Secretaria de Controle Interno

Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Pernambuco – Incra SR(03) – PE

2017

Brasília – 2018

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

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

MARCELE BOTELHO
Avaliação da Gestão

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA
Gestor do Projeto

MÁRCIO ALVES SANTIAGO
Licitações e Contratos

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

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES
Transferências Voluntárias

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA
Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA
Transparência e Controle Social

ANA MARIA MELO DUARTE GUIMARÃES
Atividade Correcional

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

REMO NONATO
Obtenção de Terras – Registros Contábeis

REMO NONATO
Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo
Especialistas Técnicos

Sumário

I. INTRODUÇÃO 7
II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO 8
A. GESTÃO FINALÍSTICA 8
A.I. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA 8
B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE 12
B.I. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO 13
B.II. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO 14
B.III. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA 15
B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL 15
C. CONCLUSÃO 16
D. RECOMENDAÇÕES 17
III. ACHADOS DE AUDITORIA 21
1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA 21
1.1. PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA 21
1.1.1. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA 22
1.1.2. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NÃO AMPARADA POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA 22
1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO 25
1.1.4. AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) 26
1.1.5. ELABORAÇÃO PARCIAL DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) 27
1.1.6. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL 28
1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS 29
1.3. REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL . 30
1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO 30
1.3.2. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA 33
1.3.3. FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO 33
1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS 33
1.4.1. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES 34
1.4.2. FRAGILIDADE NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS 34
1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE. 36
1.4.3.1. SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA) 37
1.4.3.2. SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET) 38
1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE) 38
1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS 38

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE TERRAS 40
1.4.5. FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS 41
2. CONFORMIDADE DOS ATOS DE GESTÃO 41
2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS 41
2.1.1. DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES 42
2.1.2. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO 43
2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS 44
2.2.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA 44
2.2.1.1. CONVÊNIOS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS PENDENTE DE ANÁLISE 44
2.2.1.2. CONVÊNIO COM PRAZO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL EXPIRADO SEM ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA INSTAURAÇÃO DE TCE 45
2.2.1.3. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA E RECURSOS NÃO LIBERADOS. 45
2.2.1.4. EXISTÊNCIA DE CONVÊNIOS COM REGISTRO DE INADIMPLÊNCIA 46
2.2.1.5. INCONSISTÊNCIAS ENTRE OS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSTANTES DO SIAFI E SICONV 46
2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS 47
2.3.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO 47
2.3.2. BENS MÓVEIS A ALIENAR PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO 48
2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER 48
2.4.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS 48
2.5. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL 49
3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL 50
3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO 50
3.1.1. UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA AUSÊNCIA DE OUVIDORIA .. 51
3.1.2. AUSÊNCIA DE FLUXOS E DE ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA 54
3.1.3. PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM PENDÊNCIA DE RESPOSTA 54
3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS 54
3.2.1. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS 55
3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO 55
3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE 55
4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE 56
4.1. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO 56
4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO 57
4.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR 57
4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO 57
4.2.3. DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017 58
5. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL 58
5.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL 58

5.1.1. NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES 58
5.1.2. FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES 59
5.1.3. CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD 60
5.1.3.1. NÃO UTILIZAÇÃO DO CGU-PAD NA UPC 61
5.1.4. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS 62
5.1.5. COMISSÕES DISCIPLINARES 62
5.2. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES 63
5.2.1. INDICADOR DE RISCOS TEMÁTICOS 64

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Pernambuco (SR/PE-03), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/003 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 18 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Secex /TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISET/Presidência), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

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

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

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da SR/PE-03, em Recife/PE, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

Convém anotar que a UPC apresentou manifestação quanto à versão preliminar deste Relatório, ficando a versão final dividida da seguinte forma: Avaliação da Gestão, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e Achados de Auditoria, seção em que são apresentados os Exames de Auditoria.

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

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

2. Sobre o tema, importa destacar que considerado os conteúdos exigidos no relatório de gestão da UPC, os trabalhos de acompanhamento da gestão realizados durante o exercício de 2017, considerando ainda os critérios de materialidade, relevância e criticidade, definiu-se como escopo de avaliação do presente item a gestão dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, tendo como subsídio o seguinte evento de risco previamente identificado e alertado pelos órgãos de controle:

(a) subavaliação do ativo imobilizado da União em virtude da não contabilização ou contabilização em valores desatualizados de imóveis destinados à reforma agrária.

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

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

4. Quanto à fase de planejamento da aquisição de imóveis destinados à reforma agrária, conforme registrado no item 1 do Anexo de Achados, os trabalhos realizados pela equipe de auditoria evidenciaram as seguintes inconformidades:

a. Plano Regional de Reforma Agrária desatualizado;
b. Diagnóstico Regional desatualizado; e
c. Ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR).

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se incialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, e teve por consequência uma baixa disponibilidade orçamentária e reduzida atuação no âmbito da SR para obtenção de terras para a reforma agrária, durante o exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR
2006	1.431.936.115,00	23.215.211,47
2007	1.444.704.729,00	2.600.689,70
2008	1.438.500.172,00	1.094.573,49
2009	950.554.563,00	25,52
2010	980.000.000,00	1.204.450,19
2011	930.000.000,00	2.010.951,15
2012	670.816.666,00	100.573,44
2013	652.900.000,00	665.687,09

2014	716.225.926,00	400.423,11
2015	800.000.000,00	421.469,10
2016	333.401.507,00	250.336,55
2017	193.941.985,00	144.645,40

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, ainda, que dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Incra Sede, evidenciam a existência de 8 imóveis em fase processual de "Pré-Decreto, Port/em instrução" e "Análise p/ Public.Decreto", sendo 6 de 2015, 1 de 2018 e 1 de 2017, voltados para futura aquisição, cujas metas estavam previstas para o ano de 2017, entretanto, segundo dados do sistema, não houve avanço na obtenção, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R$) Terra Nua	(R$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
Fazenda São José	381,67	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/201
Engenho Paraguassu	729,84	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/08/2015
Engenho Pau Amarelo e Meireles	970,31	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Engenho Folguedo	1.068,53	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/08/2015
Fazenda Açucena	258,21	Aquisição			Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Engenho Humaitá	527	Desapropriação	-	-	Análise p/ Public. Decreto (DT)	18/12/2017
Fazenda São Francisco e outras	1.513,20	Desapropriação	-	-	Análise p/ Public. Decreto (DT)	08/02/2018
Fazenda Austrália	8.172,75	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015

Fonte: Sisote

7. Sob a perspectiva de materialidade, destaca-se que pagamentos historicamente promovidos para a obtenção de imóveis, sem um adequado planejamento, tiveram como contrapartida a incorporação de bens de uso dominical, que passaram a ser gerenciados pela UPC.

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

> Há mais de uma década, aquela corte vem deliberando sobre a necessidade de o Incra contabilizar no Siafi os imóveis destinados à reforma agrária. Inicialmente, **em 2004**, o Plenário desta Corte **determinou à autarquia**, por meio do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, **o registro desses imóveis no balanço patrimonial**.
> **Em 2006**, o Tribunal também deliberou sobre o assunto, oportunidade em que **determinou** à STN e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), por meio do Acórdão 745/2006 -TCU-1ª Câmara, que constituíssem **grupo de trabalho**, com a participação do Incra, **com objetivo de padronizar a contabilização dos bens imóveis destinados à reforma agrária** e criar contas específicas para registro desses ativos e daqueles já transferidos aos assentados, mas que pudessem reverter ao domínio da autarquia, no caso de não cumprimento de condições resolutivas.
> Esta Corte tratou novamente do assunto no âmbito do **Acórdão 578/2010-TCU-Plenário**, quando **determinou ao Incra que**, em conjunto com a STN e a SPU, **contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente**. **(grifo nosso)**

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

> Dentre outras providências adotadas pela autarquia, **foi instituído grupo de trabalho em 2011** para **elaboração de fluxo simplificado de andamentos processuais e sua repercussão contábil**. Nessa época, o Incra solicitou à STN a criação e alteração de contas e eventos contábeis para o registro de seus imóveis no ativo imobilizado. Assim, a STN criou a conta 1.4.2.1.1.22.64, atualmente alterada pelo novo Pcasp, para contabilização dos imóveis a registrar destinados à reforma agrária.
> **Em 2014**, o Incra estabeleceu **cronograma para registro dos imóveis** obtidos para fins de reforma agrária, **compreendendo o período de 3/5/2014 até 31/12/2018**. Embora esse cronograma demonstre a preocupação da autarquia em solucionar o problema do registro contábil de seus bens, o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, que tratou da apreciação das Contas do Governo da República do exercício de 2014, consignou que grande parte dos imóveis destinados à reforma agrária ainda não estavam contabilizados no Balanço Geral da União.
> Informações apresentadas pelo Incra, à época, evidenciaram que **aproximadamente 5% de seus ativos, isto é, 343 imóveis dos 7.242 obtidos para fins de reforma agrária, foram registrados no balanço patrimonial de 2014**. De todos esses bens, **apenas 1.092 estavam registrados em cartório em seu nome**.
> Ainda sobre a contabilização de imóveis, o Tribunal vem atuando nos processos de prestação de contas anual de superintendências regionais do Incra, tendo constatado que a situação dos registros não é satisfatória, conforme recente o Acórdão 1.881/2017-TCU-1ª Câmara.
> O Incra informou que o seu balanço encerrado em 31/12/2016 apresentou saldos contábeis em contas do ativo imobilizado que perfazem R$ 16.695.987.279,44, correspondentes a 992 imóveis destinados ao Programa de Reforma Agrária. O Incra destaca que os registros desses imóveis no Spiunet com reflexo contábil no Siafi tiveram início em 2015 e decorrem de procedimentos administrativos e operacionais em consonância com plano de ação em execução, cujo cronograma estabelece o dia 31/12/2018 para conclusão dos trabalhos. **(grifo nosso)**

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

> De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (**Sipra**), o Incra possui atualmente **7.733 imóveis** destinados à reforma agrária, sendo que **992** estão cadastrados **no Spiunet/Siafi**. Desses, 326 ativos estão registrados na conta 1.2.3.2.1.01.03 (terrenos/glebas) e 666 na conta 1.2.3.2.1.01.07 (fazendas, parques e reservas). Quanto ao registro em cartório, foi informado que **3.713 imóveis se encontram registrados em nome da autarquia**.
> Segundo dados fornecidos pelo Incra, tendo por base o **Sipra**, há na carteira imobiliária da autarquia **7.733 imóveis** incorporados à reforma agrária que não foram titulados a assentados. Esses ativos perfazem a área total de **53.204.062,20 hectares**, distribuídos entre as trinta superintendências regionais da autarquia. O dado foi repassado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT/Incra).
> Aqui é interessante pontuar que há **divergência** entre essa informação e a obtida junto ao **acervo fundiário da autarquia**, disponível em endereço eletrônico. **Segundo essa fonte, o Incra possui 44.843.853 hectares** de terras destinadas à reforma agrária. **(grifo nosso)**

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

12. Nesse mesmo sentido, o próprio Incra Sede, por meio do Ofício n° 5863/2017/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 20 de dezembro de 2017, apresentou entendimento de que a adequação desse controle patrimonial é um processo segmentado, em que cabe ao setor de contabilidade do Incra na Sede e das Regionais o registro ou ratificação do registro no SIAFI, e às áreas técnicas prover as informações necessárias que subsidiariam tais registros (elaboração de "*kits*" com documentação de suporte para reavaliação e registro no SpiuNet).

13. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram o incremento de R$ 15.926.092,42, realizado em 2017, na conta contábil "Fazendas, parques e reservas", conforme demonstrado no quadro a seguir, referente à reavaliação de 1 imóvel e ao registro de 14 novos imóveis.

Tabela 3 – Contas contábeis representativas do ativo imobilizado

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	15.756.832,96	16.939.457,06	17.757.325,64
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	27.260.059,03	26.590.808,01	706.971,10
123210103	Terrenos e Glebas - SPIUnet	193.742,27	193.742,27	193.742,27
123210109	Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet	0,00	3.912.944,22	19.839.036,64
	Total Geral	**43.016.891,99**	**47.443.209,29**	**38.303.333,38**

Fonte: Siafi – dez/2017

14. Em relação ao incremento de R$ 817.868,58 na conta contábil "*imóveis a registrar destinados à reforma agrária*", no exercício de 2017, verificou-se que o registro se deu de forma genérica.

Tabela 4 – Detalhamento do saldo da Conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária

Conta Contábil	Descrição da conta	Conta Corrente	2016	2017
123210421	**Imóveis a registrar destinados à reforma agrária**	999 – Código Inválido	15.996.744,15	15.998.983,91
		IMRA99999 – Imóveis destinados a reforma agrária	942.712,91	1.758.341,73
Total Geral			**16.939.457,06**	**17.757.325,64**

Fonte: SIAFI – dez/2017

15. Míster constatar que, de acordo com o Relatório de Gestão, foram organizados, pela Divisão de Obtenção de Terras, 104 "kits" que após a conferência e digitalização dos documentos, pela Divisão de Obtenção, os mesmos serão encaminhados à Contabilidade na Divisão de Administração a fim de efetivar a alimentação do SPIUnet.

16. Assim, diante das tratativas entre diversos órgãos (fundamentalmente STN e Incra Sede), que culminaram com a criação de contas contábeis para registros diretamente no Siafi em 2011, e com a necessidade de registro diretamente no SpiuNet a partir de 2015 (em virtude da publicação da Portaria Conjunta STN e SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014), 18 imóveis foram registrados no SpiuNet até dezembro de 2017.

17. Todavia, no que se refere às rotinas e procedimentos para subsidiar esses registros, a análise evidenciou que o arcabouço legal finaliza suas orientações no procedimento de elaboração do decreto de desapropriação, não contemplando os procedimentos necessários para controle e gestão dos imóveis adquiridos.

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

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

20. Salienta-se, por fim, que não foram identificados resultados para conciliação das informações constantes do Sipra, SNCR, Siafi e Sisote (base de dados desenvolvida, mantida e utilizada apenas por um servidor do órgão central desde 1998), permanecendo a não integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre os territórios rurais nacionais.

21. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio do Relatório de Gestão a existência de 260 imóveis. Entretanto, conforme dados extraídos do Sisote (base de dados sob a responsabilidade do Incra Sede utilizada para o controle dos imóveis adquiridos) foram identificados 361 imóveis, conforme fase processual a seguir discriminadas:

Tabela 5 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	00 - PROC DEVOLVIDO, ENTRAVE	1
	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	6
	06 - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (DT)	2
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	7
	07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	1
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	8
	10 - AJUIZADA / SEM IMISSÃO POSSE (SR)	13
Com Imissão na posse	11 - COM IMISSÃO POSSE, REGISTRO / EM CRIAÇÃO PA (SR)	1
	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	294
	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	63
	99 - VER PROJ NO SIPRA	3

Fonte: Sisote

22. A divergência entre as informações sobre os quantitativos de imóveis apresentadas e aquelas verificadas pela equipe de auditoria, corroboram o entendimento de que as fragilidades dos atuais controles internos administrativos voltados para a gestão (aquisição e incorporação) desses imóveis estão mantidas, não havendo segurança quanto ao real quantitativo de imóveis já adquiridos pela Superintendência.

