Processo nº 54000.000918/2013-19 (apenso nº 54130.000876/2012-41), e de modo a confirmar a afirmação, ora prestada pela Unidade, de que as denúncias constantes no processo supramencionado têm o mesmo teor das denúncias constantes no Processo Administrativo nº 54000.000857/2012-09, o qual deu causa à abertura do Processo Administrativo nº 54000.000256/2017-01, a equipe de auditoria, por meio da SA nº 2017/0026-12, de 3 de maio de 2017, solicitou à SR 02 cópia digital integral desses dois últimos autos.

27. Em resposta, a Unidade, por meio do Ofício s/nº, datado de 5 de maio de 2017, informou da impossibilidade momentânea de atendimento à referida SA, já que os processos requeridos foram instaurados pelo Incra Sede e se encontram com o presidente da comissão de sindicância investigativa. Entretanto, a Superintendência já pediu providências junto ao Incra Sede para que o pedido da equipe de auditoria fosse atendido.

28. Assim, por meio do Ofício nº 664/2017/GAB./INCRA-SR02 CEARÁ, de 10 de julho de 2017, a Unidade comprovou que o assunto sob exame foi abordado no Parecer nº 00053/2017/GAB/PFE-INCRA-CE/PGF/AGU, em que a área jurídica se manifestou, em acolhimento às razões apresentadas pelo Incra/CE, no sentido de que o Processo nº 54000.000918/2013-19 (e respectivo apenso nº 54130.000876/2012-41) fosse apensado aos processos acima referidos, o que foi observado pelo Superintendente Regional quando do encaminhamento feito ao Chefe de Gabinete da Presidência do Incra.

29. Portanto, depreende-se que a Recomendação nº 2, inicialmente proposta, foi plenamente atendida no curso dos trabalhos de auditoria.

A.10) Avaliação das informações prestadas nas peças do processo de contas referente ao exercício de 2016

30. Quanto aos resultados apresentados no Relatório de Gestão 2016, referente à Ação 210U – Organização da Estrutura Fundiária (PO 0009 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e PO 000A – Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional), os quais estavam divergentes dos dados apresentados no Caderno de Metas estabelecido para a Unidade, o Incra/CE manifestou-se da forma a seguir descrita.

A.10.1) Manifestação da Unidade Examinada

31. Instada a se pronunciar sobre as fragilidades constatadas, a Unidade, por meio do Ofício nº 374/2017/GAB/INCRA-SR02 CEARÁ, de 28 de abril de 2017, assim se manifestou:

Esclarecemos que houve equívoco, por parte do Assegurador de Planejamento, quando da inversão das metas apresentadas entre os PO09 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais e PO0A – Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional. Ressaltamos que o valor correto é o apresentado no Caderno de Metas, de novembro de 2016, (fls. anexa) divulgado pelo Incra Sede. Quais sejam: PO09 – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais 4.000 imóveis e PO0A – Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional 2.500 imóveis. Por fim, observamos que a unidade para a ação PO0A – Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional é “imóvel/posse georreferenciado” e não “Área Diagnosticada (ha)”

Quadro 8: Ações do Macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária - Execução Física e Orçamentária										
Demonstração dos resultados da execução física e financeira das ações do macroprocesso										
Descrição		Execução física			Execução orçamentária			Execução financeira		
Ação	Plano orçamentário	Unidade (produto/unidade)	Meta	Execução física	Meta orçamentária	Provisão recebida	Despesa empenhada	Despesa liquidada	Valores pagos	Restos a pagar
210U	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel/Posse Regularizado (und)	4.000	2.982	122.020,00	165.702,20	102.198,24	102.198,24	102.198,24	0,00
210U	Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Imóvel/Posse Georreferenciado (und)	2.500	3.052	35.709,00	54.499,50	39.319,91	38.948,87	38.948,87	0,00

No tocante ao Quadro 9: Ações do Macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária – Execução de Resto a Pagar constatou-se a ausência neste, da Ação 210U – PO0A Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional, que apresentou quantitativos relativo a restos a pagar, conforme quadro abaixo, que se referem a despesas operacionais.

