Secretaria de Controle Interno

Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Goiás – Incra SR(04)-GO

2017

Brasília – 2018

CISET
Presidência da República

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
ANTONIO LUIZ ALMEIDA
EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO
EVELINE MARTINS BRITO
Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria e Ouvidoria

MARCELE BOTELHO
Avaliação da Gestão
JOSÉ VELOSO COSTA
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

JOSÉ VELOSO COSTA
Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA
Transparência e Controle Social

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 1

II. RESULTADO DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO 2

A. GESTÃO FINALÍSTICA 2

A.I. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA 2

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE 7

B.I. RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO 7

B.II. RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO 9

B.III. RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA 10

C. CONCLUSÃO 11

D. RECOMENDAÇÕES 13

III. ACHADOS DE AUDITORIA 16

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA 16

1.1. PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA 16

1.1.1. FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA 17

1.1.2. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NO MONTANTE DE R$ 21.997.272,81 SUBSIDIADA POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DESATUALIZADO, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970 17

1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970 20

1.1.4. COMPRA DIRETA DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA NO MONTANTE DE R$ 140.859.914,36 SEM A DEFINIÇÃO DE REGIÕES PREFERENCIAIS, CONFORME PRESCREVE O DECRETO Nº 433/1992 21

1.1.5. AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO 22

1.1.6. ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS) 23

1.1.7. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2015 24

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM 16 PROCESSOS ANALISADOS 25

1.3. REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL 27

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO 27

1.3.2. FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO 30

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS 30

1.4.1. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES 30

1.4.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA 31

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE. 32

1.4.3.1. SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA) 33

1.4.3.2. SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET) 34

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE) 34

1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS 34
1.4.4. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE PEÇAS PARA OBTENÇÃO DE TERRAS 36
1.4.5. INEXISTÊNCIA DE MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS 36
2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO 36
2.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS 37
2.1.1 REGISTRO DE FATOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E DE CONFORMIDADE DE GESTÃO DIRETAMENTE REALIZADOS PELO CONTADOR, EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES 37
2.1.2 AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO 39
2.1.3 CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DURANTE O EXERCÍCIO DE 2017 39
2.2 ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES 40
2.2.1 PREGÕES 41
2.2.2 DISPENSA DE LICITAÇÃO 41
2.2.3 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO 41
2.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS 42
2.3.1 AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO 42
2.3.2 BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO HÁ MAIS DE CINCO ANOS, NO MONTANTE DE R$ 161.542,49 43
2.4 ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS 44
2.5 GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER 44
2.5.1 DIREITOS A RECEBER NO MONTANTE DE R$ 757 MILHÕES, SUPERAVALIADOS EM VIRTUDE DE AUSÊNCIA DE CONTA DE AJUSTE PARA PERDAS REFERENTES AOS CRÉDITOS DE INSTALAÇÃO E AOS TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 45
2.6 ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL 48
2.7 ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO 49
3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL 53
3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO 53
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 54
3.1.2. ONZE DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA SEM RESPOSTAS 57
3.1.3. CINCO PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM RESPOSTA 57
3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS 57
3.2.1. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS 58
3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO 58
3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE 58
4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE 59
4.1. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO 59
4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO 59
4.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR 60

4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO 60
4.2.3. DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017 60

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 no Estado de Goiás (SR/GO-04), 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; e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social.

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/GO-04, em Goiânia/GO, 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.

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

Convém anotar que a UPC apresentou manifestação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria, 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. RESULTADO DA 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. Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária desatualizados;
b. Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação desatualizados;
c. indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária; e
d. 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 execução financeira especificamente no âmbito da SR 04 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 04
2006	1.431.936.115,00	20.519.720,59
2007	1.444.704.729,00	13.393.242,88
2008	1.438.500.172,00	11.502.193,89
2009	950.554.563,00	18.318.289,15

2010	980.000.000,00	-
2011	930.000.000,00	7.802.561,31
2012	670.816.666,00	275,41
2013	652.900.000,00	6.017.580,12
2014	716.225.926,00	2.191.841,09
2015	800.000.000,00	18.310.598,19
2016	333.401.507,00	5.562.529,35
2017	193.941.985,00	421.951,78

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 instrução processual no âmbito da SR 04 durante o exercício de 2017 voltados para a futura aquisição de dois imóveis, que podem vir a onerar o erário em montante razoável, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução no âmbito da SR 04em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R$) Terra Nua	(R$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
Piranhas	1196,3853	Desapropriação	R$ 6.806.702,56	R$ 514.688,38	Em instrução	13/12/2017
Fazenda Nova	645,54	Aquisição	R$ 3.045.709,52	R$ 528.974,89	Em instrução	18/01/2018
Caiapônia	1956,1687	Desapropriação	R$ 20.890.981,88	R$ 2.190.422,41	Em instrução	12/12/2017

Fonte: Sisote

7. Ademais, destaca-se que pagamentos historicamente promovidos para a obtenção de imóveis tiveram como contrapartida a incorporação de bens de uso dominical, que passaram a ser gerenciados pela UPC.

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 adquiridos assumem ainda maior criticidade. Cabe destacar, portanto, conteúdo do relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, e que apresentou em junho de 2017 de forma sucinta o seguinte contexto de alertas de risco previamente direcionados à autarquia:

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

13. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram a inclusão de 21 imóveis no SPIUnet durante o exercício de 2017, mantendo-se, em 31/12/2017, 35 registros no sistema, totalizando R$ 567.332.586,24, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tabela 3 – Evolução dos registros de imóveis da SR 04 no Spiunet

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210103	Terrenos e Glebas - SPIUnet	193.742,27	193.742,27	193.742,27
123210109	Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet	0,00	79.835.135,31	567.138.843,97
Total		193.742,27	80.028.877,58	567.332.586,24

Fonte: Siafi – dez/2017

14. Nesse diapasão, verificou-se que os lançamentos antes realizados de forma genérica no Siafi, foram identificados no próprio sistema. No que se refere aos registros genéricos referentes ao pagamento de benfeitorias, foram incorporados ao respectivo imóvel, individualmente identificado no Siafi.

15. Importante mencionar que, apesar do esforço desempenhado pela Divisão de Administração da SR-04 na identificação de imóveis no Siafi, 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), apenas 35 imóveis encontravam-se registrados no Spiunet ao final de 2017, restando 257 imóveis sem elaboração de kit pela Divisão de Obtenção de Terras e, consequentemente, sem registro no Spiunet e reavaliação de valor patrimonial.

16. Dessa forma, o saldo do ativo imobilizado da unidade, ao final do exercício de 2017, se manteve subavaliado, embora tenha sido acrescido em R$ 334.879.307,65, em função da reavaliação do valor patrimonial dos 35 imóveis registrados no Spiunet, conforme informações do Relatório de Gestão da Unidade e consultas realizadas no Siafi.

17. Salienta-se que não foi identificado qualquer registro de restrição na conformidade contábil em decorrência da já alertada e conhecida subavaliação do ativo.

18. Evidencia-se, portanto, a definição de diretrizes gerais para registro desses imóveis. 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.

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

20. 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”.

21. 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.

22. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio do Relatório de Gestão a existência de 292 imóveis. Já a equipe de auditoria verificou que a unidade possui 306 imóveis rurais, sendo 261 oriundos de processos de obtenção decorrentes de desapropriação e 45 decorrentes da modalidade compra direta.

23. Ademais, conforme dados extraídos do Sisote (base de dados sob a responsabilidade de servidor da Autarquia), verificou-se 373 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR 04, além de outros 31 ainda em fase de instrução processual, mas sem a imissão na posse, conforme fases processuais a seguir discriminadas:

Tabela 4 – Relação de imóveis da SR 04 cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	16
	06 - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (DT)	6
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	8
	07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	1
Com imissão na posse	08 - EMISSÃO TDAs (DT)	5
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	8
	09A - AJUIZADA SEM TDAS (SR)	1
	09D - AJUIZADA SEM TDAs (STN)	1
	10 - AJUIZADA / SEM IMISSÃO POSSE (SR)	30
	11 - COM IMISSÃO POSSE, REGISTRO / EM CRIAÇÃO PA (SR)	4
	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	301
	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	2
	99 - VER PROJ NO SIPRA	21

Fonte: Sisote

24. 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.

25. 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, além disso, representaram avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles contábeis no Siafi.

26. Entretanto, foram identificadas fontes de informação com divergências entre elas quanto ao quantitativo de imóveis sob a responsabilidade da UPC, além da identificada ausência de peças em processos físicos, tais como registros e certidões cartoriais.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

27. 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).

28. 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.

29. 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; e
c. controle social e transparência.

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

30. 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.

31. 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.

32. 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. à elaboração de editais de compras e contratações;
c. às transferências voluntárias;
d. aos bens patrimoniais; e
e. ao gerenciamento da folha de pagamento.

33. 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 é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira e que o servidor designado como responsável pela conformidade de registro de gestão é também o gestor financeiro da UPC, em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 95 documentos registrados pelo próprio Contador no referido sistema.

34. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos 6.462 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 2,56% do total de registros não tiveram sequer a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

35. No que se refere à análise de compras e contratações, não foram identificadas irregularidades ou fragilidades quanto ao escopo abordado.

36. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que a Unidade Regional buscou atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias. Nos exames realizados não foi constatada nenhuma divergência com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

37. 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 e/ou amortização de ativos permanentes o que impossibilita o adequado conhecimento por parte do gestor da realidade patrimonial da UPC, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

38. Ainda sobre o assunto, é importante mencionar que se verificou o registro de R$ 161.542,49 em bens móveis não localizados, cuja responsabilidade está sob apuração por meio do processo 54000.000591/2016-10, a fim de assegurar o respectivo ressarcimento à Fazenda Pública.

39. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber na SR-04/GO. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R$ 757.684.660,94 das contas que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não é movimentado 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.

40. Registra-se ainda que na gestão do pagamento de pessoal as inconsistências identificadas no sistema Siape, a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU, foram justificadas não restando pendências para a SR-04/GO.

41. Por fim, cabe consignar a utilização de dados não confiáveis para a apuração de indicadores, o que gera o comprometimento da transparência sobre os resultados da gestão e da

avaliação de seu desempenho.

B.II. Resultados dos exames dos alertas do controle interno e externo

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. Como resultado, evidenciou-se que quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, verificou-se, em consulta ao sistema Monitor, que a unidade se manifestou sobre as cinco recomendações registradas no sistema em virtude de ações de controle realizadas pela CGU, as quais encontram-se em monitoramento por esta Ciset.

47. Quanto às providências adotadas para atender as determinações do TCU, constantes 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.

48. Do total de 11.129 famílias identificadas com indícios de irregularidade, verificou-se que foram notificadas 687 famílias, das quais 649 tiveram os indícios afastados e 38 famílias tiveram os indícios confirmados. Desses 38 casos de irregularidade, 17 já tinham sido eliminados pelo Incra, 1 aguarda deslocamento para notificação, 12 famílias não se encontram mais no assentamento e 8 ainda carecem de decisão pelo Superintendente conforme informado pela SR-04/GO.

49. Conclui-se, assim, que 29 indícios confirmados estão relacionados a casos onde os beneficiários se evadiram da parcela sem o conhecimento do INCRA, e, portanto, foram excluídos do PNRA, para os demais casos a unidade informou que será preciso seguir os procedimentos de retomada da parcela previstos na legislação em vigor, à medida que forem disponibilizados recursos para as atividades de campo.

50. Além disso, importante mencionar que, conforme informado pela

Superintendência, outros 2365 indícios relacionados a Ater foram afastados de ofício, pois foram esclarecidos por meio da verificação caso a caso dos atestes existentes no Siater sem a necessidade de comunicação aos beneficiários ou supervisão na parcela.

51. Diante do exposto, verificou-se que a UPC está implementando medidas no sentido de apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016-Plenário, cujo Plano de Apuração permanecerá em monitoramento pelos órgãos de controle.

B.III. Resultados dos exames de mecanismos de controle social e transparência

52. 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.

53. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados indicaram a existência de cinco pedidos de acesso à informação sem resposta, enviados por meio do SEI, tendo sido informado pela unidade que há designação formal de ponto focal para tratar e acompanhar os pedidos realizados por meio do sistema.