23. Ante todo o exposto, conclui-se que durante o exercício de 2017 os esforços empreendidos pela unidade para a regularização contábil dos imóveis destinados à reforma agrária representaram avanço no balanço patrimonial da unidade, conforme análise de conformidade e desempenho já apresentada, entretanto não houve avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas quanto ao quantitativo de imóveis sob a responsabilidade da UPC.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

24. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da

União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

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

26. Diante do exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplou a gestão dos seguintes mecanismos de controle:

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

B.I. Dos resultados dos exames dos controles internos da gestão

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

28. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

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

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

30. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária e financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 132 documentos registrados pelo próprio Contador no referido sistema.

31. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos 6.928 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Como agravante, restou constatado que nenhum desses registros tiveram a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da

Macrofunção Siafi 02.03.14.

32. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que o Siconv apresentou durante o exercício uma série de alertas que não foram tratados de forma efetiva pelos gestores. Nesse sentido, registrou-se a ocorrência de transferências já finalizadas e: com prestação de contas pendentes de análise há mais de um ano; com prazo de prestação de contas final expirado sem adoção de providência para instauração de TCE; com recursos a liberar.

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

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

35. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber na SR-08/SP. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R$ 319.008.135,02 das contas, que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU n° 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

36. Por fim, registra-se que quanto à gestão do pagamento de pessoal, não foram identificadas inconsistências no sistema Siape a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU.

B.II. Dos resultados dos exames dos alertas do controle interno e externo

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

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

39. Dessa forma, atuando de forma contínua, inibem a irregularidade na gestão pública, criando o senso de responsabilização nos gestores. E dessa ação, surgem também melhorias nos controles internos do próprio gestor.

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

41. Como resultado, no que tange ao tratamento das recomendações exaradas pela CGU, observou-se que no Relatório de Gestão a Unidade não informou o tratamento dado às mesmas. Em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, a unidade possui um passivo de 66 recomendações, das quais 50 estão com prazo de resposta do gestor expirado.

42. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, do total de 17.169 bloqueios a unidade informou que foram afastados os indícios em 546 casos e confirmados em 24 situações. Ainda, vale ressaltar que houve o desbloqueio massivo de 9.084 beneficiários realizado pelo INCRA Sede.

B.III. Dos resultados dos exames de mecanismos de controle social e transparência

43. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pela UPC, adotou-se como parâmetro os seguintes aspectos indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018:

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

44. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a deficiência nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

45. Ainda, foi constatada a ausência de rotina para recebimento e tratamento das demandas encaminhadas à SR, o que, combinado com a inexistência de aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários, impossibilita a quantificação e qualificação da prestação dos serviços prestados.

46. Além disso, evidenciou-se que a servidora responsável pela Ouvidoria Agrária foi designada para atuar em outra unidade do INCRA. Com isso, as demandas recebidas passaram a ser recepcionadas e endereçadas do gabinete aos setores responsáveis pelas matérias.

47. Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão, evidenciou-se que o documento disponibilizado pelo Incra-Sede por meio do portal eletrônico da Autarquia contempla as informações sobre todas as Superintendências.

48. Por fim, os mecanismos de transparência ativa disponíveis no site eletrônico da Autarquia (Incra-Sede) permitem identificar os programas, projetos e ações executadas pela UPC, todavia não há identificação e disponibilização de metas específicas. Existe ainda no site página específica da UPC, com divulgação de notícias e contatos.

B.IV. Dos resultados dos exames da atividade correcional

49. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional da Superintendência Regional do Incra no Estado de, em especial o ambiente correcional (normas regulamentares e atribuições, fluxo das ações

disciplinares, cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD, infraestrutura e comissões disciplinares) e os procedimentos disciplinares (indicadores gerenciais), a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores.

50. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares se encontram elencadas na Portaria Incra nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o seu Regimento Interno, e na Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, que, entre outras matérias, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares no âmbito da autarquia.

51. Da análise do fluxo das ações disciplinares foi observado que, embora a SR não tenha exercido suas competências correcionais, no exercício de 2017, a unidade não possui área especifica para gestão e tratamento das denúncias, sendo as demandas tratadas no âmbito do gabinete da SR por um assessor da unidade que acumula as funções da área correcional com atribuições daquele gabinete. Aliado a isso, a UPC não utiliza o sistema CGU-PAD tão pouco realiza controle especifico para as demandas pendentes, em curso ou arquivadas.

52. No que se refere à infraestrutura, constatou-se que a UPC possui, no âmbito de sua estrutura, espaço físico e equipamentos adequados ao exercício da atividade disciplinar. Entretanto foi verificada a baixa quantidade de servidores capacitados para desempenho dos trabalhos.

53. No que se refere às comissões disciplinares, foi identificado que a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares sendo que a escolha de membros é realizada caso a caso entre os servidores capacitados e/ou com experiência na atividade.

C. CONCLUSÃO

54. Especificamente quanto à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União ainda não foram atendidas em sua totalidade, entretanto a unidade apresentou avanço se considerar que foram reavaliados 1 imóvel e registrados 14 novos no Spiunet. Soma se a isso os esforços empreendidos na montagem de 104 “kits” para posterior registro dos imóveis. No entanto, se analisado de forma ampla e sob a perspectiva de desempenho, dado a quantidade de imóveis sob a responsabilidade da unidade, ou seja, 260 segundo relatório de gestão, a unidade apresentou um baixo desempenho. Míster ressaltar que os registros patrimoniais genéricos continuam sendo praticados.

55. Cumpre ainda alertar que a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados remete a ineficaz atuação do gabinete da Superintendência no exercício de suas funções de planejamento e controle, tais como: coordenar e acompanhar as unidades da Superintendência Regional, na elaboração dos seus planos, programas, ações e metas, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado; e coordenar, orientar e supervisionar a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária da Superintendência Regional.

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

57. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de

contas das transferências voluntárias, dados desatualizados nos sistemas além de inconsistências entre os demonstrativos contábeis constantes do Siafi e as informações do Siconv.

58. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstrou inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e o registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental poderiam melhorar o desempenho da unidade.

59. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, percebe-se que a unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, adotando medidas corretivas para cada caso.

60. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados.

61. Quanto à gestão da atividade correcional restou evidente que a Superintendência, embora não tenha exercido suas competências correcionais no exercício de 2017, não possui área especifica para gestão e tratamento das denúncias; não realiza controle específico para as demandas pendentes, em curso ou arquivadas; além de carecer de recursos humanos capacitados para o desempenho das atividades correcionais.

62. De forma geral, os apontamentos ora relacionados encontram respaldo em questões que vêm sendo reiteradamente alertadas pelos órgãos de controle interno e externo, o que demonstra a fragilidade da atuação da UPC, fundamentalmente sob a perspectiva dos mecanismos de estratégia e controle. Nesse sentido, importa mencionar a função do Gabinete da Superintendência Regional, ao qual competia regimentalmente fortalecer e aprimorar a estrutura de governança da unidade quanto ao gerenciamento dos mecanismos de liderança, de condução da estratégia e de controle, de forma a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão no alcance dos objetivos da política de reforma agrária.

63. Destaca-se que, na avaliação dos argumentos apresentados pela UPC, quando da manifestação da versão preliminar deste Relatório, mantêm-se as fragilidades/inconformidades descritas nos achados de auditoria, uma vez que as justificativas elencadas pela UPC não alteram atos e fatos de gestão do exercício avaliado.

64. Ante o exposto, encaminha-se no item a seguir, recomendação, o qual contêm os principais riscos evidenciados no presente trabalho, bem como seus principais impactos para a alta administração, de forma a orientar os gestores operacionais na implementação das providências cabíveis.

D. RECOMENDAÇÕES

65. Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos cuja materialização foi evidenciada durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; ou então se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

1.1) Risco evidenciado: Ausência de instrumentos de planejamento para aquisições de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos**:** Aquisição de terras com valores acima de mercado, conflito agrário.

1.2) Risco evidenciado: Divergência entre quantitativos de imóveis nos controles patrimoniais de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos**:** Desconhecimento sobre o total de imóveis já adquiridos pela UPC, aquisição de novos imóveis sem necessidade, perda patrimonial e gestão ineficaz da política pública.

1.3) Risco evidenciado: Ausência de rotinas ou normas formais voltadas para a incorporação e gestão patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos**:** Imóveis não registrados, imóveis registrados de forma inadequada, descontrole patrimonial, subavaliação do ativo, perdas patrimoniais, gestão ineficiente.

1.4) Risco evidenciado**:** Atraso no processo de regularização dos registros contábeis de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

Possíveis impactos**:** subavaliação do ativo e descumprimento dos prazos estabelecidos com o Tribunal de Contas da União.

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

1.5) Risco evidenciado: Registros contábeis realizados em contas genéricas no Siafi.

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

1.6) Risco evidenciado: Fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial registrados diretamente pelo contador.

Possíveis impactos: Não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções.

1.7) Risco evidenciado: Documentos gerados no Siafi sem a realização da conformidade de registro de gestão.

Possíveis impactos: lançamentos com impacto financeiro sem documentação que de suporte.

1.8) Risco evidenciado: Documentos gerados no Siafi sem qualquer restrição apontada pela conformidade de registro de gestão durante o exercício.

Possíveis impactos: não identificação de irregularidades pela atuação indevida do conformista de registro de gestão.

1.9) Risco evidenciado: Morosidade na análise de prestação de contas de transferências voluntárias.

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

1.10) Risco evidenciado: Não realização de depreciação de bens móveis.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

1.11) Risco evidenciado: Contas contábeis de direitos a receber (créditos de instalação e títulos de regularização fundiária) sem a identificação de conta de ajuste para perdas.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

3) Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

1.12) Risco evidenciado**:** Inexistência de ponto focal para recebimento e tratamento às demandas de cidadãos recebidas pelo canal de ouvidoria pública (distinta da ouvidoria agrária).

Possíveis impactos: falta de comunicação com o público alvo, intempestividade na identificação de alertas de risco provenientes do controle social, perda de oportunidades de melhoria de políticas públicas.

1.13) Risco evidenciado: Ausência de pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos.

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

4) Gestão da atividade correcional

1.14) Risco evidenciado: Ausência capacitação em matéria disciplinar
Possíveis impactos: Desconhecimento sobre o tema, falhas procedimentais formais e materiais, baixo interesse dos servidores no tema.

1.15) Risco evidenciado: Ausência de área especifica para gestão e tratamento das denuncias

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

1.16) Risco evidenciado: Ausência de controle específico para as demandas correcionais

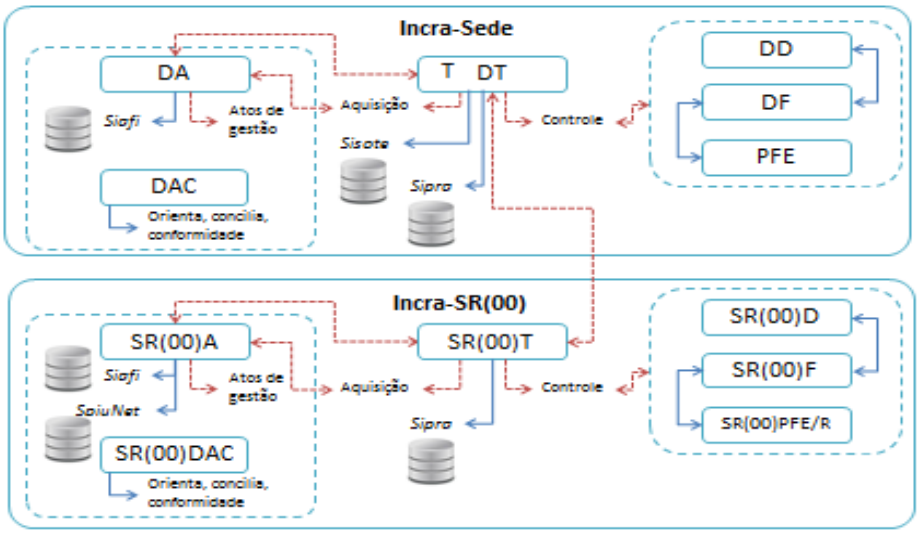
Possíveis impactos: Fragilidade na supervisão do processo administrativo, perda de prazos legais.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

1. De iniciativa da Divisão de Obtenção de Terras, o macroprocesso de obtenção de terras permeia e/ou impacta em toda gestão do Programa Nacional de Reforma Agrária. Abaixo, consta figura que retrata, de forma sintética, as competências e sistemas de suporte relativos ao macroprocesso em comento.

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras

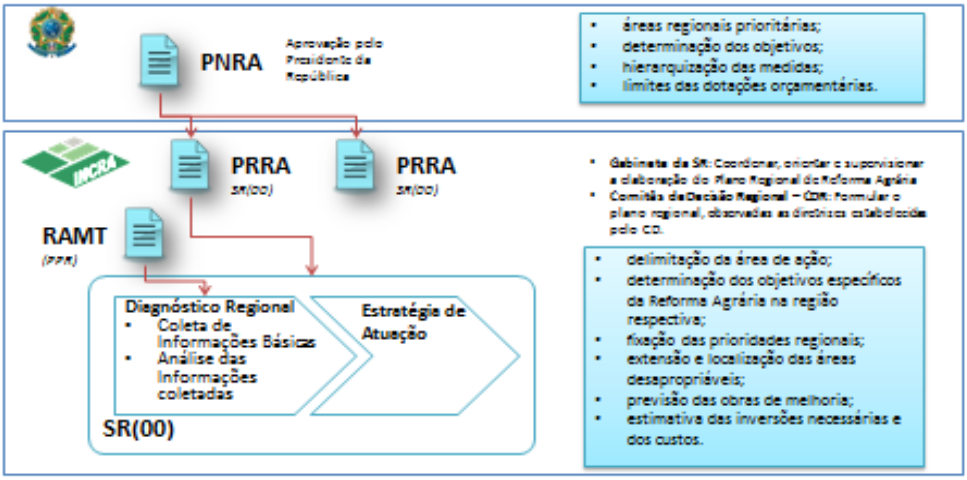


Fonte: Equipe CISET.

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

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

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe CISET.

1.1.1. Fragilidades no planejamento para obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária

3. Na avaliação referente à Superintendência Regional de Pernambuco - SR (03), foi constatado que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Nacional de Reforma Agrária inexistente e Plano Regional de Reforma Agrária desatualizado; Diagnóstico Regional desatualizado; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado; Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT) pendente de finalização.

4. Dentre os efeitos das fragilidades apontadas, lista-se: (a) pouca aderência entre as estratégias e os objetivos nacionais e regionais.

5. A causa detectada para a fragilidade em análise foi: (a) ausência de monitoramento e acompanhamento, bem como não atualização de documentos relevantes e norteadores, por parte do Incra-Sede.

6. Como boas práticas realizadas pela UPC destacam-se a instituição da Câmara Técnica. Em 2017, a PORTARIA/INCRA/SR-03/G/Nº06/2017 institucionalizou a Câmara Técnica Regional e designou dos seus membros, em cumprimento ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 19 da IN 83/2015.

7. Analisado pela Câmara Técnica Regional em 14/dez/2016, o Relatório de Análise de Mercado de Terras RAMT-parcial da SR (03), com as Planilhas de Preços Referenciais (PPRs) que o compõe, foi encaminhado para a apreciação e aprovação do Comitê de Decisão Regional - CDR, em fevereiro de 2017.

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

1.1.2. Desapropriação por interesse social não amparada por plano regional de reforma agrária

9. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está prevista no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Do art. 34, merecem destaque os incisos I e III, que preveem que o documento consignará a delimitação de áreas regionais prioritárias e a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais.