Quadro 9: Ações do Macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária - Execução de Resto a Pagar								
Execução de restos a pagar								
Ação	Plano orçamentário	Unidade (produto/unidade)	Meta física	Execução física	RAP inscritos	RAP cancelados	RAP pagos	RAP a pagar
210U	Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Imóvel/Posse Georreferenciado	-	-	7.800,00	0,00	7.800,00	0

Considerando o grande volume de informações a serem processadas na elaboração do Relatório de Gestão eventualmente, apesar das conferências efetuadas, poderá ocorrer alguma falha pontual.

A.10.2) Análise do Controle Interno

32. Considerando a manifestação da Unidade, convém destacar a divergência entre as informações prestadas nos documentos produzidos pela autarquia. No Relatório de Gestão, consta o seguinte:

210U	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel/Posse Regularizado (und)	2.500	2.982	122.020,00	165.702,20	102.198,24	102.198,24	102.198,24	0,00
210U	Georreferenciamento de Malha Fundiária Nacional	Área Diagnosticada (ha)	4.000	3.052	35.709,00	54.499,50	39.319,91	38.948,87	38.948,87	371,04

33. No caderno de Metas 2016 (revisão novembro de 2016), consta o que adiante segue:

Plano de Metas e Créditos Orçamentários 2016			
Tema	INFORMAÇÕES FUNDIÁRIAS (Cadastro e Cartografia)		
Programa	2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA		
Ação orçamentária	210U - Organização da estrutura fundiária		
Plano Orçamentário	PO 0A - Regularização Fundiária - Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional		
SR	METAS 2016		ORÇAMENTO 2016 - (Limite do Dec)
	Demarcações de perímetro de imóveis rurais (LOA)	DESPESAS CORRENTES (R\$ 2.263.650)	DESPESAS CAPITAL (R\$ 1.235.605)
	Imóveis georreferenciados (LOA)		
SR-01/PA	0	4.849	0
SR-02/CE	2.500	35.709	0

Plano de Metas e Créditos Orçamentários 2016			
Tema	Regularização Fundiária		
Programa	2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA		
Ação orçamentária	210U - Organização da estrutura fundiária		
Plano Orçamentário	PO 08 - Regularização Fundiária - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais		
SR	METAS 2016 - Revisada pelo gestor		ORÇAMENTO 2016 - Revisado pelo gestor
	Realizar, via indireta, a regularização de imóveis da malha fundiária (LOA)	Realizar, via direta, a regularização fundiária de imóveis da malha fundiária (LOA)	DESPESAS CORRENTES (Limite do Dec - R\$ 5.247.520)
	Imóveis regularizados (LOA)	Imóveis regularizados (LOA)	
SR-01/PA	0	0	0
SR-02/CE	4.000	0	122.020

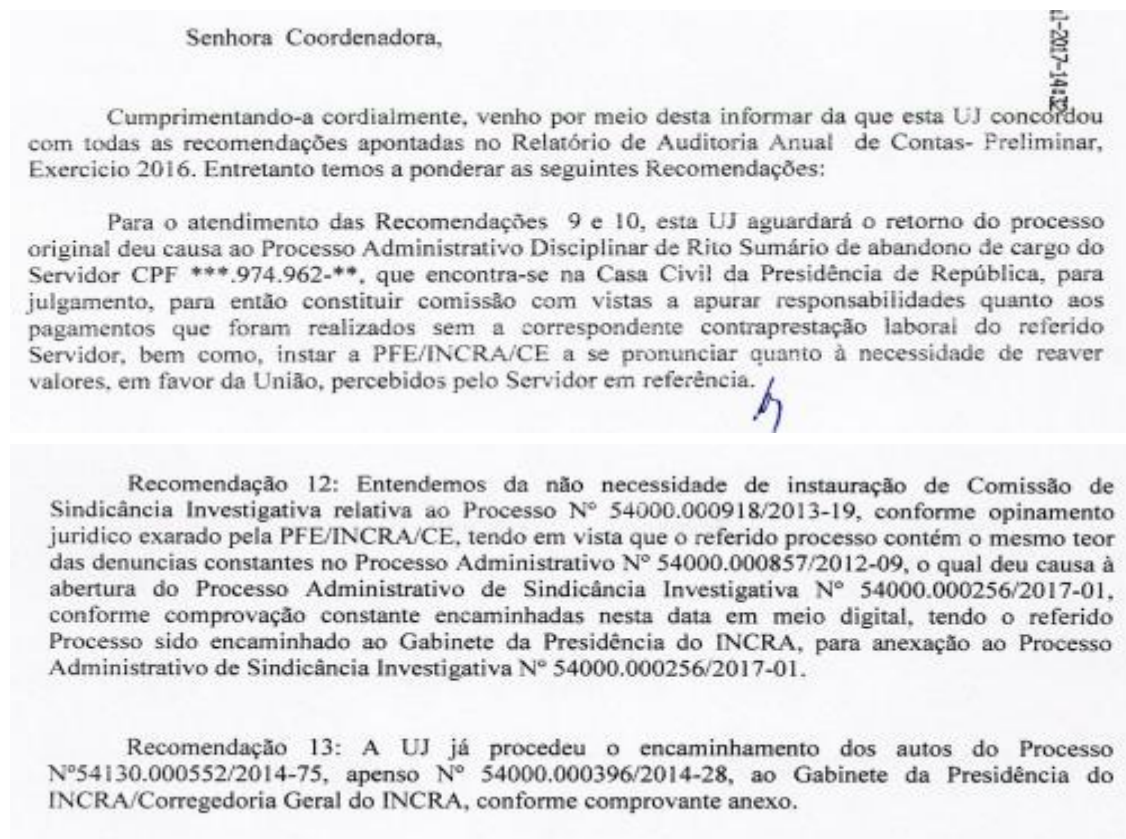
34. No Caderno de Execução de Metas 2016, por sua vez, consta o seguinte registro:

Organização da estrutura fundiária	Produto/ Und. Medida	Metas Físicas 2016	Jan a Dez 2016	% Exec. Física	Orçamento 2016	Provisão Recebida	Valor Empenhado	Valor Liquidado
PO 09 – Regularização Fundiária – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	Imóvel	2500	2982	119%	122.020,00	165.702,20	102.198,24	102.198,24
PO 0A – Regularização Fundiária – Georreferenciamento da Malha Fundiária	Imóvel	4000	3052	76%	35.709,00	54.499,50	39.319,91	38.948,87

35. Dessa forma, conforme se depreende da manifestação acima descrita, houve falha no registro do Relatório de Gestão, mas permanece a desconformidade com o Caderno de Execução de Metas 2016.

A.11) Manifestação da Unidade ao Relatório Preliminar

36. Em atendimento ao Ofício-SEI nº 38/2017/ASSES/CISET/SG/PR, de 30 de junho de 2017, a Unidade apresentou manifestação sobre os fatos apontados no Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 664/2017/GAB./INCRA-SR02 CEARÁ, de 10 de julho de 2017, nos termos expostos a seguir:



37. As justificativas apresentadas foram consideradas pela equipe de auditoria, conforme análises acima destacadas e ajustes efetuados no relatório.



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA-GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº: 2017/0026 (SEI nº 0249008)

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Ceará SR(02)

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Fortaleza/CE

Exercício: 2016

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 no Estado do Ceará, expresse a seguinte opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no Rol de Responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria, após análise consubstanciada em escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Dos exames realizados, verificou-se que os dirigentes promoveram ações para sanear as inconsistências apontadas no Acórdão nº 775/2016, do Tribunal de Contas da União. Para tanto, elaborou-se Plano de Providências Regional com o objetivo de orientar os trabalhos voltados ao atendimento das recomendações registradas pelo órgão de controle, utilizando os esforços das Equipes de Articulação Territorial – EAT, de modo a otimizar recursos humanos e financeiros disponíveis para notificar as famílias identificadas com indícios de irregularidades e orientar sobre as providências necessárias para o tratamento das pendências.
3. Entre as ocorrências relevantes que merecem atenção com vistas ao aprimoramento dos processos, atividades e serviços prestados pelo Incra/CE, destacam-se a necessidade de aperfeiçoar as formas de acompanhamento das ações de Supervisão Ocupacional, por meio da definição de critérios objetivos para a seleção das áreas a serem monitoradas; a conveniência de implementar cronograma operacional na Superintendência que oriente os técnicos sobre as localidades prioritárias de atuação da Supervisão durante o exercício; a produção de relatórios com informações que consolidem os dados colhidos em campo, permitindo melhor acompanhamento das regiões destinadas aos assentamentos; e o aprimoramento da gestão de informações sobre os projetos de

reforma agrária no Estado, apresentando dados gerenciais, de forma a facilitar a busca ágil das situações encontradas nas áreas visitadas e auxiliar a tomada de decisão do gestor para a efetividade do Programa Nacional de Reforma Agrária.