54. Por outro lado, apesar da existência de uma Sala da Cidadania, constatou-se a inexistência de mecanismos, fluxos, rotinas ou ainda sistemas que permitam o tratamento gerencial das comunicações recebidas por esse canal, 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.

55. Por fim, evidenciou-se que não foi estruturada no âmbito da UPC a função de Ouvidoria Agrária Regional, como também restou evidenciado que a Ouvidoria Agrária Regional prevista nos normativos do Incra não contempla as atribuições de uma ouvidoria pública, limitando-se a prevenir, mediar e resolver tensões e conflitos agrários.

56. Ante o exposto, não existe no âmbito da UPC uma instância ou sistema específico de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos. Vale destacar que situação similar foi identificada junto ao Incra Sede durante o exercício de 2017, motivo pelo qual o órgão sede aderiu ao sistema e-Ouv e designou servidores para o tratamento das manifestações.

57. Nesse sentido, entende-se que a designação de 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, fortalecerá o controle social, e o monitoramento, a avaliação e a implantação dos serviços atualmente prestados.

58. 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.

59. Por fim, os mecanismos de transparência ativa disponíveis no site eletrônico da Autarquia (Incra-Sede) permite 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.

C. CONCLUSÃO

60. Primeiramente, quanto à atuação da UPC na gestão do patrimônio imobiliário destinado à reforma agrária, verificou-se que as medidas para identificação, contabilização e avaliação desse ativo estão em implementação. Entretanto, apesar do esforço desempenhado pela Divisão de Administração da SR-04 na identificação de imóveis e contabilização no Siafi, apenas 35 imóveis encontravam-se registrados no Spiunet, ao final de 2017, restando 257 imóveis sem elaboração de kit pela Divisão de Obtenção de Terras e, consequentemente, sem registro no Spiunet e reavaliação de valor patrimonial.

61. Dessa forma, o saldo do ativo imobilizado da unidade, ao final do exercício de 2017, se manteve subavaliado, embora tenha sido acrescido em R$ 334.879.307,65, em função da reavaliação do valor patrimonial.

62. Soma-se a isso a ausência de movimentação nas contas de crédito a receber; restando demonstrado um desempenho ainda insatisfatório para o alcance da fidedignidade dos registros ao patrimônio real da unidade.

63. Cumpre ressaltar que, nessa avaliação finalística, não restou evidenciada a participação efetiva da divisão de Obtenção de Terras tão pouco da divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária no que tange à regularização dos controles sobre imóveis rurais destinados a reforma agrária. Ressalta-se que, de acordo com o Regimento Interno do Incra, vigente em 2017 (Portaria/Incra/P/N° 49, de 31 de janeiro de 2017), no âmbito das Superintendências Regionais, era competência da divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar os atos de criação e de implantação de projetos de assentamento; a elaboração dos documentos necessários ao reconhecimento de projetos de assentamento; e o gerenciamento do sistema de informações referente aos projeto de reforma agrária. Ademais, destaca-se a não identificação de atuação sinérgica com a divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, a qual competia avaliar e controlar a fidedignidade, qualidade e segurança dos arquivos cadastrais.

64. Considerando-se o registro prévio de alertas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que remetem a fragilidades estruturantes na gestão patrimonial dos bens imóveis destinados à reforma agrária, entende-se que a não identificação de ações estruturantes no âmbito dessas divisões contribuiu não somente para a morosidade da regularização dos imóveis no balanço patrimonial, mas também para a não mitigação de novas inconformidades, tais como aplicação de procedimentos para novas aquisições sem se conhecer a totalidade e a situação dos imóveis previamente adquiridos pela UPC.

65. Registra-se que, a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados remete também 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.

66. Assim, o aprimoramento na gestão contábil dos mecanismos de controle atualmente existentes colaboram com o melhor desempenho da UPC na gestão patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária, embora a resolução completa do problema dependa também de iniciativas da Divisão de Obtenção de Terras na elaboração de kits e que por sua vez dependem da atuação das demais divisões no processo de regularização fundiária, bem como no cumprimento das orientações normativas sobre a documentação necessária para o processo de aquisição de imóveis para a reforma agrária.

67. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitam o cumprimento das normas correlatas, e evitam a ocorrência de novas inconformidades no processo.

68. No que tange 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, conforme exposto no item A.

69. De forma geral, os apontamentos ora relacionados encontram respaldo em questões que vêm sendo reiteradamente alertadas pelos órgãos de controle interno e externo, ainda demandam 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.

70. Por fim, importa destacar que, quando da manifestação do Relatório de Auditoria Preliminar, a UPC ratificou as inconformidades discriminadas, ressaltando a priorização na tomada de medidas daquelas com maior potencial de impacto sob a gestão. Nesse contexto, reforçou ainda a disponibilidade para a busca tempestiva de soluções para as inconsistências remanescentes e, caso necessário, na construção de soluções estruturantes de forma a melhorar o desempenho das áreas técnicas envolvidas.

71. Ante o exposto, encaminha-se no item a seguir recomendação contendo 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

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; **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: Desatualização dos 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

2.1) 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.

2.2) Risco evidenciado: Gestor financeiro também responsável pela conformidade de registro de gestão.

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

2.3) Risco evidenciado: 170 documentos (2,63% do total de 6.462) gerados no Siafi sem a realização da conformidade de registro de gestão.

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

2.4) Risco evidenciado: 6.462 documentos gerados no Siafi (100%) sem qualquer restrição apontada pela conformidade de registro de gestão durante o exercício.

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

2.5) Risco evidenciado: Não realização de depreciação mensal de bens móveis em 9 meses durante o exercício de 2017.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

2.6) Risco evidenciado: Ausência de qualquer registro de depreciação em duas contas com saldos contábeis.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

2.7) Risco evidenciado: Bens móveis não localizados e pendentes de regularização há mais de cinco anos.

Possíveis impactos: não identificação de responsáveis, novas ocorrências.

2.8) Risco evidenciado: Contas contábeis de direitos a receber (créditos de instalação e títulos de regularização fundiária) no montante total de R$ 757 milhões sem atualização desde 2014 e sem a identificação de conta de ajuste para perdas.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

2.9) Risco evidenciado: Resultado não confiável da apuração dos indicadores.

Possíveis impactos: Comprometimento da transparência sobre os resultados da gestão e da avaliação de seu desempenho.

3) Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

3.1) 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.

3.2) Risco evidenciado: Pedidos de acesso à informação (e-Sic) sem resposta.

Possíveis impactos: não atendimento da sociedade, prejuízo à imagem, utilização desnecessária de instâncias de revisão, responsabilização.

3.3) Risco evidenciado: Demandas encaminhadas pela OAN sem resposta.

Possíveis impactos: não atendimento da sociedade, prejuízo à imagem, utilização desnecessária de instâncias de revisão, responsabilização.

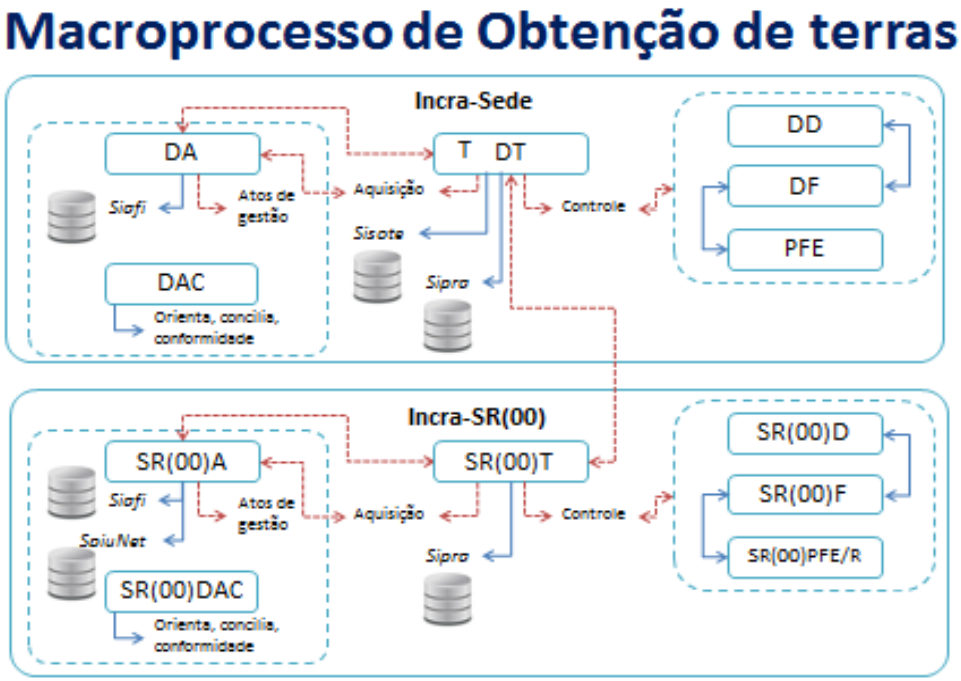
3.4) Risco evidenciado: Ausência de pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos.

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

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

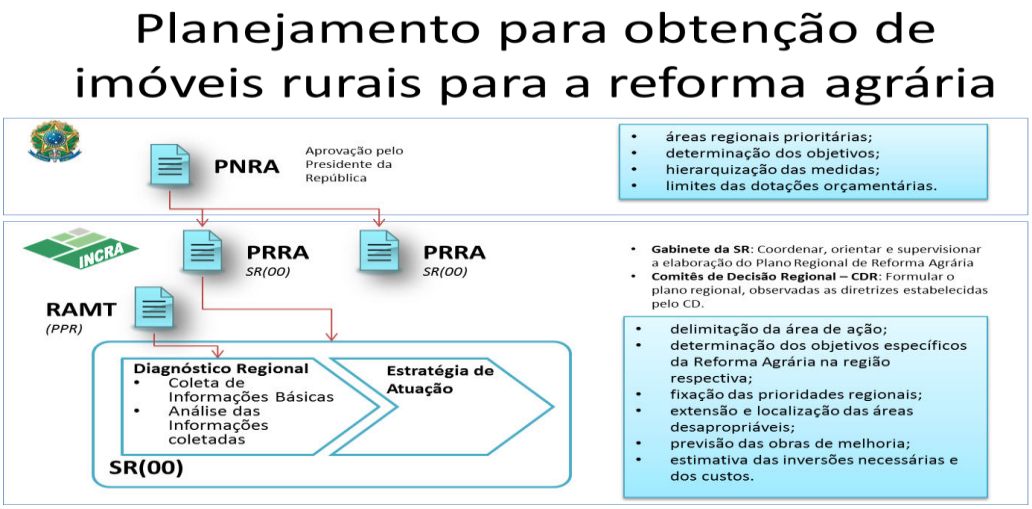
1. De iniciativa da Divisão de Obtenção de Terras, o macroprocesso de obtenção de terras permeia e/ou impacta em toda gestão do Programa Nacional de Reforma Agrária. Abaixo, consta figura que retrata, de forma sintética, as competências e sistemas de suporte relativos ao macroprocesso em comento.



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:



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 Goiás - SR (04) foi constatado que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Regional de Reforma Agrária desatualizado; Diagnóstico Regional realizado em 2013, sem atualização; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado.

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 boa prática realizada pela UPC destacam-se a instituição da Câmara Técnica Agrária e a elaboração do Relatório de Análise do Mercado de Terras. Em 2015, a PORTARIA/INCRA/SR-04/G/Nº121/2015 institucionalizou a Câmara Técnica Regional e designou seus membros, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

7. Analisado pela Câmara Técnica Regional, o Relatório de Análise de Mercado de Terras RAMT da SR(04), com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs) que o compõe, foi encaminhado para a apreciação e aprovação do Comitê de Decisão Regional - CDR, em novembro 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 NO MONTANTE DE R$ 21.997.272,81 SUBSIDIADA POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DESATUALIZADO, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970

9. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está previsto 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. A SR (04) informou que o Plano Regional de Reforma Agrária para o estado foi publicado em 1986. 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. Constata-se que, apesar de a sede da autarquia ter elaborado a peça de planejamento nacional em 2003, a regional não se dispôs a atualizar os requisitos regionais mínimos exigidos pelo Estatuto da Terra, quais sejam: delimitação da área de ação; determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva; fixação das prioridades regionais; extensão e localização das áreas desapropriáveis; previsão das obras de melhoria; e estimativa das inversões necessárias e dos custos.