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

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

12. Somado a isso, tem-se a informação de que o último Plano Nacional de Reforma Agrária foi publicado em 2003. Como o INCRA Sede não emitiu nenhuma versão atualizada do documento nacional, as superintendências regionais da autarquia ficaram sem indicação dos objetivos que pautariam novos planos regionais.

13. A SR (03), em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 2018/007-007, apresentou o II Plano Regional de Reforma Agrária para a Regional de Pernambuco, tendo como norte o II Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003, conforme o Relatório de Gestão da UPC, referente ao exercício de 2009:

> De acordo com o II Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA-PE), implantado em 2004, tendo como alicerce o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a reforma agrária executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) dever ser integrada a um projeto nacional de desenvolvimento, massiva, de qualidade, geradora de trabalho e produtora de alimentos. Deve contribuir para adotar o Estado de instrumentos para gerir o território nacional.

14. Em análise ao II PRRA, verifica-se que não houve atualização para o exercício de 2017. No entanto, não se verificou documento do Comitê de Decisão Regional – CDR aprovando a elaboração nem a prorrogação dos objetivos do II PRRA. Apesar de o II PRRA possuir metas para o período 2005-2011, as metas constantes no documento acompanhavam o Plano Plurianual do Governo Federal - PPA 2004-2007 vigente à época de sua elaboração.

> O cenário de exclusão social e demanda pela terra direciona o II PRRA-PE para um horizonte de atuação mínimo de sete anos, 2005-2011, na perspectiva de estabelecer as bases para se reverter este quadro de pobreza. As metas, por sua vez, referem-se ao período de 2005 a 2007, acompanhando o Plano Plurianual do Governo Federal - PPA 2004-2007.

15. Os Planos Regionais de Reforma Agrária deverão anteceder às desapropriações por interesse social, e devem obedecer, dentre outros, os seguintes requisitos mínimos: delimitação da área de ação; determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva e fixação das prioridades regionais. Neste sentido o II PRRA expôs a relação das áreas de atuação definidas em cumprimento ao disposto no art. 2º da IN 83 de 2015, com base em diagnóstico regional.

> A relação das áreas prioritárias de atuação, definidas com base no diagnóstico regional, elaborado em cumprimento ao disposto no Art. 2º da IN 83, de 30 de julho de 2015, e nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, está exposta no Mapa colacionado nos Anexos 03 (0630352).

16. Ainda em atendimento à Solicitação de Auditoria supramencionada, a SR apresentou relação das áreas prioritárias de atuação— RD METROPOLITANA; RD MATA NORTE; RD MATA SUL; RD AGRESTE; SETENTRIONAL; RD AGRESTE CENTRAL; RD AGRESTE MERIDIONAL; RD MOXOTÓ; RD PAJEÚ — definidas com base no diagnóstico regional, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 2º da IN 83 de 2015, e nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

17. Observando o Estatuto da Terra, o Manual de Obtenção e a IN 83/2015, o procedimento seguinte à definição das áreas prioritárias de atuação é a Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento - SR(03)T proceder à identificação prévia dos imóveis rurais de interesse para incorporação ao programa de reforma agrária, observadas as diretrizes determinadas no art. 3º da instrução normativa.

> Os imóveis rurais considerados de interesse prioritário para incorporação ao programa de reforma agrária, estabelecidos com base no diagnóstico regional, em atendimento ao disposto no Art. 3º da IN 83, de 30 de julho de 2015, estão relacionados [...]. Ressalta-se que estão contemplados também imóveis, processos que foram atuados antes mesmo da edição da IN 83 e da elaboração do diagnóstico regional. Todavia, considerando a complexidade dos processos de Obtenção de terras (que normalmente a instrução demanda anos de trabalho) e da instabilidade dos normativos internos, o desafio para o

gestor de Obtenção tem sido constante no sentido de readequar a instrução dos processos (anteriores) em curso e de adaptar as novas rotinas para as demandas que surgem.

18. No intuito de identificar como a sede da autarquia orienta e controla a produção e a consolidação dos instrumentos de planejamento (planos regionais de reforma agrária; das regiões preferenciais e das áreas de atuação definidas com base em diagnóstico regional), a SR(03) respondeu que são normalmente proferidas de forma bastante superficial, durante os espaçados encontros de gestores, que são comumente realizados no INCRA/Sede e afirma ainda desconhecer quaisquer controles sobre os instrumentos de planejamento.

> As orientações para a produção dos "a. planos regionais de reforma agrária, b. das regiões preferenciais e c. das áreas de atuação definidas com base em diagnóstico regional" são normalmente proferidas, de forma bastante superficial, durante os espaçados encontros de gestores, que são comumente realizados no INCRA/Sede (normalmente urna vez ao ano). Desconhecemos a existência de quaisquer controles, pelo INCRA/Sede, acerca da produção e consolidação desses "estudos".

19. A respeito do PRRA, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o chefe da Divisão de Obtenção, informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Atrelação ao Plano Nacional de Reforma Agraria que não se encontra atualizado
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Nunca houve
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Teria utilidade desde que fosse produzido com metas claramente definidas e alinhado ao Plano Nacional de Reforma Agraria.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) Não há diferenciação entre o diagnostico regional e o plano regional. Poderia ser produzido num único documento.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo.

20. Instada a apresentar dados e informações dos processos administrativos relativos à desapropriação em andamento, a SR (03) expôs relação com 25 processos, em atendimento à SA 2018/007-009. Após a análise dos dados apresentados, foi realizado confronto com os decretos de interesse social[1], referentes ao período 2014-2017, verificar a consistência dos dados e foram identificadas a seguinte situação:

Ano	Imóvel	Município	UF	Valor
2014	Lagoa do Félix[1]	Pesqueira; Poção e Jataúba	PE	518.982,21
2014	Fazenda Gerimum, Sítio Gerimum e Poço de Panela	Jataúba	PE	922.358,48
2014	Engenho Fertilidade[2]	Palmares	PE	1.884.161,99
2014	Fazenda São Luiz	Belo Jardim	PE	18.982,53
2016	Fazenda Lagoa da Vaca[2]	Manari; Inajá (Mata Grande/AL)	PE/AL	-

Fonte: Decretos sem número, da Presidência da Pública (http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-

[1] Consulta ao sítio eletrônico da Presidência da República: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos-nao-numerados1

1/decretos-nao-numerados1)
[1] Apenas o processo da Lagoa do Félix não constava valor das indenizações da planilha Sisote.
[2] Apenas os processos destes dois imóveis constam dos dados da resposta da SA 2018/007-009.

21. Utilizando-se da planilha extraída do SISOTE, o montante dos processos identificados é de R$ 3.344.485,21.

22. Em que pese o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) ter definido que a Reforma Agrária fosse realizada por meio de planos periódicos com prazos e objetivos determinados, a mesma norma legal não definiu a periodicidade que deveriam ser elaborados os planos relacionados à Reforma Agrária. Neste sentido, a SR (03), em atendimento à Solicitação de Auditoria 2018/007-007, apresentou o II Plano Regional de Reforma Agrária para a Regional de Pernambuco, tendo como norte o II Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003.

23. Vale destacar que a dificuldade enfrentada foi a vinculação com o PNRA desatualizado. O chefe da obtenção julga que, como não haveria diferenças entre o Diagnóstico Regional e o PRRA, poderia ser elaborado um documento apenas.

24. Dessa forma, infere-se que as futuras ações relacionadas ao programa a serem realizadas pela SR (03) poderão ser concretizadas com um Plano Regional de Reforma Agrária desatualizado.

1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO

25. A Portaria nº 6, emitida pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário em 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada.

26. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas superintendências regionais.

27. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. De acordo com o disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial: a efetividade e qualidade das ações governamentais e não-governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias.

28. A respeito do Diagnóstico Regional - DR e respectivas áreas de atuação (IN 83/2015, art. 2º; Portaria MDA nº 6/2013, art. 2º; Manual de Obtenção de Terras e Perícias, Módulo I), em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Falta de treinamento, capacitação e normatização.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Muito precária.

iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Teria utilidade se as metas fossem claramente definidas e que as prioridades fossem consideradas.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) É um instrumento importante de gestão. Contudo, deveria haver alinhamento com um plano nacional de metas.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

29. Ainda em atendimento à solicitação de auditoria supramencionada, a SR apresentou relação das áreas prioritárias de atuação, definidas com base no diagnóstico regional, elaborado em cumprimento ao disposto no art. 2º da IN 83 de 2015, e nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

> A relação das áreas prioritárias de atuação, definidas com base no diagnóstico regional, elaborado em cumprimento ao disposto no Art. 2º da IN 83, de 30 de julho de 2015, e nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, está exposta no Mapa colacionado nos Anexos 03 (0630352).

30. A relação das áreas prioritárias[2] de atuação foi definida com base no diagnóstico regional em oito regiões de desenvolvimento: RD METROPOLITANA; RD MATA NORTE; RD MATA SUL; RD AGRESTE SETENTRIONAL; RD AGRESTE CENTRAL; RD AGRESTE MERIDIONAL; RD MOXOTÓ; e RD PAJEÚ.

31. Assim, as aquisições realizadas sem um diagnóstico regional atualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

1.1.4. AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR)

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

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

34. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. A Superintendência Regional em Pernambuco não elaborou um Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado. Nos termos da IN 83/2015, a ausência do estudo prejudica o desenvolvimento territorial, pois acarreta indefinição de parâmetros para subsidiar decisões administrativas relacionadas à obtenção de terras para a reforma agrária.

35. Em atendimento à SA 2018/007-007, a SR informou que não elaborou o ECGR regionalizado, tecendo comentário apenas em relação ao ECGR de cada imóvel. Desta forma não cumpre o disposto no § 2º do art. 3º da IN 83/2015.

[2] RD METROPOLITANA (Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, Moreno, São Lourenço da Mata e Jaboatão dos Guararapes) RD MATA NORTE (Aliança, Buenos Aires, Condado, Glória do Goitá, Goiana, Itambé, Itaquitinga, Macaparana, Nazaré da Mata, Paudalho, Timbaúba e Vicência) RD MATA SUL (Água Preta, Amaraji, Barreiros, Catende, Escada, Gameleira, Maraial Palmares, Quipapá, São Benedito do Sul Vitória de Santo Antão e Xexéu) RD AGRESTE SETENTRIONAL (Bom Jardim, Cumaru, João Alfredo, Orobó, Passira, Surubim e Taquaritinga do Norte) RD AGRESTE CENTRAL (Alagoinha, Belo Jardim, Bezerros, Bonito, Caruaru. Gravatá, Panelas, Pesqueira, Riacho das Almas, São Bento do Una, São Caetano, São Joaquim do Monte e Pesqueira) RD AGRESTE MERIDIONAL (Águas Belas, Bom Conselho, Buíque, Caetés, Canhotinho, Capoeiras, Garanhuns, Iatí, Itaíba, Pedra e Tupanatinga) RD MOXOTÓ (Arcoverde, Custódia. Manarí e Sertânia) RD PAJEÚ (Canaíba, Flores, Iguaracy e São José do Egito)

Considerando a significativa redução do número de processos de obtenção de terras trabalhados nos últimos anos, face a conjuntura política e orçamentária desfavorável, a Superintendência Regional do INCRA em Pernambuco tem optado por fazer o Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECRG) individualizado, de forma também a agregar mais qualidade aos trabalhos, no que pese o disposto no § 2º do Art. 9º da IN 83/2015 - "A elaboração do ECGR individualizado somente será exigida nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na respectiva PPR Planilha de Preços Referenciais de Terras". Além disso, ressalta-se que o ECGR individualizado normalmente tem sido elaborado no decorrer dos trabalhos de campo por ocasião da vistoria preliminar para coleta de dados e informações do imóvel, não trazendo prejuízos ao andamento do processo.

1.1.5. ELABORAÇÃO PARCIAL DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT)

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

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

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

39. Após leitura à Ata de aprovação do RAMT, pelo CDR, verificamos que o chefe da Divisão de Obtenção de Terras – SR(03)T esclareceu que o RAMT foi elaborado com base na metodologia preconizada no Módulo V do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do INCRA, aprovado pela Norma de Execução Nº 112/2014; e após aplicação das análises de agrupamentos e demais metodologias correlatas, os municípios do estado de Pernambuco, sob a jurisdição da SR-03(PE), foram agrupados em 10 (dez) MRT – Mercados Regionais de Terra, quais sejam: MRT I - Metropolitana, MRT Il - Mata Norte, MRT Ill - Mata Sul, IVIRT IV - Agreste Norte, MRT V - Agreste Sul, MRT VI - Bonito, MRT VII - Garanhuns, IVIRT VIII - Moxotó, NIRT IX - Pajeú e MRT X - Triunfo.

40. A chefia da SR(03)T ponderou que os elementos de pesquisa de mercado de terras, que compõem o banco de dados da Divisão de Obtenção de Terras, possibilitou a finalização apenas das Planilhas Referencias de Preços de Terras - PPR dos (06) seis primeiros MRT, com isso foi proposto a elaboração da primeira edição como "RAMT - Parcial", sendo que nas atualizações seguintes buscar-se-iam contemplar todos os 10 (dez) MRT definidos para a SR(03)/PE.

41. Foi esclarecido ainda que o RAMT foi aprovado em reunião da Câmara Técnica Regional - CTR do dia 14/12/2016. Após verificação que o trabalho submetido para apreciação do CDR fora elaborado de acordo com as recomendações técnicas vigentes, os membros do Comitê de Decisão Regional,

deliberaram pela aprovação, por unanimidade, do aludido Relatório de Análise de Mercados de Terras - RAMT do Estado do Pernambuco (Jurisdição da SR-03) - Parcial, assim como as PPR que o compõe.

> O "Relatório de Análise de Mercados de Terras do Estado de Pernambuco (Jurisdição da SR-03) - RAMT", com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais que o compõe, assim como a ata e a resolução de aprovação pelo Comitê de Decisão Regional - CDR, segue acostado nos Anexos 01 (0628139).

42. Em relação ao Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e respectivas Planilhas de Preços de Referência (PPRs) (Norma de Execução nº 112/2014, art. 2º, Manual de Obtenção de Terras e Perícias, Módulo V), em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, relatou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Capacitação das equipes, falta de orçamento específico para elaboração do RAMT, dificuldades técnicas de coleta das informações de mercado e ausência de sistemas de bancos de dados no INCRA/SEDE. Último foi produzido em 2016, com abrangência de seis mercados regionais de terra. Em 2018 foi expedida ordem de serviço para atualização do RAMT abrangendo todos os dez RMT´s de jurisdição da SR/03.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Foi oferecida capacitação para elaboração do RAMT em 2015.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Serve de referência nas avaliações de imóveis rurais. Documento de muita utilidade para o público externo do INCRA (Cartórios, Prefeituras e Proprietários Rurais)
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) Deveria haver uma rubrica específica para atualização do RAMT de forma de que não haja desvio dos recursos para outras finalidades.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

43. Em que pese ter sido oferecida capacitação pelo Incra Sede para elaboração do RAMT em 2015, o chefe da Divisão de Obtenção relatou a falta de orçamento para capacitação das equipes como dificuldade na elaboração do RAMT, bem como as dificuldades técnicas de coleta das informações de mercado e a ausência de sistemas de bancos de dados da autarquia.

44. Ainda sobre o RAMT, relatou que deveria ter uma rubrica orçamentária específica para a sua atualização, já que a norma regulamentadora determina que seja atualizado anualmente ou em periodicidade menor, se forem identificadas alterações significativas no mercado de terras.