4. Ressalta-se ainda a deficiência de requisitos essenciais e necessários para a utilização do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra), ferramenta que demanda impreterível aprimoramento para permitir a gerência das informações sobre a reforma agrária de forma confiável. Verificaram-se problemas com segurança, disponibilidade, desempenho, armazenamento e preservação de informações. As fragilidades identificadas no sistema constituem inclusive o rol das causas estruturais apontadas pelo Acórdão TCU nº 775/2016.

5. Quanto à gestão das ações disciplinares, a despeito das limitações físicas e de recursos financeiros, constatou-se a necessidade de melhorias no fluxo de procedimentos afetos à seara correcional, bem como no tratamento de denúncias e representações recepcionadas pela Unidade. No que diz respeito aos resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações de Governo executadas no âmbito da Superintendência, observaram-se dificuldades para alcançar melhor desempenho na gestão, em razão das reprogramações anuais realizadas diante de contingências orçamentárias.

6. As principais causas identificadas de tais ocorrências consistiram em fragilidades no planejamento das atividades de Supervisão Ocupacional, não sendo constatada definição de estratégia para gerenciar as áreas que demandam maior acompanhamento da Regional Ceará; carência de orientação e supervisão do órgão central do Incra para ações a serem realizadas na Superintendência; falta de definição de mecanismos de controle para consolidar as informações identificadas durante os trabalhos de supervisão ocupacional; não priorização de medidas para o desenvolvimento de soluções aplicáveis aos problemas enfrentados no Sistema Sipra pela instância decisória responsável; e insuficiência de medidas adotadas para atender aos dispositivos elencados em normativos da esfera correcional, bem como para padronização e formalização de fluxos de procedimentos atinentes à matéria.

7. Em relação às recomendações e determinações emitidas pelo órgão de controle interno, observou-se que a Unidade adota providências para acompanhamento e atendimento dos apontamentos identificados nos trabalhos de auditoria, mas alguns registros permanecem pendentes de implementação no sistema de monitoramento de recomendações e serão devidamente tratados por ocasião da revisão do Plano de Providências Permanente. Convém ressaltar que as recomendações em aberto dizem respeito a providências na gestão de transferências voluntárias, o que demanda permanente adoção de diretrizes para controle das rotinas relacionadas à área, prevenindo impactos na gestão da Unidade.

8. No que concerne aos controles internos administrativos da Unidade, os resultados das ações realizadas indicam que o ambiente de controle precisa ser aprimorado, em razão de fragilidades observadas no cumprimento de normativos internos que disciplinam os trabalhos de Supervisão Ocupacional, bem como na formalização e padronização de procedimentos relacionados ao acompanhamento das atividades disciplinares. Quanto à avaliação de riscos, conforme apresentado no Relatório de Gestão 2016, ainda não há definição clara dos objetivos da política para possibilitar o eficaz gerenciamento. Os exames mostram ainda a necessidade de implementar uma consciência sobre a importância de processos, rotinas, verificações e revisão do desempenho operacional, de forma a contribuir para o mapeamento das vulnerabilidades que impactam os objetivos da Unidade.

9. Quanto à informação e comunicação, observou-se a necessidade de fortalecer a comunicação da Superintendência Regional com o Incra Sede, de forma que a orientação e a supervisão do órgão central auxiliem no cumprimento dos objetivos da Unidade. Quanto ao componente monitoramento, não se identificou a existência de avaliações contínuas para certificar o funcionamento dos controles internos, sendo necessário o registro da necessidade de aperfeiçoamento.

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

11. 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 2017/0026, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria.

12. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0026, o respectivo Certificado de Auditoria Anual de Contas, bem como este Parecer devem ser inseridos no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o artigo 52 da Lei nº 8.443/1992.

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES

Secretário de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sa Teles, Secretário de Controle Interno**, em 31/07/2017, às 16:40, 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 **0249066** e o código CRC **9A960686** 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: 2017/0026 (SEI nº 0249008)

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Ceará – SR(02)

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Fortaleza/CE

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 2017/0026, 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.



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0249017** e o código CRC **B84B60E7** no site:
https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0