14. A respeito do PRRA, 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:

Tabela 5 – Situação do Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA)

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) O único planejamento existente é o de 1986, o qual não foi atualizado.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de Plano Regional de Reforma Agrária.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não houve comentário.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve comentário.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

15. Cumpre destacar que, em resposta ao item 1 da SA nº 2018/005-005, a SR(04) apresentou relação de 83 (oitenta e três) processos administrativos para a obtenção de terras para a reforma agrária que estão em andamento. Desse total, 58 processos tratam da modalidade de desapropriação, sendo que apenas 16 foram abertos no período de 2014-2017, num montante de R$21.997.272,81 que foram realizados sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que fixasse as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em divergência com o disposto no art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

16. Em que pese todos estes municípios apresentarem algum grau de extrema pobreza, conforme dados do IBGE[1], acolhendo diretriz da Portaria MDA nº 6/2013 (art. 2º), cabe destacar que todos os processos foram indicados por movimentos sociais.

[1] Tabela 12C da publicação Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico, consultada em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipaistabufzip.shtm

Tabela 6 – Processos de regiões preferenciais para reforma agrária

IMÓVEL	MUNICIPIO	PROCESSO	ÁREA (ha)	ÁREA DE ATUAÇÃO DO DIAGNÓSTICO REGIONAL / REGIÕES PREFERENCIAIS PARA REFORMA AGRÁRIA
SANTA RITA DE CÁSSIA	APORÉ	54150.000009/2016-00	2.511,0148	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
ALVORADA DO PALMITAL	BALIZA	54150.000097/2016-31	1.345,5918	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA SAO JORGE/DUAS BARRAS	BALIZA	54150.001368/2015-95	5.297,3132	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA PONTINHA	BARRO ALTO	54150.002129/2015-52	5.000,2174	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA BIQUINHA / BREJO / BREJINHO	BONOPOLIS	54150.002111/2015-51	1.086,9501	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA TORRES – CAPIM BRANCO	CAIAPONIA	54150.000140/2016/69	1.074,9316	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
BOA VISTA/TORRES	CAIAPONIA	54150.000850/2016-99	729,9000	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA CAMPO BELO / BOM JESUS	CAIAPONIA	54150.001924/2015-23	2.102,7985	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
SÃO DOMINGOS	CAIAPONIA	54150.001793/2015-84	14.446,6930	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA LIMOEIRO/DE CIMA/DO MEIO	FAINA	54150.002121/2014-13	806,3298	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
PARAISO/CACHOEIRA	JATAI	54150.000695/2017-91	1.214,0000	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA ARIRANHA	JATAI	54150.001562/2015-71	1.508,7649	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA UNIAO JJR	MUNDO NOVO	54150.001350/2015-93	12.675,7893	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
ESTREITO PONTE DE PEDRA	PARAÚNA	54150.001994/2014-09	4.876,7264	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA CAMPO BELO / BECO	PIRANHAS	54150.000993/2015-10	1.206,2968	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico
FAZENDA VALE BURITI	PIRANHAS	54150.001220/2015-51	2.742,2956	Muito Alta Prioridade - Diagnóstico

Fonte: Resposta à SA nº 2018/008-07, com adaptações do original.

17. Destarte, o chefe da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – SR(17)T relatar não haver um plano regional formalmente definido e considerando que este instrumento definiria, entre outros requisitos, a delimitação da área de atuação para as ações de desapropriação por interesse social, nos termos do Estatuto da Terra, a não elaboração do PRRA não segue um princípio fundamental da administração pública federal, insculpido no Decreto-Lei nº 200, de 1967: o Princípio do planejamento, em que ação governamental deve obedecer a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País, norteando-se segundo planos e programas elaborados, em consonância com o art. 35 do Estatuto supramencionado.

18. Assim, a superintendência regional deveria, atendendo o Princípio do Planejamento, programar suas ações e atividades administrativas, servindo de roteiro à execução coordenada do programa anual, definindo estratégias exigidas no Manual de Obtenção de Terras, deixando de ser apenas um balcão executivo dos movimentos sociais e tornando-se protagonista na execução da política pública; uma vez que, desde o Projeto de Lei nº 16/1964, o qual propôs o Estatuto da Terra, promulgado e sancionado pela Lei nº 4.504, de 1964, imaginava que a Reforma Agrária fosse direcionada por meio de planos periódicos (nacionais e regionais), com prazos determinados e objetivos colimados, de acordo com escopos específicos.

19. O processo de planejamento, observando o disposto, principalmente, dos requisitos prescritos no art.35 do Estatuto da Terra levariam a regional a definir as estratégias exigidas no Manual de Obtenção de Terras. Dessa forma, o planejamento governamental da obtenção de terras deveria ser pautado a fim de obedecer à boa e regular gestão fiscal dos recursos federais, nos termos do §1º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

20. Do exposto, infere-se que as futuras ações relacionadas ao programa a serem realizadas pela SR (04) serão concretizadas sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que possa fixar adequadamente as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970

21. A Portaria MDA n° 6, de 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada.

22. 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.

23. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. O mais recente diagnóstico regional e sua relação de áreas de atuação foram elaborados pela SR (04) em 2013.

24. Em atendimento à Solicitação de Auditoria 2018/005-004, 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.

> O Diagnóstico Regional e Estabelecimento de Áreas Territoriais Prioritárias para Ações de Obtenção de Terras para Reforma Agrária nos Municípios Goianos de Atuação da SR-04/GO foi aprovado pela Câmara Técnica Regional em 18/11/2013 e inserido no SEI sob o nº 54150.000684/2016-21;

25. E quanto às peças de planejamento relevantes, especificamente quanto ao

Diagnóstico Regional e relação de imóveis de interesse do Programa Nacional de Reforma Agrária, o servidor da SR(04)T, informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo questionados:

Tabela 7 – Informações sobre peças de planejamento relevantes

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Não houve uma orientação padronizada para elaboração do diagnóstico. Os critérios foram construídos na Regional.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de Plano Regional de Reforma Agrária.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não houve comentário.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve comentário.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

26. Em que pese o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial não determinar periodicidade para a sua atualização, ainda que o Estatuto da Terra mencione a sua atualização, o Diagnóstico Regional apresentado pela UPC foi elaborado e aprovado no exercício de 2013, com a devida aprovação da Câmara Técnica.

27. Assim, as aquisições realizadas sem um diagnóstico regional atualizado podem comprometer 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. COMPRA DIRETA DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA NO MONTANTE DE R$ 140.859.914,36 SEM A DEFINIÇÃO DE REGIÕES PREFERENCIAIS, CONFORME PRESCREVE O DECRETO Nº 433/1992

28. O Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, autoriza o Incra a obter, mediante compra e venda, imóveis rurais para a reforma agrária. Entretanto, nos termos do art.2º, as compras diretas devem ser realizadas, preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais. A definição e a priorização dessas áreas cabe ao próprio Incra, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 2º do decreto. Ressalte-se, porém, que o Incra não definiu nem priorizou, em 2017, as regiões do país consideradas preferenciais para aquisição de imóveis rurais, por meio de compra e venda.

29. O chefe da Divisão de Obtenção relata não haver área preferencial para aquisições por compra e venda, mas, atendendo ao item 3 da Solicitação de Auditoria nº 2018/005-005 a SR (04) informou haver 25 processos administrativos em andamento para compra e venda de imóveis para a reforma agrária, perfazendo montante de R$140.859.914,36. Em comparação com os registros de acampados no CADÚnico, observou-se que duas aquisições se encontram no município de Campinaçu o qual não foi localizado entre os registros naquele sistema, em que pese ser considerado com “alta prioridade” no Diagnóstico Regional. Observou-se também que as aquisições não estão entre os 39 municípios que correspondem a 80% dos registros de acampados no estado (19.309 registros).

30. A respeito da Relação de regiões preferenciais para obtenção por compra e venda (Decreto nº 433/1992, art. 2º), 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:

Tabela 8 – Informações sobre relação de regiões preferenciais para obtenção por compra e venda

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Não há regiões preferenciais.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de Relação de regiões preferenciais.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não houve manifestação.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve manifestação.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

31. Em que pese a inexistência de Plano Regional, o Diagnóstico Regional desatualizado, e a indefinição das áreas preferenciais, todos os processos em andamento tratam de ofertas dos imóveis, conforme dados da Solicitação de Auditoria nº 2018/005-005, não caracterizando áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais, objeto do Decreto nº 433, de 1992.

32. Diante do exposto, resta evidenciada a necessidade da atualização das peças de planejamento, não só para subsidiar o gestor na tomada de decisões, como também, para que essas reflitam de forma clara e transparente, o porque de terem sido adotadas.

1.1.5. Ausência de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado

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

34. 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.

35. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. Entretanto, a Superintendência Regional em Goiás 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.

36. Por meio da resposta à Solicitação de Auditoria SA 2018/005-004, a SR informou que não elaborou o ECGR regional, em que pese este documento ter sido desenvolvido inicialmente em trabalhos da própria Superintendência, sendo posteriormente disseminado para as demais unidades a partir de orientações do Incra sede. A SR (04) informou ainda que realiza apenas o ECGR individual, quando o custo/família excede o valor médio estabelecido na PPR, *in verbis*:

> O INCRA-GO ainda não elaborou o Estudo de Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado, nos termos do §2º do art. 3º da IN nº 83/2015,

providenciando apenas os individuais naqueles processos de obtenção em que o custo família excede o valor médio estabelecido na Planilha de Preços Referenciais de Terras — PPR, como disposto no §2º do art. 9º da mesma instrução;

37. Em entrevista, o chefe da SR(04) relatou que não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração ou atualização de ECGR regional.

Tabela 9 – Informações sobre orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Sem orientação e ou capacitação.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização de ECGR regional.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não houve manifestação da unidade.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve manifestação da unidade.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

38. Diante do exposto, conclui-se que a SR (04) informou que elabora o ECGR individualizado, nos termos do art. 9º § 2º da Instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015, entretanto, o ECGR regionalizado ainda não foi elaborado pela regional, em que pese a iniciativa de produção do estudo em comento ter partido dessa unidade.

39. Assim, de tal informação, observa-se que a UPC não atende ao § 2º do art. 3º da IN mencionada, mesmo tendo sido instituída a Câmara Técnica a qual compete, entre outros, promover discussão técnica e metodológica dos procedimentos de obtenção.

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

40. Nos termos do art. 3° da Norma de Execução Incra nº 112, de 12 de setembro de 2014, deve ser elaborado respectivamente em cada superintendência um Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), que será analisado pela Câmara Técnica Regional (CT) e deve ser aprovado pelo Comitê de Decisão Regional (CDR). Como exposto no art. 6° 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.

41. 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.

42. 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.

43. Em atenção à Solicitação de Auditoria nº 2018/005-004, que solicitava apresentar o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) vigente, com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), a SR(04) informou que:

> O Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e a Planilha de Preços Referenciais (PPR) do Superintendência Regional do INCRA de Goiás foram aprovados pelo Comitê de Decisão Regional (CDR) em 03/11/2017, inserido no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) sob o nº 54150.000481/2016-34;

44. 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 SR(04) relatou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Tabela 10 – Informações sobre RAMT e respectivas PPRs

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) As PPR são mais relevantes internamente, enquanto o RAMT tem sua natureza voltada para informar a sociedade.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não teve orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização do RAMT
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não houve manifestação.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve manifestação.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo.

45. Em que pese não ter recebido orientações, auxílios ou capacitações do Incra Sede para a elaboração ou atualização do RAMT, interesse notar que o chefe da Divisão de Obtenção relatou que o RAMT, por sua natureza, tem sua função mais voltada para a sociedade, enquanto as PPR servem para os trabalhos internos da SR(04).