1.1.6. Existência de Câmara Técnica Regional

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

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

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

48. A UPC, em março de 2017, por meio da PORTARIA/INCRA/SR-03/G/Nº06/2017, instituiu a nova Câmara Técnica Regional, no âmbito da SR (03)-PE, fazendo a designação dos seus novos membros.

> A PORTARIA/INCRA/SR-03/G/Nº06/2017, que institucionaliza a Câmara Técnica Regional, no âmbito da SR (03)-PE, e faz a designação dos seus membros, segue colacionada nos anexos 05 (0640175). Não houve alteração nos termos da referida portaria.

49. Destaque-se como boa prática, a instituição a Câmara Técnica Regional em 2017, no âmbito da Superintendência Regional de Pernambuco SR (03) a qual, por atuação do grupo designado, avaliou e indicou a aprovação do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) parcial, com a respectiva Planilha de Preços Referenciais (PPR) para o CDR.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS

50. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR (03) em posta ao item 5 da SA nº 2018/007-009, possuir 300 imóveis rurais já obtidos em estoque. Cumpre ressaltar que se consideraram como imóveis já obtidos aqueles desapropriados, comprados, com cessão de uso ou adjudicados com, pelo menos, imissão na posse ou registro em cartório em nome do Incra.

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

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

53. Por meio da resposta aos itens 5 da SA nº 2018/0007-07 e 9 da SA nº 2018/0007-09, a SR (03), informou que o controle de todos os processos no âmbito da Autarquia, inclusive dos relacionados à obtenção de imóveis rurais, é realizado através do SISPROT – Sistema Eletrônico de Comunicação e Protocolo. E, com relação a guarda dos processos administrativos físicos, o que segue:

> A guarda dos processos físicos de obtenção de terras, tem sido, historicamente, realizada em salas distintas localizadas na Procuradoria Federal Especializada [...]. Já os processos administrativos de criação de assentamentos eram armazenados em sala específica do Serviço de Implantação [...]. Em todos os casos, os processos se encontram organizados (arquivados) em móveis de madeira/mdf. Ocorre que os ambientes de guarda sempre foram inadequados, além do mais em locais distintos. De forma a remediar essa questão, o gestor local de obtenção de terras organizou uma sala única [...], que possibilite a guarda segura e centralizada de todos os processos administrativos de criação de assentamentos e de obtenção de terras.

54. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos

imóveis. Todavia, em resposta ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 2018/007-009, a SR relacionou 302 processos dos quais excluindo-se aqueles cujo levantamento documental ainda não foi concluído pela unidade, verificou-se que: em 110 processos falta o registro cartorial (soma das informações de "não" ou "falta a certidão"); em 1 a certidão é imprecisa; e, em 78 não consta o documento de imissão na posse.

55. Acerca da digitalização dos processos, por intermédio da resposta da Solicitação de Auditoria já mencionada, a unidade relatou que do total de 311 processos administrativos de criação de assentamentos, 77 já foram digitalizados, inseridos no SEI, encerrado o trâmite físico e devidamente arquivados e organizados na nova sala de arquivo. Já a organização dos 300 processos administrativos de obtenção de terras (desapropriação, compra e venda e outros), pois alguns processos resultaram em mais de um assentamento, 2 processos já foram digitalizados. E quanto ao acesso, afirmou que basicamente todos os servidores e colaboradores (que lotados nos respectivos setores) têm acesso aos locais onde estão armazenados os processos físicos. Afirmou ainda, que na nova sala de arquivo, apenas o gestor do local da Divisão e uma servidora terceirizada terão acesso.

56. A equipe que realizou os trabalhos de campo constatou que os processos físicos não estão adequadamente armazenados, em que pese a informação de reforma de sala única para guarda dos processos que estão sendo digitalizados. Atualmente os processos estão acondicionados em caixas numeradas de modo tentar preservar os documentos de danos decorrentes da ação do tempo, mas como se trata de processos antigos a ação dos ácaros é evidente.

57. Quanto ao acesso ao local de guarda documental, verificou-se que tanto na Procuradoria Federal Especializada quanto na Divisão de Obtenção, estão sob a responsabilidade e guarda de servidores aos quais compete o controle do acesso aos documentos.

58. Como resultado constatou-se pela necessidade de realização de procedimentos para registro cartorial dos imóveis em nome do Incra, de inventário entre os processos registrados no SISPROT e os documentos físicos; implementação conferência dos procedimentos de digitalização dos processos no SEI de forma a garantir que todos os documentos asseguradores de propriedade e identificação do imóvel componham os arquivos digitais.

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

59. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento[3] das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo Tribunal de contas da União que a Superintendência não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão já assentada em 2004. Ficou determinado à Superintendência que informasse nos seguintes relatórios de gestão a situação dos registros contábeis dos "Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária", evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente.

60. Por fim, conforme consta do parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2016, o TCU também recomendou ao Incra, em junho de 2017, realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

[3] Acórdão 7741/2015 – 1ª Câmara.

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

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

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

63. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado de Pernambuco, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de **R$ 38.303.333,38,** conforme discriminado:

Tabela 6 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	15.756.832,96	16.939.457,06	17.757.325,64
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	27.260.059,03	26.590.808,01	706.971,10
123210103	Terrenos e Glebas - SPIUnet	193.742,27	193.742,27	193.742,27
123210109	Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet	0,00	3.912.944,22	19.839.036,64
	Total Geral	**43.016.891,99**	**47.443.209,29**	**38.303.333,38**

Fonte: SIAFI – dez/2017

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

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

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

Tabela 7 – Quantidade de imóveis cadastrados no SPIUnet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
1	0,00	4	3.912.944,22	18	19.839.036,64

Fonte: SIAFI – dez/2017.

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

68. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência visando à regularização de tais registros contábeis de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado que foi promovido, no âmbito da Unidade, procedimento de inclusão de 1 (um) imóvel no SPIUnet durante o exercício de 2017.

69. Além disso, da análise dos saldos das contas representativas dos bens imóveis destinados à reforma agrária demonstra que os registros realizados, não obstante os ingressos na conta 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas – SPIUnet, demonstram uma redução entre os exercícios de 2015 a 2017 em termos de valores totais.

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

71. Conforme se observou, a Setorial de Contabilidade da SR (03) conta com 3 (três) servidores.

72. Por intermédio do Memorando nº 14117/2018/DA/SEDE/INCRA, da Diretoria de Administração do Instituto, foi apresentado à Superintendência o Plano de Atividades – Registro de Imóveis no SPIUnet, contendo a Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, emitida pelas Diretorias de Obtenção e de Gestão Administrativa em 2/4/2018, que trata, dentre outros, da documentação para registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária. Tal documento, entretanto, não detalha ou define procedimentos que devem ser adotados em cada divisão daquela Unidade para a solução definitiva dos registros de bens imóveis.

73. Cabe destacar que, durante os trabalhos da equipe de campo, a Contadora da regional apresentou ordem exarada no Memorando-Circular nº 799/2018/GABT-1/GABT /GAB/P /SEDE/INCRA de efetuar o registro dos imóveis ainda não inclusos no SPIUnet diretamente no SIAFI, pelas Superintendências Regionais, até o dia 08/05/2018.

> [...] Considerando as reuniões realizadas pelo INCRA, particularmente as ocorridas no período de 23/04 a 03/05 as quais contaram com a presença da STN, SPU, CISET/PR, Casa Civil e TCU, restou decidido pela Assessoria Especial da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República, conforme e-mail recebido em 03 de maio de 2018, (SEI n° 0818825), de que o INCRA deveria adotar os procedimentos recomendado pela STN e SPU (Ofício nº 84522/2017-MP, de 30/10/2017) para o registro na forma de previsão de todos os imóveis ainda não inclusos no SPIUnet por meio de um único registro global no SIAFI;

[...]

[...] em atendimento ao requerido pela Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República no e-mail citado acima, e pela Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Patrimônio da União, e conforme acordado com a Diretoria de Gestão Administrativa venho por meio deste autorizar e requerer que o registro dos imóveis ainda não inclusos no SPIUnet seja realizado diretamente no SIAFI, pelas Superintendências Regionais, com base na orientação da STN/SPU contidas no Ofício 84522/2017-MP (SEI nº 0814964) e na diferença apurada na Planilha sequencial SEI nº 0818250, devendo tal procedimento ser realizado impreterivelmente até o dia 08/05/2018.

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

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

75. Da análise promovida na composição dos saldos das contas 123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária e 123210424 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária, observa-se que em 2017, de um montante total de R$ 18.464.296,74, a totalidade dos registros foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

76. Observa-se, também, a partir da análise da evolução dos saldos, que não foram adotadas medidas corretivas no período de 2016 a 2017.

Tabela 8 – Detalhamento do saldo da Conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária

Conta Contábil	Descrição da conta	Conta Corrente	Inscrição Genérica	dez/17	dez/16
123210421	**Imóveis a registrar destinados à reforma agrária**	999	Código inválido	15.998.983,91	15.996.744,15
		IMRA99999	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	1.758.341,73	942.712,91
	Total			**17.757.325,64**	**16.939.457,06**
123210424	**Imóveis a registrar destinados à reforma agrária**	999	Código inválido	706.971,10	0,00
	Total			**706.971,10**	**0,00**
	Total Geral			**18.464.296,74**	**16.939.457,06**

Fonte: SIAFI – dez/2017

1.3.3. FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

77. Não obstante os registros contábeis não refletirem com fidedignidade o patrimônio imobiliário da Superintendência, a Conformidade Contábil do exercício de 2017 foi registrada sem a indicação da necessária restrição que indicassem tal inconsistência.

78. Instada a se manifestar, a Unidade não apresentou informações acerca do assunto.

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

79. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Foram avaliados os seguintes

componentes do COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

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

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

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

82. Na Superintendência do Estado de Pernambuco – SR (03), a Divisão de Obtenção de Terras contou com um quantitativo de 24 servidores no exercício de 2017, conforme informado no Relatório de Gestão da unidade, não tendo especificado quantos efetivamente trabalham no processo. Em trabalho de campo, o chefe da Divisão de Obtenção informou que anualmente ocorrem encontros dos gestores de obtenção de terras, normalmente promovidos pelo Incra/Sede. E, acerca das peças de planejamento (Diagnóstico Regional e RAMT) informou sobre a necessidade de capacitação das equipes.

83. A Divisão de Administração conta com três servidores na equipe responsável pelos registros e conformidade contábil, sendo que dois deles foram capacitados no exercício de 2017. Durante o trabalho de campo, o chefe da Divisão de Administração registrou que há falta de servidores capacitados para exercer as funções básicas da Superintendência.

84. Desta forma, verifica-se a insuficiência de planos adequados de treinamento, tanto acerca do assunto e suas nuances quanto aos sistemas corporativos necessários para o registro e controle dos imóveis disponíveis para o Programa Nacional de Reforma Agrária.

1.4.2. FRAGILIDADE NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS

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

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

87. O conhecimento do patrimônio agrário (estoque de terras) é uma das condições *sine qua non* para a concretização do Programa Nacional de Reforma Agrária.

88. O estoque de terras deve ser a base para o planejamento, articulação e implementação de outras ações relevantes e consequências para a concretização do programa.

89. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/007-07, a SR (03) informou que "o controle dos processos de imóveis rurais de interesse social para incorporação ao Programa de Reforma Agrária tem sido realizado de forma bastante rudimentar, através de planilhas em formato *Excel*, elaboradas e geridas pelo gestor local de obtenção de terras.

90. Afirmou ainda que a Autarquia não dispõe de um sistema nacional que pudesse consolidar os principais dados dos imóveis rurais que estão sob processo de obtenção de terras. Ressalta-se, todavia, que a implantação do Serviço Eletrônico de Informações – SEI no âmbito do Incra facilitou e agregou eficiência à gestão dos processos administrativos de obtenção de terra. A SR (03) informou ainda que possui 300 imóveis rurais em estoque destinados à reforma agrária.

91. Do site do Incra[4], extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no estado de Pernambuco, até 31/12/2017, foram criados 342 projetos de assentamentos com capacidade para 25.279 famílias, sendo que 22.934 famílias já foram assentadas, restando 2.345 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CADÚnico[5] apresenta, para os anos de 2014 a 2017, uma relação composta de 2.545 acampados registrados em 63 municípios naquele estado. Desses, 1.596 tiveram seus registros atualizados em 2017, dos quais 192 datam de 2002.

92. Ainda sobre os registros do CADÚnico, verifica-se ainda, que 10 municípios acumulam 80% dos registros do estado:

Ordem	Município	Registros
1	Santa Maria da Boa Vista	340
2	Cabo de Santo Agostinho	331
3	Condado	307
4	Moreno	275
5	Lagoa Grande	206
6	Águas Belas	203
7	Panelas	104
8	Petrolina	103
9	Quipapa	86
10	Inaja	76
Total		**2.031**
Total Registros Estado		2.545
% Total dos 10 primeiros municípios		80%

Fonte: CaDÚnico.

93. Quanto aos imóveis destinados à criação de projetos de assentamentos no período de 2014 a 2017, bem como às modalidades de obtenção de terras para reforma agrária, a unidade apresentou, em resposta ao item 17 da SA 2018/007-007, trouxe uma relação composta por 11 processos sobre os quais trouxe a seguinte informação:

> Observa-se que a modalidade de obtenção de terras predominante foi a "desapropriação" ressaltando-se apenas dois casos em que a modalidade foi "alienação particular", no bojo de ação de execução fiscal (algo semelhante a "adjudicação"), e um assentamento criado mediante transferência de imóvel rural da SPU – Superintendência do Patrimônio da União

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

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

para o INCRA, através de “cessão de uso”. Não existe nenhum caso de obtenção de terras na Regional referente a “hasta pública” e a última aquisição de “compra e venda” foi no exercício de 2009.

94. Dos 11 processos, somente 1 refere-se à obtenção de terra entre os 10 municípios com maior número de acampados registrados no CADÚnico.

95. Comparando os municípios acima com aqueles listados na resposta ao item 4 da Solicitação de Auditoria nº 2018/007-07, a SR relata as regiões preferenciais para compra direta, em sua jurisdição que demandam uma atenção especial nas ações de obtenção de terras, dada a ocorrência de tensão social, observa-se o que segue:

Região de Desenvolvimento	Quantidade de Municípios listados	Quantidade de Municípios não localizados no CADÚnico	Quantidade de municípios listados em ordem acima dos 10 primeiros	Quantidade de municípios listados entre os 10 primeiros
Sertão do Moxotó	4	2	2	0
Sertão do Pajeú	4	3	1	0
Agreste Meridional	11	6	3	1
Agreste Central	12	6	5	1
Agreste Setentrional	7	6	1	0
Mata Norte	12	6	5	1
Região Metropolitana	5	0	3	2
Mata Sul	12	2	9	1

Fonte: Elaboração da equipe

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

97. O PRRA é um importante instrumento de planejamento e transparência que demonstra as prioridades da Superintendência, a partir de critérios técnicos, na condução da política de reforma agrária na sua área de atuação. A ausência ou não atualização desse importante instrumento dificulta a atuação dos órgãos de controle e fragiliza o controle social no que se refere à seleção das áreas prioritárias adquiridas.

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.

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

99. Constatou-se a existência de um arcabouço legal que subsidia as ações do programa de reforma agrária, e especificamente para as ações de obtenção de terras o Incra atualmente utiliza a Instrução Normativa nº 83/2015 - que estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais, na qual apresenta em seu Anexo I, *check*

list de documentos que deverão compor a instrução processual de cada obtenção pretendida. Todavia, a norma mencionada finaliza suas orientações até o procedimento de elaboração do decreto de desapropriação. Item que compõe, obrigatoriamente, a modalidade de obtenção usualmente adotada pela Instituição.

100. A IN nº 83/2015, não aborda os procedimentos relativos às rotinas orçamentárias, financeiras e contábeis, tampouco explicita os procedimentos e registros necessários e obrigatórios altamente relevantes para controle do estoque de imóveis adquiridos e geridos, nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal: Siafi e SPIUnet. Também não há norma auxiliar ou acessória descrevendo tais procedimentos.

101. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados e internamente divulgados pela Superintendência Regional do Estado de Pernambuco.

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

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

103. De acordo com o Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029, produzido no âmbito dos AAC 2016, o Sipra é um sistema subdivido nos seguintes módulos: informações do sistema, candidato, projeto, beneficiário, titulação, crédito, regularização fundiária e quilombola. Tais módulos encontram-se sob a responsabilidade de distintas diretorias, conforme apresentado a seguir:

Quadro 1 – Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra

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

Fonte: Quadro 5 da Resposta à Solicitação de Auditoria nº SA 2017/29-05. Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029.

104. A SR (03) informou que a senha de nível mais alto identificada como “Gestor” não é concedida para terceirizados. Todavia, ainda existem senhas ativas para servidores aposentados. O controle do nível de acesso e aos usuários do sistema é relevante em virtude de que testes mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

105. Registre-se que no relatório supramencionado, concluiu-se que o sistema é uma “ferramenta que não confere segurança às informações registradas” recomendando à Sede que realizasse o aprimoramento do sistema.

106. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (03) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/007-07, que apesar de terem ocorridos algumas mudanças no sistema, o mesmo não apresenta nenhuma funcionalidade que permita identificar quais imóveis já figuram com registro de domínio em favor do Incra e quase prosseguem apenas com a imissão de posse. Como alternativa a essa deficiência, o gestor da Divisão de Obtenção desenvolveu uma planilha em formato Excel, de forma a acompanhar e controlar os processos de imóveis rurais adquiridos por meio de desapropriação e de outras

modalidades, desde a criação do assentamento até quando ocorra o registro definitivo da titularidade em nome do Incra.

107. Corroborando, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo, a gestora do SIPRA na superintendência, quando questionada se o sistema era suficiente para gestão e segurança das informações do Plano Nacional de Reforma Agrária, afirma que não, "pela falta dos cruzamentos com as bases de diversos sistemas do Governo para verificação dos critérios de elegilibidade dos candidatos".

108. Desta forma, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

1.4.3.2. Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet)

109. Constatou-se que a digitalização do processo físico do "kit documental" está sendo organizado por servidor vinculado à Divisão de Obtenção de Terras. Posteriormente, o processo era encaminhado ao setor de Contabilidade da Divisão de Administração, para os devidos registros no SPIUnet. Só após orientação em uma capacitação no decorrer de 2018, coube a área de Patrimônio a responsabilidade de efetuar os registros dos imóveis no SPIUnet.

110. Cabe destacar que a SR, em resposta ao item 4 da Solicitação de Auditoria nº 2018/007-009, informou que os contatos com a Superintendência Regional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) são ocasionais porque não existe terras públicas disponíveis no Estado de Pernambuco para incorporação ao PNRA.

1.4.3.3. Sistema de Obtenção de Terras (SISOTE)

111. A SR (03) não menciona se tem acesso ao sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

1.4.3.4. Outros sistemas

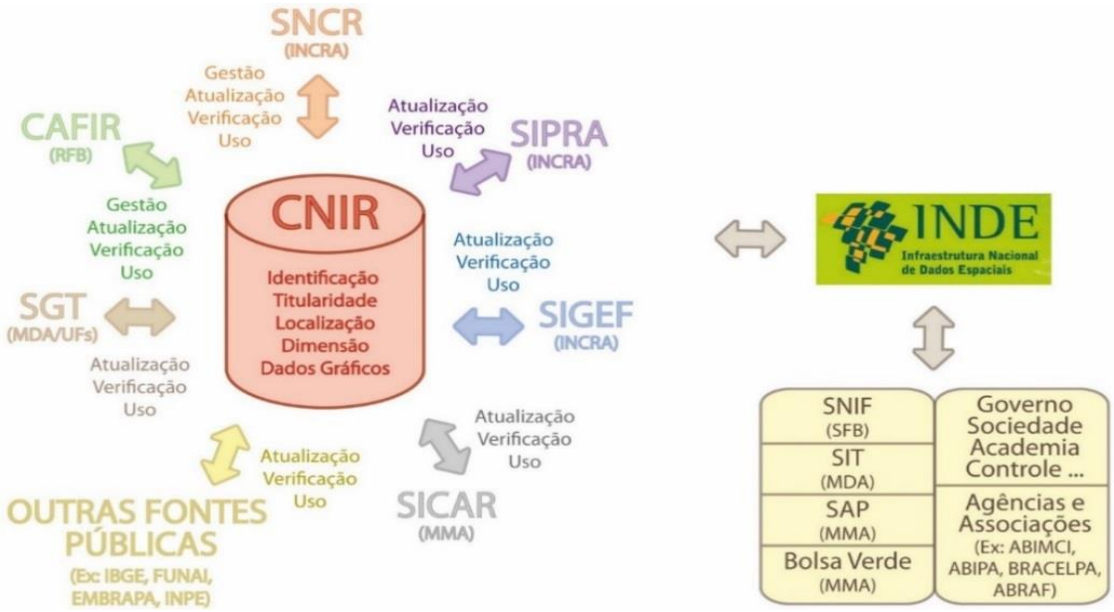
112. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural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

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

> Destaca-se que a Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreenderia a base de dados das diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que seria gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal. Contudo, até o momento, a implementação do CNIR ainda não se efetivou.
> Embora a legislação decida que o Incra e a Secretaria da Receita Federal são os gestores do sistema CNIR, o Decreto 4.449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, determina que "além do Incra e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração

Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR". Dessa forma, os demais órgãos que possuem informações cadastrais também deveriam ajustar suas bases para fornecer informações ao CNIR. Todavia, não se verificou contribuição ou participação dos demais órgãos da administração federal na elaboração do CNIR, que contará apenas com dados do SNCR e do Cafir no primeiro momento.

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



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

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

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

115. Nos trabalhos de campo a equipe de auditoria verificou que a Superintendência não dispõe de um sistema que consolide os principais dados dos imóveis rurais que estão sob processo de obtenção de terras. E que tem conhecimento de um sistema nacional que tratava dos imóveis rurais de obtenção de terras, mas que não têm mais acesso.

116. Posto isso, conclui-se pela fragilidade e insegurança das informações, bem como pela

necessidade de desenvolvimento de um sistema único que permita a integração, o gerenciamento e controle das informações relativas aos bens imóveis obtidos pela UPC. Da mesma forma, carece de maior rigidez e controle dos usuários e respectivos níveis de acesso aos sistemas utilizados.

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE TERRAS

117. Primeiramente, entende-se que a responsabilidade na gestão da política de reforma agrária pressupõe uma ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem conflitos de interesse capazes de afetar a sua efetividade e o atendimento do seu público alvo, em consonância, principalmente, com as diretrizes preconizadas pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei nº 12.527/2011.

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

119. Verificou-se que o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) vigentes, datam de 2017. Caracterizando-se como uma boa prática da UPC.

120. A partir de avaliação quanto as áreas obtidas pela autarquia a partir de 2014 e das áreas em processo de obtenção, foi verificado que foram publicados apenas 4 Laudos de Vistoria e Avaliação (LVA) de um total de 26 áreas vistoriadas. Todavia, a SR (03) não publicar esses documentos no site institucional conforme previsto no artigo 18 da IN nº 83/2015, vale ressaltar que foram identificados extratos expostos na Divisão de Obtenção de Terras acessíveis ao público, demonstrando publicidade e transparência ao ato.

121. Da amostra selecionada, conforme relação abaixo, não houve publicação dos extratos do LVA:

N° do processo de obtenção	Tamanho (ha)	Nome/identificação da área/fazenda	Município
54140.000702/2017-74	940,28	PA OLANDO ANDRÉ	JATAÚBA
54140.000256/2017-24	404,82	PA CHE GUEVARA	MORENO
54140.001514/2014-11	729,84	ENGENHO PARAGUASSÚ, ENGENHO PARAGUASSU (PARTE OESTE) E ENGENHO SÃO SEBASTIÃO	ALIANÇA E ITAMBÉ
54000.008225/2017-90*	1.436,10	ENGENHO UTINGA DE CIMA E OUTROS	CABO DE SANTO AGOSTINHO
54140.000635/2014-45	1.068,53	ENGENHO FOLGUEDO	GOIANA
54140.001202/2001-92	8.982,88	FAZENDA AUSTRÁLIA/ PEDRA D'ÁGUA	IBIMIRIM E TUPANATINGA
54140.000482/2011-93	2.342,08	FAZ. LAGOA DA VACA	MANARI
54140.000819/2008-67	316,91	FAZENDA CANDIAIS	PASSIRA
54140.000410/2016-51	918,42	ENGENHO COLÉGIO	SÃO LOURENÇO DA MATA
54140.002653/2006-51	450	ENGENHO SÃO FRANCISCO	VITÓRIA DE SANTO ANTÃO

Fonte: equipe de auditoria.

122. O PRRA apresentado pela SR data de 2004 e foi elaborado com base no PNRA publicado em 2003. Ressalte-se que o PRRA deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de

trabalhadores rurais ou regularização fundiária.

123. Por meio da resposta da Solicitação de Auditoria 2018/007-07, a SR (03) informou disponibilizar de um Diagnóstico Regional, disponibilizando o Mapa de Distribuição Espacial das Áreas Prioritárias no Estado de Pernambuco, datado de junho de 2015.

124. O PRRA é um importante instrumento de planejamento e transparência que demonstra as prioridades da Superintendência, a partir de critérios técnicos, na condução da política de reforma agrária na sua área de atuação. A ausência desse importante instrumento dificulta a atuação dos órgãos de controle e fragiliza o controle social no que se refere à seleção das áreas prioritárias adquiridas.

1.4.5. FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS

125. Diante dos fatos expostos, não foram identificadas ferramentas e procedimentos destinados ao monitoramento das rotinas e atividades de controle voltadas para a gestão do processo de obtenção de terras.

2. CONFORMIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

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

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

127. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de *accountability;* c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

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

129. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas.

130. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

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

132. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

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

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

2.1.1. Descumprimento ao princípio da segregação de funções

135. Ao promover avaliação dos documentos inseridos no Siafi, constatou-se que o contador responsável pela Superintendência, promoveu, no exercício de 2017, o registro de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme se observa na tabela a seguir, contrariando o princípio da segregação de funções, bem como a regulamentação das funções inerentes às Unidades Setoriais Contábeis, comprometendo desta forma, a independência no registro da Conformidade Contábil:

Tabela 9: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo de Documento	Quantidade
Nota de lançamento sistema	109
Nota de lançamento	23
Total	**132**

Fonte: SIAFI – mar/2018.

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

> Art. 44. À Divisão de Análise Contábil (DAC-1) compete:
> I - executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da entidade em consonância com o Plano de Contas da União e dos registros de inscrições em dívida ativa identificada pelos demais órgãos do INCRA;
> (...)
> Art. 113. Às Divisões de Administração - SR(00)A compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:
> II - De Contabilidade:
> a) executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União;

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

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

> I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;
> (...)
> V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;
> VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

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

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

139. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

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

2.1.2. Ausência de conformidade de registro de gestão

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

142. No decorrer do exercício foram gerados 6928 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, verificou-se que nenhum desses documentos tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão, não sendo dada conformidade em nenhum dia do exercício de 2017.

Tabela 10: Documento emitidos sem avaliação de conformidade

Tipo de Documento	Quantidade
Nota de lancamento sistema	3250
Ordem bancaria	2230
Nota de empenho	877
Darf	195
Arrecadacao fin. Municipal	139
Programacao financeira	94
Nota lancamento	69
Gps	47
Pre-empenho	16
Guia recolhimento uniao	11

Total Geral	6928

Fonte: SIAFI – mar/2018.

143. Vale ressaltar que os documentos emitidos sem as devidas verificações quanto à existência de documentação que suporte as operações registradas, representam riscos significativos para administração, considerando a quantidade de documentos gerados no exercício, com destaque para as notas de empenho e ordens bancárias que atingiram o montante de R$ 55.393.289,61.

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

144. A avaliação da gestão de transferências voluntárias, realizada a partir de dados extraídos dos sistemas Siafi e Siconv, além do levantamento de divergências entre os sistemas, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

145. Nos primeiros, buscou-se analisar se a UPC a) analisou as prestações de contas tempestivamente quando apresentadas; b) notificou os convenentes nos casos de omissão na apresentação de prestação de contas dentro do prazo legal; e, c) providenciou a regularização de saldos a liberar em contas de convênios inativos.

146. Quanto aos instrumentos em execução durante o exercício, buscou-se analisar como foi a gestão da UPC nos casos em que apresentam maior risco de inexecução do objeto tais como situações com sucessivas prorrogações e baixa execução física do convenente e com prazo de vigência em vias de expirar.

2.2.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.2.1.1. CONVÊNIOS COM PRESTAÇÃO DE CONTAS PENDENTE DE ANÁLISE

147. Por meio de consulta ao sistema SIAFI, constatou-se a existência de três convênios com status de *"Prestação de Contas em análise", "Prestação de Contas em Complementação"* e *"A aprovar",* há mais de um ano.

Tabela 12: Convênios com prestação de contas pendente de análise.

TIPO	NÚMERO	SITUAÇÃO DO CONVÊNIO	DATA LIMITE PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS	VALOR (R$)
CONVENIO	678755	A aprovar		823.089,94
CONVENIO	704995	Prestação de Contas enviada para Análise	24/02/11	530.706,00
CONVENIO	756673	Prestação de Contas em Complementação	12/03/14	1.740.393,00
TOTAL				**3.094.188,77**

Fonte: SIAFI – mar/2018.

148. O gestor informou que o convenio 704995, teve Tomada de Contas Especial concluída com o devido envio ao Tribunal de Contas da União, entretanto não foi localizado, por essa Ciset, o registro referente à instauração da TCE e também não foi informado, pelo gestor, o número do processo. Quanto ao convenio 756673, a unidade informou que foi encerrado desde 2016 e que foi instaurada TCE e realizada a inscrição da inadimplência, mas foi suspensa a TCE e o INCRA está aguardando a demanda judicial para finalização do pleito. Quanto ao convênio 678755 que se encontra no Siafi com status de *"A aprovar",* não houve manifestação do gestor.

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

150. Cabe destacar que o § 8.º do art. 10 do Decreto n. º 6.170/2007 que estabelece que o prazo para análise da prestação de contas e para manifestação conclusiva pela concedente será de um ano, prorrogável, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado. Ressalta-se a clareza da legislação quanto ao dever de prestar constas dentro do prazo legal, como também quanto às consequências de sua omissão.

2.2.1.2. CONVÊNIO COM PRAZO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL EXPIRADO SEM ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA INSTAURAÇÃO DE TCE

151. Constatou-se, por meio de consulta aos Sistemas SIAFI e SICONV, a existência de três convênios com status de *"Aguardando prestação de contas",* sendo que dois deles há mais de um ano, em desacordo com a legislação, conforme dados abaixo:

Tabela 13: Convênios aguardando prestação de contas.