46. Assim, a Superintendência Regional SR (04) aprovou, em 2017, o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e as respetivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), publicando-os em página específica do sítio eletrônico do Incra: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/relatorios-analise-mercados-terras/sr-04-goias/ramt_sr04_go.pdf>.

1.1.7. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2015

47. 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 vigentes afetos à obtenção de imóveis.

48. 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.

49. A IN 83/2015 no § 3º 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.

50. A UPC, em julho de 2015, por meio da PORTARIA/INCRA/SR-04/G/Nº121/2015, de 3/7/2015, instituiu a nova Câmara Técnica Regional, no âmbito da SR(04)GO, fazendo a designação dos seus novos membros.

51. Destaque-se que a instituição desde 2014 da Câmara Técnica Regional no âmbito da Superintendência Regional em Goiás a qual, por atuação do grupo designado, avaliou e indicou a aprovação do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), com a respectiva Planilha de Preços Referenciais (PPR) para o Comitê de Decisão Regional.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM 16 PROCESSOS ANALISADOS

52. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR (04) possui 306 imóveis rurais em estoque (261 oriundos de processos de obtenção decorrentes de desapropriação e 45 decorrentes da modalidade compra direta), em trabalho de campo, foram analisados processos administrativos de obtenção de imóveis rurais, selecionados aleatoriamente a partir dos processos arquivados na sala da Procuradoria jurídica da Superintendência.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. Acerca do controle dos imóveis, a SR (04), por meio da resposta da SA nº 2018/005-04 afirmou que:

> [...] é garantido: a) pelos processos administrativos de obtenção das áreas (sob guarda do Serviço de Obtenção – T-1 e Procuradoria Federal Especializada Regional – PFE); b) nos processos de criação dos projetos de assentamento (sob a guarda do Serviço de Implantação de Assentamentos – T-2); c) no módulo PROJETOS do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA; d) nos registros do cadastro dos projetos de assentamento no Cadastro Ambiental Rural – CAR (sob a responsabilidade do Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais – T-3); e) nas plantas de perímetro e parcelamento sob responsabilidade da Divisão de

> Ordenamento da Estrutura Fundiária (F), inclusive sua inscrição no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.
>
> [...]
>
> Os processos administrativos e judiciais de obtenção via desapropriação ficam sob a guarda da Procuradoria Federal Especializada Regional – PFE e aqueles referentes à aquisição por compra e venda (Decreto n°433/92) ficam arquivados no Serviço de Obtenção (T-1). Não existe normativo interno sobre guarda e controle para esses processos.

57. Tais autos processuais guardam documentos relevantes acerca do ato de obtenção dos imóveis. Todavia, em resposta ao item 7 da Solicitação de Auditoria n° 2018/005 – 05, a SR enviou relação de imóveis obtidos por desapropriação e compra direta. No primeiro caso, foram listados 261 processos administrativos relativos a obtenção de imóveis dos quais 57 não têm registro cartorial e 33 a SR não informou. E para compra direta, dentre os 45 imóveis elencados todos os processos têm o referido documento.

58. Quanto aos processos físicos cuja aquisição tenha sido finalizada e o registro do imóvel em nome do Incra deve ser feito, em amostra aleatória de 16 (dez) processos, cuja escolha se deu durante os trabalhos de campo, a equipe obteve o que segue: (i) em 2 processos o registro cartorial não foi localizado; (ii) em 10 processos não foram localizados os documentos de imissão na posse e o de registro cartorial.

Tabela 11 – Situação dos documentos de imissão de posse e de registro cartorial

Processo	Nome da área (fazenda, PA, etc)	Município	Documento de imissão na posse	Documento de registro cartorial
54150.000042/2004-98	Fazenda Santa Maria	Mara Rosa	Sim	Sim
54150.001577/	Fazenda Ferrão II*	Mutunópolis	-	-
54150.001823/	Fazenda Conceição São Sebastião*	-	-	-
54150.000476/2004-98	Fazenda Nossa Senhora de Guadalupe	Jataí	Sim	Não
51450.000635/	Fazenda Santa Eliza*	Porangatu	-	-
54150.004089/2007-73	Fazenda São José do Descanso e Amélia	Goiás	Sim	Não
54150.000166/2005-54	Fazenda Jaboti	Montividiu	Sim	Sim
54150.000204/1998-42	Fazenda Rio Preto Vale do Sonho	Rio Verde	Sim	Sim
54150.002302/	Fazenda Santa Fé*	Montividiu	-	-
21450.00561/	Fazenda Samurai II*	Porangatu e Mutunópolis	-	-
21450.001430/	Fazenda Santa Clara*	Pirenópolis	-	-
54150.000420/	Fazenda Bom Sucesso*	Formoso	-	-
54150.001558/	Fazenda Formiga*	Mineiros	-	-
54150.00280/	Fazenda Conquista*	Minaçu	-	-
54150.002162/	Fazenda Rioverdinho da Barra*	Rio Verde	-	-
54150.002294/	Fazenda Rochedo*	Professor Jamil	-	-

Fonte: Resposta à SA nº 2018/005-005, com adaptações do original.

59. Quanto à guarda, a SR informou que no Serviço de Obtenção os processos de aquisição por compra e venda estão em armário próprio com indicação que só poderão ser retirados com autorização prévia e após serem tramitados no Sistema de Comunicação e Protocolo – SISPROT; sem normativo interno para orientar o procedimento de guarda.

60. A Superintendência ainda não iniciou a digitalização para o SEI dos processos administrativos de terras já obtidas, priorizando nesta fase de transição os processos em andamento.

61. A equipe que realizou os trabalhos de campo constatou que os processos físicos estão adequadamente armazenados, em sala ampla, limpa e segura, acondicionados em caixas numeradas de modo a preservar os documentos de danos decorrentes da ação do tempo. Quanto ao acesso ao local de guarda documental, verificou-se que tanto na Procuradoria Federal Especializada PFE(04)R quanto na Divisão de Obtenção, estão sob a responsabilidade e guarda de servidores aos quais compete o controle do acesso aos documentos. Cabe destacar que os processos na PFE(04)R têm o acesso mais restrito, inclusive não há trânsito de pessoas estranhas ao setor, por se tratar de sala exclusivamente designada para a guarda dos processos.

62. 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

63. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento[2] das contas do exercício de 2012, 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.

64. 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

65. 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, identificou 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:

[2] Acórdão 7791/2014 - 2ª Câmara [TC 021.265/2013-5].

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).

66. 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.

67. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado de Goiás, 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$ 1.131.926.721,13, conforme discriminado:

Tabela 12 – Saldo das contas contábeis de registro de imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	172.723.529,92	209.806.311,89	177.918.000,87
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	585.410.099,48	505.313.338,39	386.676.134,02
123210103	Terrenos e Glebas - SPIUnet	193.742,27	193.742,27	193.742,27
123210109	Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet	0,00	79.835.135,31	567.138.843,97
Total Geral		**758.327.371,67**	**795.148.527,86**	**1.131.926.721,13**

Fonte: SIAFI – dez/2017.

68. 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.

69. 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.

70. Também compõe o patrimônio imobiliário da Superintendência os imóveis registrados nas contas 123210103 – Terrenos e Glebas e 123210109 – Fazendas, Parques e Reservas, destinadas ao 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 imóveis cadastrados:

Tabela 13 – Imóveis cadastrados

2015		2016		2017	
Qtde	**Valor**	**Qtde**	**Valor**	**Qtde**	**Valor**

1	193.742,27	15	80.028.877,58	36	567.332.586,24

Fonte: SIAFI.

71. 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.

72. 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.

73. Além disso, da análise promovida na evolução dos saldos constantes da Tabela acima, que contempla os exercícios de 2015 a 2017, constata-se que foram promovidos lançamentos contábeis decorrentes dos registros de incorporações de novos imóveis ou de atualização de seus valores em montantes significativos que permitissem refletir de forma fidedigna o patrimônio da Superintendência.

74. Conforme informações trazidas pela Unidade, existe um universo de 292 imóveis rurais, obtido a partir de controle instituído pela Superintendência em formato de planilha, que se constitui o conjunto de propriedades que precisam ser registrados no SPIUnet e, em consequência, refletir seus valores nos demonstrativos contábeis. A Unidade informou, ainda, que os valores das propriedades, bem como suas benfeitorias, ainda não estão refletidos com fidedignidade, considerando que não houve conciliação dos valores.

75. 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.

76. Cabe destacar que, durante os trabalhos da equipe de campo, o chefe da Divisão de Administração entregou 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.

77. A Setorial de Contabilidade da SR(04) informou que conta com 2 (dois) servidores lotados na setorial de contabilidade.

78. Constata-se, dessa forma, que durante o exercício de 2017 foram adotadas medidas no âmbito da Superintendência que permitissem o registro contábil em valores atualizados, dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, procedimentos esses que permitiriam mitigar, nos demonstrativos contábeis, a ausência de fidedignidade do patrimônio sob responsabilidade daquela Unidade com vistas a cumprir determinações da Corte de Contas.

1.3.2. Falta de registro de restrição na Conformidade Contábil em decorrência da subavaliação do ativo imobilizado

79. 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 indicasse tal inconsistência.

80. Instada a se manifestar, o Serviço de Contabilidade informou que os aspectos patrimoniais são considerados para o registro da Conformidade Contábil. Entretanto, em consulta promovida no âmbito do SIAFI, não restou constatado o registro de restrições próprias para o caso em referência.

1.4. Controles internos administrativos

81. 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 couber relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

82. 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

83. 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.

84. Na Superintendência do Estado de Goiás - SR (04), a Divisão de Obtenção de Terras

contou em 2017 com um quadro de 26 servidores, sendo 9 deles atuando no Serviço de Obtenção, conforme apresentado no Relatório de Gestão da unidade, Cabe destacar que não houve capacitação para a equipe da Divisão de Obtenção de Terras .

85. A Divisão de Administração reportou que conta com pessoal suficiente e qualificado para os exercícios das competências regimentais e com capacitação para trabalharem nos sistemas corporativos, sendo dois servidores responsáveis pelos registros e conformidade contábeis e um servidor desempenhando suas funções junto ao Setor de Patrimônio. Esses três servidores participaram de capacitação em 2017 relacionada com os registros dos imóveis no SPIUnet. No entanto, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo, o Contador afirmou que não houve capacitação em 2017, em relação ao SPIUnet.

86. 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.

87. Em que pese a informação dada pela DA, no Relatório de Gestão 2017, a SR reportou “dificuldades quanto à necessidade de força de trabalho, [...] sobretudo do setor administrativo.

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

1.4.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

89. 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.

90. 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.

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

92. 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, fato que vem sendo apontado desde o Acórdão 557/204 – Plenário, reiterado pelo Acórdão 578/2010 – Plenário (TC 020.036/2007-8) e materializado no Parecer Prévio das Contas do exercício 2016, conforme já mencionado.

93. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/005-04 a SR (04) informou que "o controle dos imóveis sob gestão da superintendência é garantido: a) pelos processos administrativos de obtenção das áreas; b) nos processos de criação dos projetos de assentamento; c) no módulo PROJETOS do Sipra; d) nos registros do cadastro dos projetos de assentamento no Cadastro Ambiental Rural (CAR); e e) nas plantas de perímetro e parcelamento". Além disso, a unidade vem providenciando o cadastramento e o registro contábil/patrimonial dos imóveis rurais sob sua gestão no SPIUnet e no SIAFI. A SR (04) disponibilizou planilha constando 306 imóveis rurais em estoque destinados ou a destinar à reforma agrária.

94. Do site do Incra, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no estado de Goiás, até 31/12/2017, foram criados 309 projetos de assentamentos com capacidade para 13.909 famílias, sendo que 13.045 famílias já foram assentadas, restando 864 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CadÚnico apresenta, para os anos de 2014 a 2017, uma relação composta de 24.236 acampados naquele estado. Desses, 1.004 tiveram seus registros atualizados em 2017, dos quais 2 datam de 2001.

95. No entanto, defende-se que 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.

96. 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.

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.

97. 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.

98. 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.

99. 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.

100. 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 Incra em Goiás.

101. 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)

102. 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:

Tabela 14 – 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.

103. A SR (04) informou que a senha de nível mais alto identificada como “Gestor” não é concedida para terceirizados e que não existem senhas ativas para servidores falecidos, aposentados e exonerados. 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.

104. 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. Informação ratificada, pela gestora SIPRA, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo que acrescentou “O sistema não é suficiente para gestão e segurança das informações do Plano Nacional de Reforma Agrária. Não se comunica com outros sistemas da Administração Pública, como Receita Federal e INSS, além de frequentemente estar fora de operação”.

105. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (04) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/005-04, terem ocorrido mudanças pontuais em alguns campos de preenchimento de dados do sistema, mas sem impacto na gestão e no registro de imóveis rurais da reforma agrária. 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)

106. Constatou-se que a digitalização do processo físico do "kit documental" está sendo organizado pela Divisão de Obtenção. Em que pese o chefe da Divisão de Obtenção ter informado que os kits são enviados para a contabilidade, segundo relato do chefe da Divisão de Administração, a Divisão de Obtenção elabora os kits e encaminha-os para a Divisão de Administração, que efetua o devido registro no SPIUNet.

> Sim, há conhecimento do fluxo do processo de obtenção de imóveis para Reforma Agrária, incluindo o registro no SPIUnet e no SIAFI. A Divisão de Obtenção elabora os kits e os envia para a Divisão de Administração, os quais serão remetidos a Divisão de Contabilidade e Área Patrimonial.

107. Em entrevista à equipe de campo, o chefe da Divisão de Administração receia que, mesmo com a realização de força tarefa pelo Incra sede, os registros dos lançamentos não sejam concluídos na data prevista acordada no âmbito do Acórdão 557/2004.

> Há o receio de que, mesmo com a força de tarefa para realização de lançamentos no SPIUnet, não se consiga efetuar todos os lançamentos.

108. Já o contador da regional do Incra em Goiás, em entrevista à equipe de campo, relata não existir fluxo operacional referente aos registros dos imóveis no SPIUnet.

> Não existe um roteiro ou fluxo de informações acerca do lançamento dos imóveis no SPIUnet, bem como a respectiva baixa (registrado ou a registrar) e seu posterior envio a Divisão de Contabilidade.

109. Cabe destacar que a SR, em resposta ao item 4 da Solicitação de Auditoria nº 2018/005-05, informou que não existe qualquer procedimento estabelecendo contato permanente com a Superintendência Regional da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) para obtenção de terras públicas para fins de reforma agrária.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

110. A SR (04) 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.

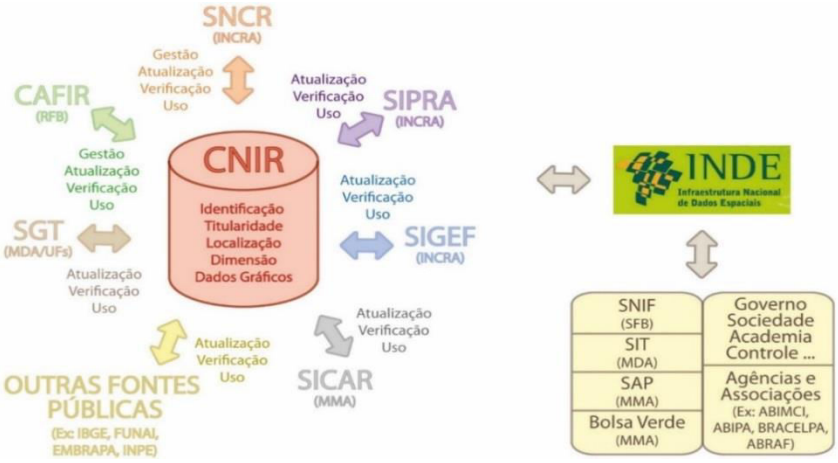
1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

111. 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).

112. No Acórdão TCU nº 1942/2015 – Plenário, a Corte de Contas no item denominado "A integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre o território, o solo e a água irá facilitar o uso das informações" afirma que, em que pese a

existência de diversos sistemas relativos à governança de solos, não há integração de informações entre eles, finalizando a análise de onze sistemas e a indicação de uma situação ideal da integração desses, *in verbis*:

> 118. Destaca-se que a Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreenderia a base de dados das diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que seria gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal. Contudo, até o momento, a implementação do CNIR ainda não se efetivou.
> 119. Embora a legislação decida que o Incra e a Secretaria da Receita Federal são os gestores do sistema CNIR, o Decreto 4.449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, determina que "além do Incra e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR". Dessa forma, os demais órgãos que possuem informações cadastrais também deveriam ajustar suas bases para fornecer informações ao CNIR. Todavia, não se verificou contribuição ou participação dos demais órgãos da administração federal na elaboração do CNIR, que contará apenas com dados do SNCR e do Cafir no primeiro momento.
> 120. Por sua vez, o Decreto 6.666/2008 instituiu, no âmbito do poder executivo federal, o sistema de Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) com o objetivo de integrar e padronizar os dados espaciais produzidos por diferentes instituições federais. A INDE tem a ambição de abarcar todos os sistemas que tenham informações geoespaciais, incluindo-se os sistemas de informação rural, para evitar sobreposições e desperdício de recursos. Contudo, a integração e compartilhamento de dados espaciais por parte dos órgãos e entidades da administração federal na INDE ainda é incipiente.



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)]

113. 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.

114. 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. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE PEÇAS PARA OBTENÇÃO DE TERRAS

115. 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.

116. 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.

117. 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.

118. Todavia, a equipe de trabalho de campo verificou, com a aplicação de testes, que a SR (04) descumpre o artigo 18 da IN nº 83/2015, uma vez que não houve publicação do Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) de 16 imóveis com áreas obtidas pela autarquia a partir de 2014 e de áreas em processo de obtenção, caracterizando como fragilidade no quesito transparência e acesso social, por parte da Superintendência em análise. Cabe destacar que estão publicados no sítio eletrônico 14 laudos que não faziam parte da amostra levantada pela equipe de trabalho de campo, sendo que um deles estava disponível no mural da SR (04).

119. Como boa prática registra-se a realização e publicação de chamamento público dos processos de obtenção de terras por modalidade de compra direta.

1.4.5. INEXISTÊNCIA DE MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS

120. Diante dos fatos expostos, verificou-se a inexistência de ferramentas e procedimentos destinados ao monitoramento contínuo e perene das ações cujas competências pertencem às divisões de obtenção, de administração e desenvolvimento da Superintendência Regional de forma a assegurar a efetividade, não só da Política, mas também, do Plano Nacional de Reforma Agrária em âmbito regional.

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

121. 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 acordos aplicáveis.

2.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

122. 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.

123. 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.

124. 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.

125. 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.

126. 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.

127. 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.

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

129. 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 REGISTRO DE FATOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E DE CONFORMIDADE DE GESTÃO DIRETAMENTE REALIZADOS PELO CONTADOR, EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

130. 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 15 – Documentos inseridos no Siafi pelo contador

Tipo Documento	Total
NOTA DE LANCAMENTO	78
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	17
Total	**95**

Fonte: SIAFI – mar/2018.

131. Ademais, constatou-se que o servidor designado como Responsável pela Conformidade de Registro de Gestão é também o Gestor Financeiro responsável da unidade.

132. Do mesmo modo, o Contador responsável pela unidade também é responsável pela Inscrição de Empenhos em Restos a Pagar.

133. 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;

134. 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;

135. 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.

136. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

137. 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

138. 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.

139. No decorrer do exercício foram gerados 6.462 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo que não houve registro de conformidade em 170 documentos, representando 2,63% das transações realizadas pela unidade, conforme a seguir discriminado:

Tabela 16 – Documentos sem registro de conformidade

Tipo de Documento	Total
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	75
ORDEM BANCARIA	67
NOTA DE EMPENHO	14
DARF	8
PROGRAMACAO FINANCEIRA	3
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	2
NOTA LANCAMENTO	1
Total de documentos sem avaliação da conformidade	170

Fonte: SIAFI – mar/2018.

140. 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.

2.1.3 Conformidade de gestão sem qualquer registro durante o exercício de 2017

141. Além da ausência de conformidade em diversos dias do ano, verificou-se que nenhum dos 6.462 documentos gerados com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial,

teve a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

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

143. Apresentamos a seguir o detalhamento dos documentos gerados no exercício de 2017, que foram registrados sem restrição, com destaque paras as Notas de Empenho e Ordens Bancárias que atingiram o montante de R$ 13.903.405,51:

Tabela 17 – Demonstrativo dos documentos gerados no SIAFI em 2017, sem restrição.

Tipo de Documento	Total
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	2787
ORDEM BANCARIA	1930
NOTA DE EMPENHO	1013
DARF	280
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	149
NOTA LANCAMENTO	119
GPS	67
PROGRAMACAO FINANCEIRA	56
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	32
PRE-EMPENHO	29
Total Geral	**6462**

Fonte: SIAFI – mar/2018.

144. Ante todo o exposto, pode-se concluir que os controles internos da Superintendência apresentam deficiências, considerando a ausência de segregação de funções e deficiências nas rotinas de conformidade de registro de gestão.

145. Nesse sentido, vale ainda destacar que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, ao dispor 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.

2.2 ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

146. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados trinta processos de compras, totalizando R$ 3.324.992,65, conforme a seguir discriminados:

Tabela 18 – Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	16	53,33%	2.910.396,85	87,53%
Inexigibilidade de Licitação	8	26,67%	228.940,00	6,89%
Dispensa de Licitação	6	20,00%	185.655,80	5,58%
Total Geral	**30**	**100,00%**	**3.324.992,65**	**100,00%**

Fonte: SIASG – mar/2018

2.2.1 PREGÕES

147. Os editais de pregões publicados durante o exercício foram analisados com base nos critérios de materialidade e relevância, sendo avaliada a adequabilidade dos preços; o dimensionamento dos serviços/materiais; os critérios para mensuração dos serviços; a existência de cláusulas que restringem a competitividade; a legislação aplicada; e a composição dos termos de referências.

148. No Incra/GO foi selecionado o Pregão nº 4/2017, no valor total de R$ 224.200,00, cujo objeto é a contratação de prestação de serviço continuado de Suporte Técnico em Tecnologia da Informação para os usuários da Superintendência Regional do INCRA em Goiás, e o Pregão nº 17/2017, no valor total de R$ 1.771.200,00, cujo objeto foi a contratação de empresa visando a aquisição de veículos novos, tipo camionete e passeio, valor correspondendo a aproximadamente 60% das licitações do exercício.

149. Em análise ao Pregão n° 4/2017, conforme Processo nº 000.10.000429/2017-34, verificou-se que os preços estimados não foram balizados em contratos praticados pela Administração Pública, gerando uma diferença a maior de 52%. Em função disso, foi enviada ao gestor a Diligência de Auditoria nº 50/2017/CGAC/CISET/SG-PR informando a situação constatada e propondo ações de melhorias, em consulta ao Portal de Compras do Governo (COMPRASNET), verifica-se que este pregão foi homologado por R$ 115.186,49, uma significativa redução no valor homologado em relação ao valor inicialmente estimado de 51%, margem de redução próxima à apontada na diligência de Auditoria. Quanto ao Pregão nº 17/2017, não foi constatado ocorrência.

2.2.2 DISPENSA DE LICITAÇÃO

150. A auditoria interna, por intermédio do Relatório de Auditoria AUD/nº 10/2017, auditou a dispensa de licitação nº 17/2017, cujo objeto trata da aquisição de 20 veículos novos (zero km), ano/modelo 2017 em diante, sendo 15 veículos tipo camioneta e 5 veículos tipo sedan.

151. O referido relatório concluiu que a realização de certame, mesmo sem a exigência de produto nacional, possivelmente viesse a apresentar resultado coincidente com o produto vencedor do certame em apreço ou relacionado ao mesmo fabricante, em razão de se mostrarem os preços mais favoráveis em levantamento junto ao mercado para as especificações técnicas exigidas pela Superintendência. De qualquer modo, recomendou-se que o assunto fosse submetido à consulta jurídica da Procuradoria Federal Especializada junto a essa Superintendência para avaliar se havia possibilidade jurídica de concretização do negócio ante a Lei 8.666/93 e o Acórdão nº 1317/2013-Plenário.