Número	Situação	Data limite para prestação de contas	Valor a Comprovar (R$)
703888	Aguardando Prestação de Contas	20/1/14	389.018,51
705736	Aguardando Prestação de Contas	1/12/11	38.538,85
807350	Aguardando Prestação de Contas	27/11/17	2.968.713,65
	Total		**3.396.271,01**

Fonte: SIAFI – mar/2018.

152. O gestor informou que os convênios 703888 e 705736 não foram firmados e nem repassados recursos, apenas constando os mesmos no SICONV. Quanto ao convenio 807350, informou que já notificou a municipalidade para apresentar a definitiva prestação de contas, e caso não atenda será aberta a TCE e realizada a inscrição da inadimplência entre outros.

153. Tendo em vista a informação do gestor quanto aos convênios 703888 e 705736, solicita-se que seja providenciada a finalização dos mesmos no SICONV e SIAFI.

154. Quanto ao convênio 807350, tendo em vista que o gestor informou que o convenente já foi notificado a apresentar a prestação de contas e até a presente data não o fez, deverá ser providenciado o registro da inadimplência nos Sistemas Siafi, Siconv e CADIN além da adoção de providências para a instauração do processo de TCE devido a caracterização da omissão no dever de prestar contas.

2.2.1.3. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA E RECURSOS NÃO LIBERADOS.

155. Verificou-se a existência de saldo na conta 812210101 - Convênios a liberar, indicando que os recursos pactuados não foram totalmente repassados aos convenentes, podendo ter comprometido a atingimento dos objetivos das parcerias:

Tabela 14: Convênios com vigência expirada sem liberação e recursos.

Número	Situação	Fim da vigência	Valor Firmado (R$)	Valor a liberar (R$)	% a liberar
703888	Aguardando Prestação de Contas	2010	1.374.111,44	1.374.111,44	100,00%
705736	Aguardando Prestação de Contas	2011	11.540.795,44	11.540.795,44	100,00%

707032	Inadimplente	2012	4.510.200,52	2.106.826,26	46,71%
756673	Prestação de Contas em Complementação	2014	1.740.392,83	604.863,50	34,75%
821828	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	2017	4.175.294,95	2.142.308,26	51,31%
822819	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	2017	5.896.895,94	5.296.015,78	89,81%
678755	Adimplente	2015	4.556.157,81	3.733.067,87	81,93%
Total			**33.793.848,93**	**26.797.988,55**	

Fonte: SIAFI – mar/2018.

156. Segundo informação do gestor, não foram repassados recursos ou firmados os convênios 703888 e 705736, apenas constando os mesmos no Siconv. No caso do convênio 707032 foi instaurada TCE que foi encaminhada ao TCU. Quanto ao convenio 756673, a empresa que executou 100 % da obra, entrou no judiciário pleiteando o pagamento. O INCRA reconhece o débito mas aguarda decisão judicial para finalização do pleito, tanto no Siconv como no Siafi. Para os convênios 821828 e 822819, foram repassados os valores de R$ 2.032.986,69 e R$ 600.880,016 que foram recolhidos pela convenente já que não foram efetivamente firmados e levados a frente, tendo sido dado baixa na referida conta de valor a liberar. Não houve manifestação sobre o convênio 678755 com status “A aprovar” no Siafi.

157. Considerando as justificativas apresentadas pelo gestor, resta aguardar que as informações sobre os convênios sejam atualizadas nos respectivos sistemas de forma a refletir a situação real.

2.2.1.4. EXISTÊNCIA DE CONVÊNIOS COM REGISTRO DE INADIMPLÊNCIA

Tabela 15: Convênios inadimplentes.

NÚMERO	SITUAÇÃO	ANO FIM DE VIGÊNCIA	VALOR INADIMPLENTE (R$)
707032	Inadimplente	2012	2.403.374,26
469542	Atraso na devolução de recursos	2004	50.000,00
488291	Utilizou os recursos em desacordo c/prog trab	2004	214.578,00
490757	Não executou totalmente o objeto pactuado	2004	171.386,90
493984	Não executou totalmente o objeto pactuado	2004	37.655,00
511681	Descumprimento de preceitos da lei nr.8666/93	2007	724.942,28
512401	Atraso na devolução de recursos	2005	266.000,00
513668	Atraso na devolução de recursos	2007	1.878.516,90
539407	Apresentou p.c. parcial e/ou final	2008	424.781,25
539446	Atraso na devolução de recursos	2008	6.514.198,30
704995	Inadimplente	2010	530.706,00
	TOTAL		**13.216.138,89**

Fonte: SIAFI – mar/2018.

158. O gestor informou que as tomadas de contas especiais referentes às transferências 707032, 488291, 490757, 511681, 512401, 513668, 539407, 539446 e 704995 foram encaminhadas ao TCU. Quanto às TCEs referentes aos convênios 469542 e 493984 informou que foram arquivadas por não terem alcançado o valor de alçada.

159. Cabe esclarecer que não foram informados os números dos processos de TCE instaurados. Portanto o sistema carece de atualização.

2.2.1.5. INCONSISTÊNCIAS ENTRE OS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS CONSTANTES DO SIAFI E SICONV

160. Verificou-se inconsistências entre os demonstrativos contábeis constantes do SIAFI e as informações do SICONV, conforme dados das transferências a seguir:

Tabela 16: Divergências SIAFI/SICONV.

NÚMERO	SITUAÇÃO SIAFI	SITUAÇÃO SICONV	VALOR REPASSE (R$)
704995	Inadimplente	Prestação de Contas enviada para Análise	530.706,00
756673	A comprovar	Prestação de Contas em Complementação	1.135.529,33
TOTAL			**1.666.235,33**

Fonte: SIAFI/SICONV – mar/2018.

161. O gestor informou que, quanto ao convênio 704995, houve uma falha formal no controle, mas que não gerou prejuízo ao erário e que durante a vigência do convênio houve o acompanhamento concomitante da avença pelos setores técnico e contábil tendo sido emitidos diversos pareceres e que, diante da falha apontada estará regularizando a situação. Quanto ao convênio 756673, o gestor aguarda decisão judicial para saber que providências deverá adotar para solucionar o problema, bem como atualização dos sistemas.

162. Diante das inconsistências relatadas e das justificativas apresentadas, o que se percebe é que as informações referentes aos convênios não estão sendo atualizadas de forma tempestiva nos sistemas Siafi e Siconv.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

163. O controle patrimonial no âmbito da Superintendência está sob a responsabilidade do Chefe da Divisão Administrativa, que é o responsável pela aquisição, registro, guarda e conservação dos bens móveis permanentes da Unidade.

164. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do Siafi, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os bens móveis representavam o montante de R$ 7.648.554,44, constando-se as seguintes situações: Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e bens móveis a alienar e não Localizados pendentes de regularização, no montante de R$ 1.672.026,03.

2.3.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO

165. Após análise dos registros SIAFI 2017, evidenciou-se ausência de lançamentos sobre depreciação de bens móveis o que impossibilita o adequado conhecimento da realidade contábil, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

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

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

168. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio

do Ofício /INCRA/SR-03/GAB/Nº. 25 /2018 Recife/PE , 22 de março de 2018, que:

> informamos que este Serviço de Patrimônio junto com a Contabilidade desta SR, faz os ajustes mensalmente, do registro de depreciação dos bens móveis os quais se encontra arquivado neste Serviço.

169. Embora a Superintendência Regional de Pernambuco afirme que faz os ajustes mensalmente do registro de depreciação dos bens, observa-se que nos meses de abril, junho, julho, agosto , setembro e novembro isso não ocorreu sendo que o mês de dezembro foi utilizado para realizar lançamentos retroativos. Além disso, constata-se que a conta contábil 12311.05.01 – Veículos em Geral -, no valor de R$ 7.995,00 nunca foi objeto de depreciação.

2.3.2. BENS MÓVEIS A ALIENAR PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO

170. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Unidade, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, a conta *123110000-BENS MÓVEIS* apresentava saldo R$ 7.648.554,44, dos quais 20% referem-se à conta *123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR* – com o saldo de R$ 1. 538.771,03 e 2% referem-se à conta *123119907 – BENS NÃO LOCALIZADOS* com o saldo de R$ 133.255,00.

171. Os registros na conta contábil *BENS MÓVEIS A ALINEAR* demonstram os valores relativos aos bens móveis que, por algum motivo, foram destinados à alienação, mediante venda, permuta ou doação, mas até o momento estão pendentes de regularização. No que se refere aos registros na conta contábil BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário.

172. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio Ofício /INCRA/SR-03/GAB/Nº. 25 /2018 Recife/PE , 22 de março de 2018, que:

> Informamos o valor informado se refere a conta 123119907 bens, e se tratam de bens em processo de localização num total de 68 (sessenta e oito), que estão sendo localizados pouco a pouco, e estamos fazendo um novo levantamento para verificar o valor real.
>
> Informamos a existência de processo de alienação que já está sendo providenciado a baixa do mesmo.

173. Em que pese a Superintendência Regional de Pernambuco afirmar que a conta 123119907 se reporta a 68 bens que se encontram em processo de localização e que estão sendo localizados pouco a pouco e que no processo de alienação está sendo providenciada a baixa, ressaltamos que os saldos constantes nas contas contábeis bens móveis a alienar e bens moveis não localizados estão pendentes de regularização anterior ao exercício 2016, demonstrando a necessidade da Administração adotar as providências legais.

2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.4.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

174. Os direitos a receber no âmbito da Superintendência são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R$ 319.008.135,02 em dezembro/2017:

Tabela 17: Direitos a receber.

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	92.003.376,33	29%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	227.004.758,69	71%
Total	**319.008.135,02**	**100,00%**

Fonte: SIAFI – dez/2017

175. Na conta 121110301-Empréstimos Concedidos a Receber são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 434 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

176. Na conta 121219808-Créditos a Receber-Regularização Fundiária são registrados os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pelo Incra no processo de regularização fundiária de terras situadas em áreas da União, inclusive as terras objeto de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal.

177. Atualmente, constam 198 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro CL3048006 referente a TDA REFERENTE AO EXERCICIO DE 2006, no valor e R$ 38.260.741,62, representando 16,85% do saldo da conta contábil.

178. Vale ressaltar que as contas contábeis supracitadas encontram-se sem movimentação desde 2014, indicando ausência de controles e atualização desses ativos.

179. Sobre o assunto, no julgamento expresso no Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, sobre a prestação de contas anual da Superintendência do Incra/PR, relativo ao exercício de 2008, foi relatado no voto que nos processos de prestações de contas de diversas superintendências do Incra os demonstrativos contábeis apresentados não refletem adequadamente a situação patrimonial dessas unidades jurisdicionadas.

180. Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor relatou, por meio do Ofício/INCRA/SR-03/GAB/Nº 25/2018 Recife/PE, 22 de março de 2018, que as variações patrimoniais na conta contábil somente poderão ser registradas quando forem disponibilizadas pelas áreas técnicas competentes as informações necessárias e que o novo sistema (Sistema Nacional de Concessão de Crédito de Instalação-SNCCI) permitirá registro não só das informações sobre pagamento dos títulos emitidos, como também dos pagamentos feitos no passado

181. Em que pese a manifestação da Unidade, cabe destacar que o Princípio da Oportunidade determina que a apresentação das informações sejam íntegras e tempestivas, o que essa unidade não tem conseguido demonstrar em relação à gestão dos créditos a receber.

2.5. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

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

183. O último levantamento de inconsistências se refere a folhas de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e entidades ao acessarem o sistema Trilhas de Pessoal podem apresentar e/ou atualizar as justificativas em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de

2016, dezembro e junho de 2015 e junho de 2014. Logo, os órgãos de controle interno têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências pendentes, sem se ater a competência específica. No caso atual, os dados se referem à situação apresentada em 23 de janeiro de 2018.

184. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas, estagiários e dependentes constantes no Siape é do titular da unidade de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade, do ordenador da despesa de pessoal e do detentor da senha de acesso que procedeu aos lançamentos, conforme disposto na Portaria nº 978, de 29 de março de 1996, emitida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma Federal, e na Norma de Segurança nº 4, de 12 de julho de 2006, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

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

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

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

189. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU nº 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

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

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

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

191. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco (SR-03/PE) informa sobre a impossibilidade de atender os pedidos constantes da SA de

Auditoria nº 2018/007-01 desta Secretaria de Controle Interno, pela qual foram solicitadas as demandas de ouvidoria recebidas em 2017, via Ouvidoria Agrária Nacional (OAN) ou Assessoria de Comunicação do Incra Sede ou ainda recebida diretamente por intermédio do cidadão, informando as providências adotadas.

192. Também foram solicitados os principais resultados/melhorias da gestão decorrentes das atividades de ouvidoria, no exercício de 2017, reconhecidas pelo gestor e que aperfeiçoaram os serviços prestados pela entidade.

193. O gestor informou da impossibilidade de atendimento, justificando que se deve ao fato de a servidora responsável pela Ouvidoria Agrária ter sido designada para atuar em outra unidade do Incra. Com isso, as demandas recebidas pela Ouvidoria Agrária passaram ser recepcionadas e endereçadas, via gabinete da SR 03 para os setores responsáveis com vistas à elucidação das questões apontadas. O documento indica, ainda, expectativa de melhorias nos procedimentos internos em que informa: "planejamos para o exercício de 2018, a partir da nomeação do Ouvidor Agrário Regional, aprimoramento das rotinas e processos de trabalho."

194. Apesar de não constar o número de atendimentos no Relatório de Gestão, a OAN encaminhou à SR duas manifestações relacionadas a conflitos agrários referentes aos processos 54000.028417/2017-12 e 54000.041726/2017-88, as quais foram respondidas àquela ouvidoria.

195. É importante ressaltar, que a partir deste diagnóstico que constata deficiência nos controles da unidade nova rotina deverá ser implementada com o registro de todas as manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas

3.1.1. Unidade de Ouvidoria Agrária Regional, como setorial da Ouvidoria Agrária Nacional do Incra-Sede, com finalidade distinta do conceito de ouvidoria pública Ausência de Ouvidoria

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

> Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:
> I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;
> II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;
> III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;
> IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e
> V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

197. Conforme a Portaria INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do Incra, as Superintendências

Regionais devem possuir função de Ouvidoria Agrária, vinculada ao Gabinete da Superintendência. Entretanto, mesmo após a publicação do referido normativo, não há padronização da regulamentação da setorial de Ouvidoria Agrária nas Superintendências, como é o caso de São Paulo. A Ouvidoria Agrária Regional possui as seguintes atribuições, conforme previsto no artigo 111 do Regimento Interno:

> Art. 111. As funções vinculadas ao Gabinete da Superintendência Regional possuem as seguintes atribuições:
> (...)
> IV - De Ouvidoria Agrária:
> a) prevenir e mediar conflitos agrários;
> b) articular com os órgãos governamentais federais, estaduais, municipais e não-governamentais para garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários;
> c) receber, processar e oferecer encaminhamento às denuncias sobre violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas nos conflitos agrários; e
> d) outras atividades compatíveis com suas atribuições.

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

> Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:
> I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
> II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
> III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
> IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
> V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
> VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
> VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

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

200. O conceito de ouvidoria pública, no rol dos normativos do Poder Executivo federal, encontra-se disposto no parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014, atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU):

> Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.
> Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

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

202. Conforme disposto no Decreto nº 8.955/2017, o escopo de atuação das Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como da OAN, se restringe a questões relativas a conflitos e tensões agrárias, ou seja, não há previsão de competência para recebimento e tratamento de demais manifestações de ouvidoria direcionadas ao Incra.