152. Constatou-se que os demais processos realizados por dispensa visam o fornecimento de Energia elétrica; assinatura de jornais, revistas e periódicos; carga extintor incêndio; equipamento profissional radiocomunicação em VHF; confecção/instalação de etiqueta personalizada – adesivo; confecção de artefato têxteis/couro/borracha/lona; e confecção materiais propaganda, os quais estão enquadrados em conformidade com os limites aplicáveis e as orientações emanadas dos órgãos de controle.

2.2.3 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

153. As contratações e aquisições realizadas por inexigibilidade

visaram a Publicação de livros e periódicos; Trânsito; Recolhimento de taxa/imposto/multa; Fornecimento de água e coleta de esgoto sanitário; e Condomínio - gerência/manutenção de imóvel/administração, os quais correspondem ao enquadramento da modalidade e observaram as orientações emanadas dos órgãos de controle.

2.3 AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

154. 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.

155. 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$ 6.511.925,48, constando-se as seguintes situações:

- Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e
- Bens Móveis Não Localizados pendentes de regularização, no montante de R$ 161.542,49.

2.3.1 AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO

156. Após análise dos registros SIAFI 2017, evidenciou-se que nos meses de fevereiro, março, maio, junho, julho, agosto, outubro, novembro e dezembro não houve lançamentos sobre depreciação de bens móveis mensalmente. Ademais, observa-se também que, até o mês de maio de 2018, a unidade não registrou a depreciação dos bens relativos ao exercício 2018 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.

157. 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.

158. 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.

159. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício 11623/2018/SR(04)GO-G/SR(04)GO/INCRA-INCRA, que:

> Gestão de bens móveis: Na alínea "g" solicita-se a justificativa pela falta dos registros de depreciação.
>
> A ausência dos registros contábeis da depreciação decorrem do fato de os relatórios mensais de depreciação não estarem sendo entregues ao serviço de contabilidade pelo serviço de patrimônio desta Superintendência. A informação passada pelo serviço de patrimônio é de que o INCRA/SEDE é quem contrata a Empresa responsável pelo serviço de gerenciamento dos bens móveis e disponibiliza o acesso ao sistema às demais Superintendências e que o contrato foi expirado e atualmente encontra-se em fase de contratação do serviço. Outro fato noticiado, é que houve danificação do "computador

> servidor" com a ocupação dos movimentos sociais nos dias 22 e 23/05/2017 no INCRA/SEDE, contudo até o momento a equipe de tecnologia - DET-2 (INCRA/SEDE) só conseguiu recuperar os dados do patrimônio até o mês de dezembro/2016.
> Os registros contábeis da depreciação voltarão a ser lançados quando da disponibilização dos relatórios mensais de depreciação, assim como antes era procedido.

160. Embora a Superintendência Regional de Goiás afirme que o problema de expiração de contrato referente ao sistema de patrimônio e a danificação do "computador servidor" impediram o registro da depreciação, o lançamento da depreciação mensal possui o caráter obrigatório e, por conseguinte, deve ser realizado.

161. Além disso, observa-se que as contas contábeis a seguir relacionadas, apesar de possuírem saldos contábeis, nunca sofreram qualquer registro de depreciação:

- 123110103 – Equipam/utensílios médicos, odonto, lab e hosp; e
- 123110105 – Equipamento de proteção, segurança e socorro;

162. Assim, a ausência do procedimento de depreciação mensal está em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em virtude dessa norma determinar que os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso.

163. Portanto, a falta de reconhecimento mensal da depreciação ao resultado do período em virtude de desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível acarreta descumprimento aos princípios da oportunidade e da competência.

2.3.2 Bens móveis não localizados pendentes de regularização há mais de cinco anos, no montante de R$ 161.542,49

164. 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$ 6.511.925,48, dos quais R$ 161.542,49 referem-se à conta 123119907 – BENS NÃO LOCALIZADOS.

165. Os registros na conta contábil BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário. No entanto, quando não forem, de pronto, identificado(s) responsável(eis) pelo desaparecimento ou dano do material, o detentor da carga solicitará ao chefe imediato as providências para abertura de sindicâncias, por comissão incumbida de apurar responsabilidade pelo fato e comunicação ao órgão de Controle Interno, visando assegurar o respectivo ressarcimento à Fazenda Pública, conforme disposto no item 10.5 da Instrução Normativa SEDAP nº 205/1988.

166. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício 11623/2018/SR(04)GO-G/SR(04)GO/INCRA-INCRA, que:

> Pede-se para informar as providências adotadas para abertura de sindicância por comissão incumbida por apurar a responsabilidade e comunicar o órgão de controle interno pelos bens não localizados no montante de R$ 161.542,49. A Comissão de Sindicância Investigatória foi aberta, conforme processo administrativo n.º 54000.000591/2016-10 e o processo, na data em que se responde à esta solicitação, encontra-se com carga na Corregedoria Geral do INCRA tal como se verificou no SISPROT - Sistema de comunicação e protocolo do INCRA. Importante informar que em contato telefônico (61-3411-7662), nesta data, com a servidora Sra. Cleonir (Corregedoria Geral),

foi-me informado que o processo ainda não encontra-se lançado no SEI e que já houve o julgamento dele donde conclui-se pela instauração de Processo Administrativo Disciplinar - PAD. O Julgamento encontra-se registrado sob o n.º 7/2017- GAB de 20/01/2017 e publicado no Bolem de Serviço n.º 04 de 23/01/2017. Outras informações relativas ao processo de sindicância devem ser solicitadas à Corregedoria Geral do INCRA, vez que detém a carga do processo.

2.4 ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

167. A avaliação da gestão de transferências voluntárias do Incra GO – SR(04), 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.

168. 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.

169. 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.

170. Verificou-se que a Unidade Regional buscou atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias. Nos exames realizados não foi constatada nenhuma divergência com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

2.5 GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

171. O artigo 189 da Constituição Federal de 1988 estabelece que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, instrumentos que asseguram o acesso à terra.

172. O Contrato de Concessão de Uso (CCU) transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter provisório e assegura aos assentados o acesso à terra, aos créditos disponibilizados pelo Incra e a outros programas do Governo Federal de apoio à agricultura familiar.

173. O Título de Domínio (TD) é o instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo. É garantido pela Lei 8.629/93, quando verificado que foram cumpridas as cláusulas do contrato de concessão de uso e que o assentado tenha condições de cultivar a terra e de pagar o título de domínio em 20 (vinte) parcelas anuais.

174. O Crédito Instalação do Incra foi criado com a edição da Medida Provisória nº 636/2013 (convertida na Lei nº 13.001/2014) e regulamentada pelo Decreto nº 8.256/2014, que adotou uma nova sistemática de garantia de recursos ao público da reforma agrária.

175. O Decreto nº 9.066/2017 deu nova regulamentação à concessão dos créditos de instalação previstos no inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629/1993. O resultado é um modelo

com agilidade na operacionalização por meio de cartão magnético individual de acesso aos recursos.

176. Além do Fomento Mulher, no ciclo de instalação, as famílias assentadas podem acessar as modalidades Apoio Inicial, voltada à instalação no assentamento e à aquisição de itens de primeira necessidade e de bens duráveis de uso doméstico e equipamentos produtivos, no valor de até R$ 5,2 mil por família; e Fomento, destinada a projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e estímulo da geração de trabalho e renda, no valor de até R$ 6,4 mil por família, divididos em duas operações de até R$ 3,2 mil.

177. Nas áreas de reforma agrária do Semiárido prejudicadas pela seca, as famílias assentadas têm direito ainda a acessar a modalidade Semiárido, que oferece crédito no valor de R$ 5 mil para garantir a segurança hídrica.

2.5.1 Direitos a receber no montante de R$ 757 milhões, superavaliados em virtude de ausência de conta de ajuste para perdas referentes aos créditos de instalação e aos títulos de regularização fundiária.

178. 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$ 757.684.660,94 em dezembro de 2017:

Tabela 19 – Direitos a receber

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	85.892.391,36	11,34%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	671.792.269,58	88,66%
Total	**757.684.660,94**	**100,00%**

Fonte: SIAFI – dez/2017

179. 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 439 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados.

180. 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.

181. Atualmente, constam 228 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro IM3780203 referente a FAZ. MONJOLO, no valor e R$ 27.216.749,87, representando 4,05% do saldo da conta contábil.

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

183. 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.

184. Na oportunidade, foi destacado que os valores concedidos a título de crédito-instalação a famílias assentadas constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a natureza de empréstimo dessa rubrica. A característica de 'recebível' implica necessidade de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, sendo determinado à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná que constituísse e contabilizasse a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação.

185. No mesmo sentido, com relação aos ativos da União, o parecer do TCU sobre as Contas 2016 do Presidente da República, também aponta distorções no Balanço Geral da União (BGU), indicando que uma das causas para a superavaliação do ativo em pelo menos R$ 26 bilhões foi decorrente de ausência de conta de ajuste para perdas referentes aos créditos a receber de regularização fundiária, sendo recomendado que os ajustes para as perdas sejam devidamente calculados e reconhecidos, em observância ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, v, a).

186. Para a apresentação da real situação patrimonial, é necessário que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade.

187. O ajuste para perdas estimadas não se confunde com o não reconhecimento de ativos que tenham se tornado efetivamente irrecuperáveis. O ajuste para perdas estimadas reflete a possibilidade de que parte dos valores do ativo possam não gerar os benefícios econômicos esperados. Normalmente, o reconhecimento do ajuste precede o não reconhecimento, que somente ocorrerá quando a estimativa se confirmar.

188. Portanto, faz-se necessário que os valores a receber que apresentem significativa probabilidade de não realização, bem como os ativos que não geram os benefícios econômicos esperados, sejam ajustados a valor realizável, permitindo assim que a contabilidade evidencie com precisão e clareza o patrimônio da União.

189. Os ajustes podem referir-se a perdas prováveis em créditos a receber, em investimentos e aplicações temporárias ou ainda em estoques, com procedimentos previstos pela Secretaria do Tesouro Nacional na norma de encerramento do exercício, macrofunção 020318. O não cumprimento implicará apuração incorreta do resultado do exercício de 2017, sujeito à citação individualizada em Notas Explicativas no Balanço Geral da União.

190. Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor apresentou as seguintes manifestações, por meio do Ofício nº 11623/2018/SR(04)GO-G/SR(04)GO/INCRA-INCRA:

> a) Gestão dos direitos a receber:
>
> No que toca à alínea "d", noticia-se acerca da ausência da atualização e da provisão para créditos de liquidação duvidosa dos valores dos créditos no montante de R$ 757.684.660,94, representados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 - Empréstimos concedidos a receber no valor de R$ 85.892.391,36 e 1.2.1.2.1.98.08 - Créditos a receber - Regularização Fundiária no valor de R$ 671.792.269,58. Quanto à alínea "e" questiona-se

pela falta de movimentação nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 - Empréstimos concedidos a receber e 1.2.1.2.1.98.08 - Créditos a receber - Regularização Fundiária.

Os valores registrados na conta 1.2.1.1.1.03.01 referem-se aos recursos emprestados aos assentados nas diversas modalidades de créditos de instalação existentes. Insta observar que não houve liquidação dos antigos créditos, tendo em vista a não regulamentação da Lei 13.001/2014. Como consequência, não foram realizadas negociações, liquidações e a inadimplência não pôde ser computada. Diante disso, está sem movimentação.
Quanto aos valores registrados na conta 1.2.1.2.1.98.08, lá estão lançados os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pela União no processo de regularização fundiária objeto de desapropriação. Sobre o tema, cumpre transcrever o Acórdão do TCU n.º 1320/2017 no qual informa, in verbis: "o Incra relatou que o saldo da conta 1.2.1.2.1.1.98.08 não reflete a realidade. Para que isso ocorra, faz-se necessário que a autarquia desenvolva um sistema integrado para controle da evolução patrimonial dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária e regularização fundiária até a sua efetiva titulação e pagamento pelos parceleiros/posseiros dos valores devidos à União. Para tanto, a autarquia afirma que se encontra em desenvolvimento o Sistema Nacional de Titulação, capaz de suprir todas as necessidades e questões fundiárias afetas ao órgão, cujo prazo para entrada em produção ainda não é possível precisar".
Dito isso, só será possível que o serviço de contabilidade registre no SIAFI as informações relavas à provisão para créditos de liquidação duvidosa quando a área técnica competente fornecer as informações necessárias.

191. Em que pese a Unidade relatar que as variações patrimoniais na conta contábil acima somente poderão ser registradas quando forem disponibilizadas pelas áreas técnicas competentes, 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.

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

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

194. O gestor informou que, no que tange à alínea "d" do ofício citado, noticia-se acerca da ausência da atualização e da provisão para créditos de liquidação duvidosa dos valores dos créditos no montante de R$ 757.684.660,94, representados nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 - Empréstimos concedidos a receber no valor de R$ 85.892.391,36 e 1.2.1.2.1.98.08 - Créditos a receber - Regularização Fundiária no valor de R$ 671.792.269,58. Quanto à alínea "e" questiona-se pela falta de movimentação nas contas contábeis 1.2.1.1.1.03.01 - Empréstimos concedidos a receber e 1.2.1.2.1.98.08 - Créditos a receber - Regularização Fundiária.

195. Acrescentou que os valores registrados na conta 1.2.1.1.1.03.01 referem-se aos recursos emprestados aos assentados nas diversas modalidades de créditos de instalação existentes. Insta observar que não houve liquidação dos antigos créditos, tendo em vista a não regulamentação da Lei 13.001/2014. Como consequência, não foram realizadas negociações, liquidações e a inadimplência não pôde ser computada. Diante disso, está sem movimentação.

196. Quanto aos valores registrados na conta 1.2.1.2.1.98.08, informou que estão lançados os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pela União no processo de regularização fundiária objeto de desapropriação. Sobre o tema, cumpre transcrever o Acórdão do TCU n.º 1320/2017 no qual informa, in verbis:

> "o Incra relatou que o saldo da conta 1.2.1.2.1.1.98.08 não reflete a realidade. Para que isso ocorra, faz-se necessário que a autarquia desenvolva um sistema integrado para controle da evolução patrimonial dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária e regularização fundiária até a sua efetiva titulação e pagamento pelos parceleiros/posseiros dos valores devidos à União. Para tanto, a autarquia afirma que se encontra em desenvolvimento o Sistema Nacional de Titulação, capaz de suprir todas as necessidades e questões fundiárias afetas ao órgão, cujo prazo para entrada em produção ainda não é possível precisar".

197. Por fim, concluiu que só será possível que o serviço de contabilidade registre no SIAFI as informações relativas à provisão para créditos de liquidação duvidosa quando a área técnica competente fornecer as informações necessárias.

198. Todavia, a NBC TSP Estrutura Conceitual determina que o reconhecimento de créditos a receber seja acompanhado da constituição do respectivo ajuste para perdas estimadas, permitindo assim a quantificação fiel dos recursos controlados pela entidade. Além disso, o Princípio da Oportunidade determina que a apresentação das informações sejam íntegras e tempestivas. Assim, podemos concluir que essa Superintendência Regional do Goiás não está ajustando os valores de créditos a receber conforme determina a Macrofunção 02.03.42 – Ajustes para Perdas Estimadas.

2.6 ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

199. 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.

200. 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.

201. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas 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.

202. Do resultado do último levantamento feito pela CGU, no que concerne à SR-4, o sistema de Trilhas de Pessoal registrou 67 inconsistências, resultando em um valor total de R$ 130.011,68, estando 66 com justificativas apresentadas pela Unidade, devidamente acatadas pelo Controle Interno.

203. A única inconsistência pendente trata-se de incidência indevida de gratificação de desempenho no cálculo de outras vantagens. De acordo com documentação apresentada pela Unidade, o valor mensal lançado em folha de pagamento já foi corrigido, mas está pendente a restituição de valores indevidos que haviam sido pagos ao servidor.

204. Em resposta, a Unidade, por meio do Oficio nº 7778/2018/SR(04)GO/INCRA-INCRA, relatou que a CGU no parecer emitido e inserido no Sistema de Trilhas de Auditoria não conjeturou a necessidade de cobrança e/ou devolução de valores retroativos recebidos pelo servidor. Ressaltou, ainda, que na Notificação nº 002/2016/SR-04, expedida pelo Gabinete da SR-GO, endereçada ao servidor, também, não mencionou ser passível a restituição de valores recebidos indevidamente.

205. Portanto, informa que, o procedimento de restituição de valores ao erário não foi considerado pelo Serviço de Desenvolvimento Humano – INCRA/GO.

206. Com relação a mecanismos de controle interno existentes na Unidade relacionados a êxito na reposição ao erário de valores pagos, incorretamente, a servidores, não foi apresentada manifestação.

2.7 ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO

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

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

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

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

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

Macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária

- **Indicador - Índice[3] de Cadastramento de imóveis rurais (%)**

Tabela 20 – Índice de Cadastramento de Imóveis Rurais

Exercício	Superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha)	Superfície total da área (ha) abrangida pela Jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR	Índice
2017	43.127.430,04	26.868.231,30	160,51%

Fonte: Relatório de Gestão Incra/GO – Exercício de 2017

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

213. Não obstante, percebe-se que no relatório de gestão esse índice foi de 160,51%, revelando a incompatibilidade entre o resultado apresentado e critério adotado pela Autarquia. Ainda é possível verificar que os dados utilizados para compor a medição são originários de fontes distintas: os dados da superfície ocupada por imóveis cadastrados são retirados do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), enquanto que a superfície total da área (ha) abrangida pela Jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR é proveniente do SNCR.

Tabela 21 – Metas de Cadastramento de Imóveis Rurais (2017/18)

Índice de Cadastramento de imóveis rurais (%)		
2017		2018
Meta	Realizado	Meta
125,60	160,51	128,52

Fonte: Relatório de Gestão Incra/GO – Exercício de 2017

214. Em relação à previsão para o ano de 2018, a SR estipulou o índice de 128,52%, sem mencionar qual o parâmetro utilizou para esse cálculo. Dessa forma, considerando-se que o realizado em 2017 já indica extrapolação do limite possível, também há incompatibilidade na meta para o próximo exercício.

215. Nesse sentido, fica evidenciado que está ausente no referido indicador o atributo da confiabilidade e, como consequência, fica comprometida utilidade dessa ferramenta para subsidiar o gestor nas decisões. Ademais, a utilização de um indicador impreciso apresenta elevado risco para eventual processo decisório, fato evidenciado pela definição de meta

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

inadequada (acima de 100%, em confronto com o próprio manual que define o percentual máximo como 100%).

- **Indicador - Índice de análise de processos de certificação de imóveis.**

216. Na demonstração do índice de análise de processos de certificação de imóveis a meta e realização em 2017 foram de 100%, mesmo índice previsto para o exercício de 2018 – números confirmados na memória de cálculo. Para tanto, foi utilizado como fórmula o número de processos com análise de certificação finalizada no exercício (9.041) dividido pelo número de processos de certificação protocolados no exercício no nível de agregação, multiplicado por 100 – o que resultou no alcance do índice de 100%.

217. No entanto, o quadro "Rendimento na análise de processos de certificação de imóveis rurais" demonstra que dos 9.041 processos protocolados em 2017, 7.609 foram analisados até o final do exercício, o que resultaria em um índice de 84,16%.

218. Desse modo, a divergência dos dados apresentados inviabiliza a análise do indicador.

Macroprocesso: Obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamentos

- **Indicador - Índice de gastos com obtenção de terras (R$/ha)**

219. Esse indicador descreve o valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em reais no exercício em relação à respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos, em hectares, no exercício. Tem por finalidade avaliar a evolução do preço das terras desapropriadas ou adquiridas pela autarquia.

Tabela 22 – Índice de gastos com obtenção de terras (R$/ha)

Exercício	valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R$ no exercício	área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares no exercício, na jurisdição da SR	**Índice**
2017	0,00	0,00	0,00

Fonte: Relatório de Gestão Incra/GO – Exercício de 2017

220. Observa-se que o indicador está vinculado à ação orçamentária 211B – Indenização inicial para obtenção de imóveis rurais, para a qual não houve previsão orçamentária para 2017.

221. Registra-se também que a previsão para o exercício de 2018 se manteve igual à meta de 2017.

- **Indicador - Índice de Projetos de Assentamento com regularização ambiental requerida (CAR) (%)**

Tabela 23 – Índice de Projetos de Assentamento com regularização ambiental requerida (CAR)

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

2017	283	306	92,48

Fonte: Relatório de Gestão Incra/GO – Exercício de 2017

222. A meta para o indicador alcançou 92,48% da totalidade de assentamentos sob efetiva gestão ambiental do INCRA e não foram verificadas inconsistências nas informações apresentadas. Atualmente a SR possui 306 assentamentos, dos quais 283 estão inscritos no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). A Unidade informa que continuará com trabalho de refinamento e correção das informações do Cadastro Ambiental Rural – CAR, bem como o saneamento de pendências identificadas pelos órgãos ambientais em suas análises.

Macroprocesso: Desenvolvimento de projetos de assentamento

- **Indicador - Índice de Parcelas supervisionadas (%)**

223. Para demonstrar os resultados alcançados na atividade de supervisão ocupacional em projetos de assentamento, a Unidade apresentou esse indicador, cuja fórmula de cálculo é o número de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 4º da IN 70/2012 com relatório entregue (772) dividido pelo Número total de parcelas, na jurisdição da SR (13505) multiplicado por 100.

224. Conforme informações do Relatório de Gestão, em 2017, foi realizada Supervisão ocupacional em 772 (setecentos e setenta e duas) parcelas, quando a meta para o exercício foi de 395 (trezentos e noventa e cinco) vistorias, que objetivaram: a emissão de laudo para titulação definitiva ou provisória; esclarecimento dos indícios de irregularidades apontados pelo TCU; verificação do cumprimento das cláusulas dos contratos de concessão de uso; concessão de créditos instalação e PRONAF; e identificação de ocupantes irregulares e cumprimento de decisões judiciais.

225. Para a ilustração do índice, considerou 13.505 parcelas em sua jurisdição para apuração da meta realizada, no entanto, na memória de cálculo do índice constante no mesmo relatório, utilizou-se a quantidade de 13.151 parcelas na jurisdição da SR-04, utilizada para a definição da meta em 395 parcelas supervisionadas (2,9%), o que prejudica a confiabilidade da informação.

226. Ressalta-se que a quantidade de 13.505 refere-se ao número total de famílias existentes nos PA(s) que é diferente do número de parcelas na jurisdição da unidade.

.

- **Indicador - Índice de consolidação de assentamentos (%)**

227. A fórmula utilizada para calcular esse índice é: Número de famílias assentadas em PA(s) consolidados dividido pelo Número total de famílias existentes nos PA(s) criados pelo INCRA, no nível de agregação, multiplicado por 100.

228. Em 2017 esse índice atingiu 9,97%, o que significa que 1.351 das 13.505 famílias assistidas pelo Incra encontram-se assentadas em PA(s) consolidados.

229. Não foram verificadas inconsistências nas informações apresentadas quanto a esse indicador.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

230. 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.

231. 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.

232. 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.

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

(a) Canais de acesso do cidadão;
(b) 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.

234. 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

235. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado de Goiás (SR-04/GO) descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demandas encaminhadas pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), pedidos de acesso à informação interpostos via Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) encaminhados pelo Incra-Sede, e outros canais de acesso, tais como contatos pessoais, telefonemas, e-mail institucional, Sala da Cidadania, blog, redes sociais e/ou site.

236. O Relatório de Gestão registra 52 demandas relacionadas à Ouvidoria Agrária, das quais 35 são denúncias. Entretanto, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/004-01, a Superintendência informou que foram recebidas 36 demandas e corroborou esse número em entrevista realizada em campo com o Ouvidor Agrário Regional.