203. As Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como a Ouvidoria Agrária Nacional, foram criadas para tratar da questão iminente e urgente de mediação de conflitos no campo visando à resolução de tensões no meio rural.

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

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

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

206. O e-OUV é um sistema desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), cuja finalidade é receber e tratar manifestações interpostas por usuários de serviços públicos. Os órgãos e as entidades que o utilizam, localizados nas diferentes regiões brasileiras, podem encaminhar manifestações entre si, formando uma rede.

207. O sistema possibilita o acompanhamento, de forma sistemática e organizada, das alterações dos procedimentos adotados pela unidade decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso, bem como permite adotar mecanismos para avaliar se houve melhoria de serviços públicos a partir da participação social.

208. Essa adesão levou à necessidade de o Incra-Sede designar dois servidores para realizar a análise e tratamento das manifestações e dar respostas aos cidadãos, bem como receber demandas de servidores e colaboradores lotados na autarquia. O sistema está disponível para acesso na página principal do site do Instituto, com fácil visualização.

209. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco (SR-03/PE) deverá designar ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Incra-Sede, promovendo a gestão dessas demandas e o

atendimento pessoal ao público externo e interno. Tais medidas contribuirão para o fortalecimento do controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

3.1.2. AUSÊNCIA DE FLUXOS E DE ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA

210. Em entrevista realizada em campo, o Ouvidor Agrário Regional informou "que atualmente as demandas são incluídas no SEI. A prática rotineira era o recebimento do reclamante pela ouvidoria agrária, que procedia à autuação de processo e encaminhava as demandas ao Superintendente, bem como aos órgãos responsáveis. As respostas aos interessados eram prestadas pelo telefone e, muitas vezes, pessoalmente, junto à Ouvidoria Agrária".

211. Contudo, não há fluxo padronizado de recebimento e tratamento das manifestações de ouvidoria, estabelecendo prazos para atendimento por parte das áreas competentes.

212. Dessa forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-03/PE deverá adotar rotina com definição de fluxo, prazos e responsabilidades com a finalidade de garantir que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

213. No que tange às manifestações não relacionadas a conflitos agrários (ouvidoria pública) há necessidade de designar ponto focal para que as mesmas sejam lançadas no e-OUV, de forma que o tratamento e respostas sejam mantidos naquele sistema.

214. Diante do exposto, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-03/PE deverá manter rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

3.1.3. PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM PENDÊNCIA DE RESPOSTA

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

216. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Incra, responsável por gerenciar os pedidos de informação, está vinculado ao Gabinete da Presidência do órgão central e está centralizado em Brasília.

217. Apesar de não constar no Relatório de Gestão da Superintendência, em resposta à SA nº 2018/002-05, o Incra-Sede informou que, até a presente data, não havia pedidos de informação enviados, via SEI, à Superintendência com respostas pendentes.

218. Cumpre ressaltar que na Superintendência do Incra no Estado de Pernambuco há ponto focal designado para tratar e acompanhar os pedidos de acesso à informação realizados via e-SIC.

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

219. O artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, determina que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal, onde há previsão de ferramenta eletrônica a ser disponibilizada para o usuário avaliar os serviços públicos prestados.

220. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 também dispôs do dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicar periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários de seus serviços.

221. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

3.2.1. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

222. O Incra-Sede ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, conforme informado em seu Relatório de Gestão. A autarquia não realizou no exercício pesquisa de satisfação, também prevista no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela autarquia.

223. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-03/PE depende da definição do órgão central para implementar mecanismo para aferir o grau de satisfação dos usuários dos seus serviços prestados.

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

224. O Incra-Sede informa, em seu Relatório de Gestão, que a Carta de Serviços ao Cidadão está disponível no portal institucional em www.incra.gov.b/carta-de-servico, em atendimento à Lei 13.460/2017 e ao Decreto 9.094/2017.

225. A autarquia traz informações referentes aos serviços diretamente prestados ao cidadão e contempla os canais de atendimento das demandas e presta informações sobre a estrutura, o organograma, a relação de gestores e os contatos das unidades da autarquia em todo o país.

226. Dessa forma, a carta divulgada no site prevê os serviços oferecidos em todas as Superintendências do Incra no país. Caso o Incra-Sede adote a carta eletrônica após a inserção dos seus serviços no Portal de Serviços do Governo Federal, essa carta também servirá para descrever os serviços de todas as Superintendências.

3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE

227. Em resposta ao Questionário de Avaliação dos Mecanismos de Transparência e Controle aplicado por esta CISET/SG/PR, foi informado que no site do Incra é possível verificar os programas,

projetos e ações executados pelo órgão, mas que as suas principais metas não se encontram disponíveis. Esta equipe de auditoria verificou que no site da autarquia há direcionamento para páginas de Transparência Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

228. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco (http://www.incra.gov.br/pe), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

229. Considerando as avaliações realizadas a partir do escopo ajustado com o Tribunal de Contas da União, destaca-se nesse anexo as análises dos resultados obtidos pela SR no tratamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, no exercício de 2017.

4.1. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO

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

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

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

233. A fim de averiguar essa situação, em consulta ao sistema Monitor Web da CGU, verificou-se que há pendências com status “em monitoramento” totalizando em 66 recomendações, dais quais 50 estão com prazo de resposta do gestor expirado.

234. Ainda, em consulta realizada ao Relatório de Gestão, foi constatado que a unidade não transpôs as informações necessárias no item 8 – Conformidade da gestão e demanda de órgãos de controle, o que demonstra uma inconformidade das peças que compõem o processo de contas da SR.

235. Cabe alertar à UPC, que o órgão de controle interno avalia, aponta riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

236. Salienta-se, ainda que, o Plano de Providências Permanente, constante do sistema Monitor, é um instrumento de controle interno administrativo, no qual é realizado o monitoramento contínuo das ações corretivas e preventivas tomadas pelo gestor para atendimento das recomendações já exaradas pelos órgãos de controle interno, bem como as recomendações resultantes de ações de controle futuras.

237. Dessa forma, destaca-se que as recomendações pendentes de atendimento precisam de esforços permanentes da Unidade visando um acompanhamento e atualização das providências com vistas a mitigar os riscos identificados bem como agregar valor às atividades da unidade.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

238. No âmbito da UPC, foram analisados os esforços empreendidos pela Unidade para apuração dos indícios de irregularidades apontados no Acórdão TCU 775/2016, do Plenário. Para isso, as análises foram norteadas pelo seguinte questionamento:

- A SR adotou providências para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016?
- Quais as principais dificuldades operacionais encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão?

4.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

239. No que tange à adoção de providências para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016, destaca-se a elaboração do Plano de Providências Regional da Superintendência, o qual objetivou a definição de etapas e procedimentos visando o saneamento (sistematização, organização, execução e monitoramento de atividades) dos indícios de irregularidades apontados com relação aos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

240. Assim, segundo informado pela UPC e confirmado pela equipe de auditoria, no exercício de 2017, havia 30.548 famílias registradas na relação de beneficiários, das quais 17.169 ocorrências foram identificadas pelo TCU com indícios de irregularidade.

4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

241. Ante o exposto, para enfrentamento das situações de irregularidade citadas acima, a SR institui procecimento e rotinas. Nessa toada, quanto à operacionalização das comunicações e notificações pessoal às familias, segundo o Plano, a SR adotou a seguinte estratégia, em escala de preferências, a saber: (i) pessoalmente às famílias que comparecerem espontaneamente ao INCRA; (ii) as associações representativas dos beneficiárips da reforma agragria, que comparecerem espontaneamente ao INCRA; (iii) nas ações do “Incra Itinerante” em municípios escolhidos pela SR; (iv) em visitas aos Projetos de Assentamentos, seguindo ordem de prioridade da SR; (v) através das prestadoras de serviços de ATER, onde houver; e (vi) por meio de edital público de comunicação, a ser fixado na sede do Sindicato de Trabalhadores Rurais do Município, Prefeitura Municipal e etc. , segregando em duas etapas: (i) divulgação no portal eletrônico, nos meios de comunicação (especialmente em rádios) e nos escritórios de ATER e (ii) reunião nos projetos de assentamento com as famílias assentadas, coordenadas pelos técnicos da ATER, com presença não obrigatória de servidor do INCRA. Nestas reuniões , segundo o Plano, será o momento

de entregas as notificações e tirar dúvidas dos beneficiários.

242. Especificamente, quanto à notificação, segundo o Plano, distinta das comunicações prévias, serão realizadas somente em situações excepcionais apontas pela equipe de analise e instrução processual, em especial para: a) complementar documentaão inicialemtne entregue, mas que gerarem dúvidas na conclusão da analise; e/ou b) para apresentar defesa frente ao indeferimento da analise processual.

243. Com relação a recepção e triagem dos documentos comprobatórios, conforme o Plano, a sala da Cidadania é a responsável pelo atendimento e emissão da comunicação prévia do público que comparecer espontaneamente ao INCRA, pela recepção e triagem dos documentos comprobatórios dos comunicados e pelo encaminhamento para a equipe responsável pela instrução e análise processual.

4.2.3. Dos resultados alcançados até o final do exercício de 2017

244. Do total de 17.169 familias identificadas com indícios de irregularidade, como resultado da aplicação dos procedimentos supracitados, ressalta-se que, foi apresentado a documentação referente a 959 casos sendo que a UPC analisou 570 situações. Destas, 546 casos foram afastados os indícios e 24 casos foram confirmadas as irregularidades. Vale ressaltar que houve o desbloqueio massivo realizado pelo INCRA Sede no total de 9.084 beneficiários pelos indícios: (i) concessão em duplicidade; (ii) morada em municiío diferente do PA; (iii) maiores de 60 anos e (iv) sinais exteriores de riqueza (veículos abaixo de R$ 70mil).

245. Ante o exposto, no que tange o desempenho da SR, considerando que todas as análises se desenrolaram a partir da provocação dos beneficiários por meio de apresentação da documentação, somente 3.14% (=570/17.169) beneficiáros procuraram a SR para regularizar a situação. De qualquer forma, percebe-se que a unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, adotando medidas corretivas e preventivas, para cada caso.

5. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

246. No intuito de avaliar a gestão da atividade correcional da Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco, em especial o ambiente correcional (normas regulamentares e atribuições, fluxo das ações disciplinares, cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD, recursos humanos e materiais, comissões disciplinares) e os procedimentos disciplinares (indicadores gerenciais), a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores membros de comissões.

5.1. Avaliação do Ambiente Correcional

5.1.1. Normas Regulamentares e Atribuições

247. As regras de competência para instauração e julgamento de procedimentos administrativos disciplinares no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra – encontram-se elencadas na Portaria Incra nº 496, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o seu Regimento Interno, bem como na

[6] Modificada pela Portaria Incra Nº 338, publicada no DOU de 9 de março de 2018.

Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, que dispôs, entre outras matérias, sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares no âmbito da autarquia.

248. De acordo com o art. 130, inciso XIV, do Anexo ao Regimente Interno[7], cabe ao Superintendente Regional instaurar procedimentos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva Superintendência.

249. Igualmente, compete ao Superintendente Regional julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 15 dias aos servidores lotados na Superintendência. No caso de aplicação de penalidade superior a 15 e não superior a 30 dias, o julgamento cabe ao Chefe de Gabinete[8] da Presidência do Incra, ao Procurador-Chefe, ao Corregedor-Geral e ao próprio Presidente da autarquia; e, nos casos de aplicação de penalidade de suspensão superior a 30 dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, cabe ao Ministro Supervisor – atualmente o Ministro-Chefe da Casa Civil.

250. A Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco informou não possuir normativos ou regulamentos próprios acerca da matéria disciplinar, utilizando-se da legislação vigente acerca do tema, bem como das normas acima relatadas, editadas pelo Incra-Sede, notadamente, a Portaria Incra nº 191/2009.

251. Impende ressaltar que, inobstante a competência prevista no Regimento Interno e na aludida Portaria nº 191/2009, não houve instauração de procedimentos correcionais pelo Superintendente Regional, no exercício de 2017, ao passo em que se identificou a existência de três procedimentos administrativos disciplinares instaurados pelo Incra/Sede, relativos a assuntos da SR(03)/PE, entre os quais duas Sindicâncias Investigativas e um PAD[9].

252. Dessa forma, constatou-se que o Superintendente Regional não exerceu sua competência quanto à matéria correcional, no exercício de 2017, em virtude da aplicação da regra contida no artigo 6º, inciso I da Portaria nº 191/2009, e da escassa demanda no âmbito da UPC, naquele exercício.

5.1.2. Fluxo das Ações Disciplinares

253. Com o propósito de analisar o fluxo das ações disciplinares na unidade (abrangendo a recepção e tratamento das denúncias/representações; a instauração – relatório final – julgamento – publicação de procedimentos correcionais, o arquivamento dos feitos; bem como os controles internos relativos às demandas pendentes, em curso ou arquivadas), foi realizada entrevista com o gestor, de modo a se verificar a adequabilidade dos controles internos, bem como a se conhecer eventuais gargalos e riscos no desenvolvimento das atividades correcionais.

254. A esse respeito, verificou que a SR(03)/PE não possui área específica para gestão e

[7] Art. 130. Aos Superintendentes Regionais incumbe:
XIV – instaurar procedimentos disciplinares e aplicar penas de advertência e de suspensão de até quinze dias, segundo sua área de atuação;

[8] Com a superveniência da Portaria Nº 338, que aprovou o novo Regimento Interno do Incra, a competência para julgamento restou adstrita ao Corregedor e aos Superintendentes Regionais, nas suas esferas de competência, a partir de março de 2018, e ao Presidente da autarquia, por previsão legal.

[9] Referidos processos são objeto dos trabalhos de campo da Auditoria Anual de Contas no âmbito do Incra/Sede, contudo seus dados serão relatados no tópico "Avaliação dos Procedimentos Disciplinares", haja vista que se referem a fatos oriundos da SR(03)/PE.

tratamento das denúncias/representações ou para o desempenho das ações disciplinares, não havendo normativo interno que estabeleça oficialmente uma estrutura de correição. Desse modo, as respectivas demandas são tratadas no âmbito do Gabinete da Superintendência, por um Assessor da unidade, que cumula as funções da área correcional com outras atribuições atinentes àquele Gabinete.

255. As demandas disciplinares oriundas de diversas fontes (órgãos externos, cidadãos, servidores, áreas técnicas e demais unidades do Incra) dão entrada na UPC por meio do setor de protocolo, onde são autuadas e registradas no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, e, ato contínuo, são remetidas ao Gabinete da Superintendência.

256. Após recepção e triagem inicial das demandas no Gabinete, onde é realizada análise perfunctória pelo Assessor do Superintendente, os processos são encaminhados à Procuradoria Federal Especializada – PFE junto à unidade, com vista à realização de juízo de admissibilidade.

257. Após a emissão de manifestação jurídica, em caso de juízo de admissibilidade positivo, o processo é devolvido ao Gabinete da SR, para fins de composição de comissão e instauração de procedimento, a cargo do Superintendente.

258. Por outro lado, em caso de juízo de admissibilidade negativo, o processo é arquivado também pelo Superintendente, sempre embasado em posicionamento jurídico emitido pela PFE/Incra/PE.

259. A publicação dos atos de instauração, prorrogação, recondução, bem como de julgamento é realizada pelo Serviço de Desenvolvimento Humano, setor, também, onde os processos concluídos são arquivados.

260. A UPC não utiliza nenhum controle específico para as demandas correcionais pendentes, em curso ou arquivadas, sendo possível recuperar os respectivos dados e informações correlatas, de maneira esparsa, apenas nos sistemas gerais de trâmite de informações da autarquia (SEI e SISPROT10), ou por meio do Sistema de Gerenciamento de Processos Disciplinares – CGU-PAD, o qual não está em pleno uso na unidade, consoante será relatado em tópico específico11, de modo que não há informações gerenciais acerca da atividade, o que dificulta, inclusive, a prestação de resposta aos órgãos de controle.

261. Insta informar que no exercício de 2017, consoante relatado pela UPC, não houve demandas correcionais no âmbito da Superintendência. No entanto, a ausência de demanda não justifica a não implementação de ferramentas de controle interno, porquanto a atividade disciplinar trata-se de atribuição prevista em lei, de cunho permanente, podendo sua quantidade variar de exercício para exercício, de maneira que se faz recomendável a adoção de mecanismos de controle, a fim de se otimizar a gestão da atividade.

262. Importa acrescentar que é conveniente e oportuno para o regular tratamento das denúncias/representações que se mantenha no âmbito da SR(03)/PE a análise realizada pela PFE/Incra/PE, em sede de juízo de admissibilidade e de subsídio ao julgamento, de modo a contribuir com o tratamento das demandas correcionais, mormente, porque não há setor específico para se desincumbir de tal atribuição naquela regional.

5.1.3. Cadastramento e Atualização do Sistema CGU-PAD

[10] Sistema de Tramitação de Processos do Incra, utilizado antes da implementação do SEI na autarquia.

[11] "A.1.3 Cadastramento e Atualização do Sistema CGU-PAD".

263. A Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

264. O sistema constitui importante ferramenta na gestão dos procedimentos disciplinares, ao propiciar uma maior articulação dos órgãos; controle dos processos; desenvolvimento de indicadores para estabelecer e monitorar políticas de prevenção e repressão à corrupção; identificação de pontos críticos e construção de mapas de risco; e aprofundamento da análise das causas das situações mais graves.

265. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no Termo de Uso,12 razão pela qual a citada Portaria dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (art. 1º, §3º).

266. Ademais, embora o Termo de Uso do CGU-PAD não estabeleça a obrigatoriedade de alimentação do módulo "Processos a instaurar" do sistema com informações dos processos pendentes de análise e/ou instauração, sugere-se que a UPC adote esta rotina, com vistas ao aprimoramento da gestão de sua atividade correcional.

267. No caso da UJ, verificou-se que o Superintendente Regional, por meio da OS nº 008/2014, de 24/04/2014, em atendimento ao disposto na Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGU/PAD, no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, designou os servidores ROBSON SOUZA VASCONCELOS, Analista Administrativo, e MARCO ANTONIO DE SOUZA JUNIOR, Técnico Administrativo, para executar as atribuições inerentes ao cadastramento, acompanhamento e registos de processos disciplinares no sistema.

268. No entanto, em entrevista realizada no bojo dos trabalhos de campo da auditoria, o Superintendente e seu Assessor responsável pela atividade correcional informaram desconhecer a utilização do Sistema CGU-PAD no âmbito daquela regional, alertando que não costumam utilizar tal ferramenta, até porque não houve demandas no exercício de 2017.

5.1.3.1. NÃO UTILIZAÇÃO DO CGU-PAD NA UPC

269. Verificou-se que a UPC desconhece a utilização de Sistema CGU-PAD, de modo que, atualmente, não são geradas informações gerenciais extraídas daquele sistema.

270. Por oportuno, insta esclarecer que a ausência de demandas não justifica a interrupção na utilização do Sistema na unidade, sobretudo como mecanismo de controle gerencial, de modo que se faz imperioso que a UPC detenha plenas condições para sua utilização, quando se fizer necessária, principalmente, mantendo servidor apto ao seu manuseio.

[12] O Termo de Uso, aprovado pela Portaria CGU nº 1.166, de 16 de agosto de 2007, estabelece que devem ser registrados no CGU-PAD os seguintes atos: instaurações; prorrogações; reconduções; indiciamentos; encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora; julgamentos; anulações; pedidos de reconsideração e decorrentes decisões; recursos hierárquicos e decorrentes decisões; e instaurações de processos de revisão.

5.1.4. Recursos Humanos e Materiais

271. Quanto à suficiência de recursos humanos para o desempenho da atividade correcional na UPC, verificou-se que as demandas disciplinares são tratadas por um Assessor do Superintendente, Nilson Clementino Raposo, lotado no Gabinete, o qual exerce tal atribuição concomitantemente à realização de outras atividades, tais como prestação de resposta a órgãos de controle, atividades relacionadas a demandas de controle interno, entre outras, não estando designado exclusivamente para as ações correcionais.

272. A esse respeito, apesar da baixa demanda no exercício analisado, é recomendável que se tenha pelo menos mais um servidor designado para tratar da matéria correcional, mesmo que não fique exclusivamente a cargo dessa função, a fim de que eventuais demandas emergenciais possam ser atendidas tempestivamente, em casos de afastamentos legais e/ou impedimentos do servidor atualmente responsável pela atividade.

273. Igualmente, a UPC possui espaço físico e equipamentos adequados e suficientes ao exercício da atividade disciplinar, havendo uma sala específica para abrigar comissões, localizada no bloco "B" do edifício Sede da SR(02)PE, onde, atualmente, encontra-se instalada uma comissão designada pelo Incra-Sede. Também, quando há necessidade, são disponibilizadas outras salas às atividades das comissões, com estrutura adequada à realização dos trabalhos.

274. Foi reportado em entrevista com os membros da comissão designada pelo Incra-Sede que há necessidade de disponibilização de mais monitores, em virtude da implementação do Sistema SEI, contudo, tal demanda não chega a impactar negativamente as atividades.

275. A unidade não utiliza sistema de videoconferência para as atividades correcionais. Havia no âmbito da UPC equipamentos de videoconferência à disposição da atividade fim da autarquia, mas a sua utilização foi descontinuada, em virtude de dificuldades financeiras e tecnológicas.

276. Ante o exposto, verifica-se não haver problemas relativos aos recursos humanos e financeiros que possam impactar no desenvolvimento da atividade correcional. Entretanto, como medida de boa gestão, recomenda-se que haja mais de um servidor apto a se desincumbir da demanda correcional na unidade.

5.1.5. Comissões Disciplinares

277. Apesar de não ter havido condução de procedimentos correcionais na SR(03)/PE, no exercício de 2017, foram avaliadas as condições existentes na unidade para eventual composição de comissões disciplinares. Para tanto, analisou-se a infraestrutura à disposição da Comissão de PAD instaurada pela Corregedoria-Geral do Incra, que está desenvolvendo suas atividades na unidade, haja vista que os fatos apurados referem-se à UPC em exame.

278. Constatou-se que a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares, de modo que eventual escolha de membros para composição de comissões é realizada caso a caso, recaindo a indicação entre os servidores capacitados e/ou com experiência na atividade.

279. A unidade possui quantitativo de 209 servidores ativos, de acordo com informação prestada pelo Serviço de Desenvolvimento Humano, entre os quais 4 participaram de cursos de PAD nos anos de 2014 e 2015, consoante informado na "Tabela 1 – Relação de servidores capacitados – 2013 a 2017", abaixo:

Tabela 19 – Relação de servidores capacitados – 2013 a 2017

Nome	*Cargo*	*Matrícula*	*Ano do curso*	*Instituição Promotora*
Nilson Clementino Raposo	Contador	7162481	2014[13]	AGU
Andréa Silva Bezerra	Assistente Social	1245956	2014	AGU/Incra
Douglas da Rocha Barbosa	Analista de Reforma Desenv. Agrário	1619767	2014	AGU/Incra
Maria de Fátima Lima Pires Santana	Fiscal de Cadastro e Tributação Rural	1033702	2015	AGU

280. Dessa forma, verificando-se o quadro de servidores lotados na unidade em cotejo com a quantidade de servidores treinados, percebe-se baixa capacitação na matéria, sendo recomendável que se amplie a oferta de cursos e eventos de capacitação, notadamente, como medida preventiva e de boa prática de gestão.

281. Ademais, insta alertar que se constatou, por meio de entrevista, a existência de grande resistência por parte dos servidores em atuar em procedimentos disciplinares em seu local de lotação, haja vista se tratar de unidade pequena, em que todos se conhecem, havendo receio de que possam ocorrer problemas interpessoais.

282. A esse respeito, com base nas declarações dos entrevistados, verificou-se que a medida adotada para mitigar a resistência dos servidores consiste, tão somente, na convocação de servidores de unidades distintas do local de ocorrência dos fatos, a fim de evitar maiores dissabores e eventuais suspeições ou impedimentos.

283. Desta feita, considerando também o registro de resistência dos servidores em integrar comissões disciplinares, ratifica-se a recomendação para que a unidade avalie a possibilidade de estimular mais servidores a se capacitarem na temática disciplinar, com o escopo de facilitar a condução dos trabalhos disciplinares da UPC.

284. Nesse sentido, como relevante ferramenta de prevenção e disseminação do conhecimento em matéria correcional, sugere-se também a capacitação contínua de dirigentes e servidores – a exemplo das ações efetivadas pelo Projeto PREVENIR da Secretaria de Controle Interno.

5.2. Avaliação dos Procedimentos Disciplinares

285. A partir das informações extraídas do CGU-PAD e das respostas às SA's, bem como da visita in loco, verificou-se que no exercício de 2017 não houve demandas disciplinares na unidade auditada, de modo que a avaliação dos procedimentos disciplinares restou prejudicada.

286. Por outro lado, será possível o estabelecimento de indicadores de riscos temáticos, em

[13] A realização de treinamento foi informada pelo servidor no bojo de entrevista. Não foi informado pela UPC, pois o servidor é oriundo do Incra-Sede e está lotado na SR(03)/PE desde fevereiro de 2017.

virtude da identificação de três procedimentos administrativos disciplinares deflagrados no âmbito da Sede do Incra, relativos a fatos ocorridos na SR(03)/PE, todos envolvendo supostas irregularidade em transferências de recursos.

5.2.1. Indicador de Riscos Temáticos

287. Foram identificados três processos analisados nos trabalhos de campo da Auditoria Anual de Contas no âmbito do Incra/Sede, atinentes à SR(03)/PE, cujos objetos referem-se a supostas irregularidades na celebração/execução de convênios, conforme relação abaixo:

Tabela 20 – Indicador de Riscos Temáticos

Processo	Tipo	Objeto	Data Publicação do Ato Instaurador	Data da ciência do fato	Fase	Resultado
54000.003068/2017-26	PAD	Convênio nº CRT/PE 09000/2007	09/10/2017	03/07/2013	Inquérito	Em curso
54000.000587/2016-51	SINDINV	Convênio n° CRT/PE 42000/2006	27/6/2016	10/12/2009	Processo Julgado	Instauração de PAD
54000.000589/2016-41	SINDINV	Convênio nº CRT/PE 7000/2004	23/6/2016	24/9/2009	Processo Julgado	Instauração de PAD

288. Impende relatar que tais processos não foram instaurados pela UPC, uma vez que a emissão de juízo de admissibilidade foi realizada no âmbito do Incra-Sede, em que a PFE/Incra/Sede recomendou que a instauração ocorresse por iniciativa daquela Sede, em observância ao contido no art. 6º, inciso I, da Portaria nº 191/200914.

289. No entanto, insta trazer tais procedimentos a lume no bojo desse relatório, cabendo um alerta à SR(03)/PE, visto se tratar de assunto relativo a supostas falhas na celebração/execução de convênios pela UPC, demonstrando-se uma questão recorrente, uma vez que se trata de descentralização de recursos dos exercícios de 2004, 2006 e 2007, refletindo possíveis riscos e/ou fragilidades nessa atividade.

290. Desse modo, o gestor deve avaliar a necessidade de adoção de medidas e ações preventivas no intuito de identificar e mitigar eventuais falhas, bem como coibir tais ocorrências.

[14] Art. 6° Fica delegada competência, com reserva de poderes, ao Chefe de Gabinete da Presidência do INCRA para instaurar Comissões de Processo Administrativo Disciplinar e Comissões de Sindicância de cunho acusatório e Comissões de Sindicância de cunho investigatório, julgar, e aplicar as penalidades de advertência e de suspensão, até o limite de 30 (trinta) dias, em relação as eventuais irregularidades que:
I - envolvam os titulares das Superintendências Regionais e os ex-Superintendentes Regionais, bem como seus respectivos substitutos quando no efetivo exercício da substituição;

00010.000107/2018-76

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 29 de agosto de 2018.

Parecer nº: 2018/0007
Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0007
Unidade Prestadora de Contas:Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco (SR-03)
Município e UF da Unidade Auditada: Recife/Pernambuco
Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República
Exercício auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República – CISET/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.

2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, verificou-se que as determinações do Tribunal de Contas da União para identificação, contabilização e avaliação desse ativo ainda não foram atendidas em sua totalidade, entretanto a unidade apresentou avanço se considerar que foram reavaliados 1 imóvel e registrados 14 novos no Spiunet. Além disso, ressalta-se a montagem de 104 “kits” elaborados pela Divisão de Obtenção para posterior registro desses imóveis. Todavia, esclarece-se que, analisado de forma ampla e sob a perspectiva de desempenho, dado a quantidade de imóveis sob a responsabilidade da unidade, ou seja, 260, segundo relatório de gestão, a unidade apresentou um baixo desempenho.

3. Ainda nesse contexto, alerta-se a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados, o que remete a ineficaz atuação do Gabinete da Superintendência no exercício de suas funções de planejamento e controle, tais como: coordenar e acompanhar as unidades da Superintendência Regional, na elaboração dos seus planos, programas, ações e metas, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado; e coordenar, orientar e supervisionar a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária da Superintendência Regional.

4. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a morosidade no processo de prestação de contas bem como o baixo desempenho da execução física e financeira das transferências voluntárias, evidenciados nos sistemas SICONV e SIAFI.

5. Quanto aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstraram inconformidades relevantes. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental, poderiam ter

evitado, ou auxiliado a solucionar de forma mais célere, as inconformidades associadas à atuação finalística da UPC.

6. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, percebe-se que a unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, adotando medidas corretivas para cada caso.

7. Quanto à gestão da atividade correcional evidenciou-se que a Superintendência não possui área especifica para gestão e tratamento das denúncias; não realiza controle específico para as demandas pendentes, em curso ou arquivadas; além de carecer de recursos humanos capacitados para o desempenho das atividades correcionais.

8. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas n° 2018/0007, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0007.

9. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas n° 2018/0007, o Certificado de Auditoria Anual de Contas n° 2018/0007, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/1992.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno

Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues**, **Secretário de Controle Interno**, em 29/08/2018, às 18:33, 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 **0765453** e o código CRC **54687FC4** no site: (https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00010.000107/2018-76 SEI nº 0765453

00010.000107/2018-76

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA GERAL
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 20 de agosto de 2018.

Certificado nº: 2018/07
Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/07
Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco (SR-03)
Município e UF da Unidade Auditada: Recife/Pernambuco
Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República
Período auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.

2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.

3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0007, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas,** conforme Matriz de Responsabilização anexa.

MARCELE BOTELHO
Coordenadora-Geral de Auditoria de Gestão

Documento assinado eletronicamente por **Marcele Botelho**, **Coordenador (a) (FCPE 101.3)**, em 29/08/2018, às 17:01, 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 **0764001** e o código CRC **213CF119** no site: (https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00010.000107/2018-76 SEI nº 0764001