237. Conforme informado no Relatório de Gestão, "no ano de 2017, por meio destes canais de comunicação, foram recebidos 13 e-mails, entre comentários sobre matérias ou legislação, perguntas, sugestões, reclamações e denúncias e foram postados no Blog 56 comentários diversos". Ainda nesse assunto, registra que "sobre o Blog, é importante pontuar que,

diferentemente do que ocorre no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) / LAI, nem todos os contatos feitos através deste meio de comunicação são demandas por informação ou carecem de resposta. E ainda, que as dúvidas dos cidadãos são de cunho geral, sobre a natureza da atividade do Incra e não sobre a situação ou sobre dados de Goiás, já que o Blog da SR-04 é o único canal do Incra a dialogar diretamente com o cidadão".

238. 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

239. 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.

240. 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. 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.

241. Inclusive o Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Incra no Estado de Goiás (SR-04/GO) confirma que a ouvidoria não atende ao cidadão: "A Ouvidoria foi incorporada à estrutura do órgão a partir da Portaria nº 49, publicada no Diário Oficial da União em 01/02/2017, no entanto, sua função não é de atendimento. Ela tem objetivo de mediar, acompanhar e prevenir conflitos no campo, por isso, ocorrem os registros de denúncias".

242. 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.

243. 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).

244. 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.

245. 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.

246. 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.

247. 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.

248. 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.

249. 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.

250. 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.

251. 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.

252. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado de Goiás (SR-04/GO) 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. ONZE DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA SEM RESPOSTAS

253. A Ouvidoria Agrária Nacional informou, a partir da Solicitação de Auditoria nº 2018/02-17, que a Superintendência não encaminhou resposta a nove demandas àquela unidade.

254. Por meio de planilha, também foi informado que a Superintendência não forneceu resposta a duas demandas encaminhadas pela área do Incra-Sede que está tratando das manifestações via e-OUV.

255. Quando realizada entrevista em campo, quanto às dificuldades encontradas no recebimento e tratamento das manifestações de ouvidoria, o entrevistado (responsável pelo OAR) afirma que é a "ausência de sistemas de registros e infraestrutura. Sazonalidades, excesso de demanda em períodos específicos". Ainda, afirma que "não há os sistemas adotados para controle das demandas".

256. Portanto, constata-se deficiência nos controles internos na Superintendência. O ponto focal designado para atuar nas demandas de ouvidoria pública deverá centralizar as manifestações dos cidadãos, não relacionadas a conflitos agrários, inserindo-as no e-OUV para melhor controle de prazos e acompanhamento do envio das respostas aos demandantes.

257. Da mesma forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-04/GO deverá adotar 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. CINCO PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM RESPOSTA

258. 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.

259. 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.

260. Em resposta à SA nº 2018/002-05, o Incra-Sede informou que, até a presente data, havia cinco pedidos de informação enviados, via SEI, à Superintendência de Goiás sem respostas.

261. Cumpre ressaltar que na Superintendência do Incra no Estado de Goiás 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

262. 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.

263. 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.

264. 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

265. 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.

266. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-04/GO 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

267. 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.

268. 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.

269. 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

270. 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.

271. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Incra no Estado de Goiás (http://www.incra.gov.br/go), com divulgação de notícias e dos respectivos

ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

272. Considerando as avaliações realizadas a partir do escopo ajustado com o Tribunal de Contas da União, destacam-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

273. 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.

274. 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.

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

276. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se, por meio do Relatório de Gestão, restaram consignadas, tão somente, as que na visão da entidade são as principais recomendações, bem como suas providências. Assim, em consulta ao sistema Monitor Web da CGU, verificou-se que, as recomendações na situação “monitorando”, totaliza em 5 recomendações, sendo que todas estão respondidas com as devidas providências.

277. 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.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

278. Foram analisados os esforços empreendidos pela Unidade para o atendimento do Acórdão n° 775/2016, do Plenário. Para isso, as análises foram norteadas pelos seguintes questionamentos:

- 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

279. 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.

280. Assim, segundo informado pela UPC e confirmado pela equipe de auditoria, no exercício de 2017, havia 12.950 famílias registradas na relação de beneficiários, das quais 11.129 ocorrências foram identificadas pelo TCU com indícios de irregularidade.

4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

281. Ante o exposto, para enfrentamento das situações de irregularidade citadas acima, a SR institui procedimento e rotinas. Nessa toada, quanto a estratégia de operacionalização da comunicação as famílias assentadas sob a jurisdição da SR-04 sobre o bloqueio, segundo o Plano, poderá ser feita pelas seguintes formas, a saber: (i) Ofício Circular expedido aos Sindicatos dos Trabalhadores e Rurais e Movimentos Sociais ligados à Reforma Agrária a ser afixado de forma visível detalhando os procedimentos e as formas de contato; (ii) contato telefônico com os presidentes das associações ou representantes dos Assentamentos; (iii) reuniões a serem realizadas pelos Servidores do Incra nos Assentamentos, com a divulgação por escrito de Chamamento do Incra, em local visível e de acesso comum, dos assentados; (iv) reuniões a serem realizadas nos municípios/regiões onde se localizam vários PA´s com a participação de lideranças, associações, sindicatos, assentados e etc., onde será divulgada relação de beneficiários com indícios de irregularidade bem como informações necessárias à sua correção e (v) nos PA´s mais distantes, com maior dificuldade de acesso dos assentados, à critério da Comissão poderão ser deslocados membros com data e prazo pré-estabelecidos para recepção dos documentos relativos às defesas a serem apresentadas pelos interessados bloqueados.

282. Especificamente, quanto à notificação, segundo o Plano, poderão ser realizadas quando a família não apresentar a documentação necessária a verificação dos indícios e ainda para apresentar defesa frente ao indeferimento da justificativa

283. Com relação a recepção dos documentos comprobatórios, conforme o Plano, serão recepcionados na Sala da Cidadania da ST, quando for o caso, a critério do beneficiário bloqueado, por servidor/terceirizado designado exclusivamente para recepção da documentação relacionada ao Acórdão TCU e encaminhará a equipe responsável pelo assentamento.

4.2.3. DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

284. Do total de 11.129 famílias identificadas com indícios de irregularidade, como resultado da aplicação dos procedimentos supracitados, ressalta-se que, foi apresentada a documentação referente a 635 casos e UPC analisou todos os casos, segundo resposta da

solicitação de auditoria.

285. Considerando a informação acima repassada pela UPC, quando instados a se manifestarem sobre o numero de famílias cujos indícios de irregularidade foram afastados, foram repassada à equipe de auditoria o montante de 649 famílias. Dessa forma, ao passo que foi analisados os 635 casos e foram afastados 649, infere-se que houve o afastamento de 14 famílias sem qualquer analise de documentação comprobatória.

286. Nessa toada, a UPC informou também que foram afastados os indícios de irregularidades de 2.365 casos, os quais foram esclarecidos por meio de verificação, caso a caso, dos atestes existentes no Siater, sem que houvesse a necessidade de comunicação aos beneficiários.

287. No que tange aos 38 casos de famílias cujos indícios de irregularidades foram confirmados, 17 já tinham sido excluídos pelo INCRA de ofício, 1 aguarda deslocamento para notificação do beneficiário, 12 constam que não cabe a notificação visto que os beneficiários não se encontram mais no assentamento e 8 ainda carecem de decisão pelo Superintendente.

288. Dessa forma, resta evidente as inconsistências nas informações dispostas pela Unidade, o que denota uma fragilidade na informação/comunicação entre as divisões responsáveis pela disponibilização dessas, assim como uma dificuldade de operacionalização do sistema que disponibiliza tais informações. Cabe alertar à UPC, que tais fragilidades tem o condão de colocar em risco o atendimento das demandas do TCU, podendo resultar em ineficiência na utilização dos recursos financeiros e humanos dispostos para regularização do que fora recomendado/determinado por esse Tribunal. Assim, resta impossibilitada por parte da equipe de auditoria qualquer avaliação de desempenho sobre a atendimento/apuração por parte da UPC, quanto aos indícios apresentados pelo Acórdão n° 775-TCU-Plenário.

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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 30 de julho de 2018.

Parecer nº: 2018/0005
Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0005
Unidade Prestadora de Contas:Superintendência Regional do Incra no Estado de Goiás (SR - 04)
Município e UF da Unidade Auditada: Goiânia/GO
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 Goiás (SR-04), 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 estão em implementação medidas para identificação, contabilização e avaliação desse ativo, bem como para a discriminação de plano de ação no Relatório de Gestão da Unidade. Entretanto, apesar do esforço desempenhado pela Divisão de Administração, ao final de 2017 apenas 35 imóveis encontravam-se registrados no Spiunet, restando 257 imóveis. Isso posto, como agravante, avaliou-se a permanência das fragilidades em sistemas corporativos de controle, o que dificultará sobremaneira o cumprimento do prazo previamente estabelecido com a Corte de Contas para completo registro contábil dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

3. Cumpre ressaltar que, nessa avaliação finalística, não restou evidenciada a participação efetiva das divisões de Obtenção de Terras e de Ordenamento da Estrutura Fundiária para regularização dos controles sobre imóveis rurais destinados a reforma agrária. Ressalta-se que, de acordo com o Regimento Interno do Incra, vigente em 2017 (Portaria/Incra/P/N° 49, de 31 de janeiro de 2017), no âmbito das Superintendências Regionais, era competência da divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar os atos de criação e de implantação de projetos de assentamento; a elaboração dos

documentos necessários ao reconhecimento de projetos de assentamento; e o gerenciamento do sistema de informações referente aos projeto de reforma agrária. Ademais, destaca-se a não identificação de atuação sinérgica com a divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, à qual competia avaliar e controlar a fidedignidade, qualidade e segurança dos arquivos cadastrais.

4. Considerando-se o registro prévio de alertas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que remetem a fragilidades estruturantes na gestão patrimonial dos bens imóveis destinados à reforma agrária, entende-se que a não identificação de ações estruturantes no âmbito dessas divisões contribuiu não somente para a morosidade da regularização dos imóveis no balanço patrimonial, mas também para a não mitigação de novas inconformidades, tais como aplicação de procedimentos para novas aquisições sem se conhecer a totalidade e a situação dos imóveis previamente adquiridos pela UPC.

5. Registra-se que a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis, não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados, remete também 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.

6. Assim, o aprimoramento na gestão contábil dos mecanismos de controle atualmente existentes colaboram com o melhor desempenho da UPC na gestão patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária, embora a resolução completa do problema dependa também de iniciativas da Divisão de Obtenção de Terras na elaboração de kits e que por sua vez dependem da atuação das demais divisões no processo de regularização fundiária, bem como no cumprimento das orientações normativas sobre a documentação necessária para o processo de aquisição de imóveis para a reforma agrária.

7. 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.

8. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitam o cumprimento das normas correlatas e evitam a ocorrência de novas inconformidades no processo. 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.

9. Importa mencionar que, quando da manifestação ao Relatório de

Auditoria Preliminar, especificamente sobre o Anexo de Achados, a UPC ratificou as inconformidades discriminadas, ressaltando a priorização de medidas para sanear aquelas com maior potencial de impacto sobre a gestão. Nesse contexto, cabe reforçar a parceria com a Superintendência no sentido de auxiliar na resolução tempestiva das inconsistências remanescente e, caso necessário, na construção de soluções estruturantes de forma a melhorar o desempenho das áreas técnicas envolvidas..

10. 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° 2018/0005, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0005.

11. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas n° 2018/0005, o Certificado de Auditoria Anual de Contas n° 2018/0005, 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.

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno

Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sa Teles**, **Secretário de Controle Interno**, em 31/07/2018, às 22:25, 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 **0733374** e o código CRC **CF8A858C** no site: (https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00010.000105/2018-87 SEI nº 0733374

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

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 31 de julho de 2018.

Certificado nº: 2018/0005
Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0005
Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado de Goiás (SR-04)
Município e UF da Unidade Auditada: Goiânia/GO
Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da Rpública
Exercício auditado: 2017

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

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

3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0005, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Coordenador-Geral de Auditoria de Gestão

Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues**, **Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão**, em 31/07/2018, às 22:21, 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 **0733373** e o código CRC **E521EEE6** no site: (https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)