

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINT.ESTADUAL DE S.CATARINA-INCRA/SR-10

Exercício: 2013

Processo: 54210.000554/2014-74

Município: Florianópolis - SC

Relatório nº: 201407468

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/SC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407468, e Consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTÊNCIA ESTADUAL DE SANTA CATARINA-INCRA/SR-10.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14/04 a 02/05/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames, com exceção de atrasos pontuais em respostas às Solicitações de Auditoria.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

O escopo e execução dos trabalhos basearam-se nas diretrizes estabelecidas na Ata de Reunião realizada em 27/11/2013, entre CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO e a SECEXAMB do Tribunal de Contas da União (TCU).

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

(i) As informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013?

No Relatório de Gestão do exercício de 2013, a Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina - SR/SC deixou de apresentar informação relativamente aos dados requisitados no normativo do TCU de “Identificação e Atributos da UJ”, página 11 do Relatório, como também apresentou informações inconsistentes, quais sejam:

- O código do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ não consta no Quadro de Identificação;
- O Código SIAFI informado foi 373001, quando seria o 373070, conforme consulta realizada no Sistema SIAFI.

Cabe destacar que o CNPJ da UJ é 00375.972/0012-13, conforme se verificou na base de dados da Receita Federal do Brasil – RFB e no Sistema SIAFI.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças



Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

(i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?

(ii) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013?

O Processo de Contas do INCRA-SR 10, de número 54210.000554/2014-74, foi entregue a esta CGU/SC no dia 30/05/2014, contendo as peças exigidas pelos normativos vigentes.

O Relatório de Gestão, que já havia sido encaminhado ao Tribunal de Contas da União, foi objeto de análises por esta equipe de auditoria, confrontando-o com a DN TCU nº 127/2013 e sistemas corporativos de acesso desta CGU. Constatou-se que sua estrutura (itens e subitens) está de acordo com o normativo do TCU.

O Rol de Responsáveis atende aos normativos correspondentes (Instrução Normativa TCU n.º 63/2010 e Decisão Normativa TCU n.º 132/2013).

Verificou-se a omissão de informação sobre o número de pessoas inscritas, e ainda não atendidas, no Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que deveria constar no item 3.2.5 do Relatório de Gestão. Após ter sido questionada, a SR-10 esclareceu que houve um lapso, mas que esses dados também são constantes do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA, sendo 4.643 o total de assentados e 1.466 o total de acampados. Na mesma resposta, a SR-10 afirmou que não se trata de números definitivos, pois houve alterações com atualização recente de Diagnóstico Regional.

Não houve registros de Tomada de Contas Especial no Relatório de Gestão. Embora tenhamos constatado que não houve casos instauração no exercício, a Unidade deveria ter registrado TCE de exercícios anteriores, principalmente a situação do Convênio de nº SIAFI 535028, objeto de apontamentos em relatórios de auditorias anteriores, conforme descrito no item específico deste Relatório.

No que se refere ao Parecer da Unidade de Auditoria Interna, o Incra protocolou na CGU o Of./AUD/55/, de 20/03/2014, solicitando prorrogação de prazos para sua entrega. Por meio do Of. 7174/2014/DRDAG/DF/SFC/CGU-PR, de 25/03/2014, a CGU concedeu tal prorrogação até o dia 31/05/2014.

2.3 Avaliação do Planejamento



Com vistas a avaliar o planejamento da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina – SR/10, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As ações e metas da Superintendência Regional, planejadas para o exercício, guardam consonância ao planejamento estratégico definido pela Autarquia?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da SR-10, requeridas no item 2.1 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - da DN/TCU nº 127/2013, de forma a compará-las às diretrizes nacionais definidas pelo INCRA Sede, vinculadas aos seguintes Programas Temáticos:

2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária;
 2012 – Agricultura Familiar;
 2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial;
 2120 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Para implementar seu Plano de Ação para 2013, verificou-se que a Unidade Jurisdicionada estabeleceu temas, ações/objetivos, atividades, tarefas, marcos, prazos e responsáveis, buscando correlacioná-los às orientações nacionais do Instituto. Excetuando-se os casos em que não foi possível verificar correlação, conclui-se que, em 2013, as ações e metas planejadas pela SR-10 estavam em sua maior parte (aproximadamente 94% das atividades) alinhadas aos objetivos estratégicos definidos pelo INCRA Sede, conforme o demonstrado no quadro a seguir:

	Tema	Alinhamento (Sim ou Não)	Observação
	Tema: Cadastro, Seleção e Homologação de Beneficiários -		
1	Promover Cadastramento de acampados e assentados no CADÚnico	-	Aparentemente houve majoração da meta física de 75% para 100%, entretanto a situação não ficou esclarecida.
2	Realizar o cadastramento dos beneficiários da cesta de alimentos no SIPRA	Sim	
3	Cadastrar famílias no módulo beneficiário SIPRA - Homologar Famílias	Sim	
	Tema: Obtenção de Terras		
4	Realizar estudos e levantamento de dados para elaboração do diagnóstico fundiário regional, visando estabelecer as regiões prioritárias de atuação	Sim	
5	Vistoriar e avaliar Imóveis Rurais	Sim	
6	Ação de Protocolo de Licença Ambiental Consolidar a documentação e o protocolo	Sim	
7	Ação de Indenização Inicial de Imóveis Rurais (Pagos)	Sim	
8	Resolução de Processos de Obtenção	Sim	



	Tema: Estruturação Produtiva – Assistência Técnica e Extensão Rural		
9	Elaborar chamadas e contratar ATES, assegurando que 52.229 famílias que estejam sendo atendidas em 31/12/2013	Sim	
10	Contratar e manter ATES para famílias dos assentamentos com menos de 05 anos de criação	Sim	
11	Monitorar e fiscalizar os contratos de ATES nas SR	Sim	
	Tema: Produção e Comercialização		
12	Estimular as ações de produção, beneficiamento e comercialização dos produtos e de atividades pluriativas da reforma agrária (Terra Forte)	-	As informações contidas no Relatório não foram suficientes para a compreensão da meta física e da relação entre a meta nacional e a regional.
13	Estimular as ações de produção, beneficiamento e comercialização dos produtos e de atividades pluriativas da reforma agrária (Terra Sol) .	-	Não se identificou a meta regional.
14	Executar o monitoramento e controle dos projetos financiados	Sim	
15	Ampliar o acesso ao PAA/PNAE	Sim	
	Tema: Formação Profissional		
16	Proporcionar capacitação técnica e formação profissional para assentados, técnicos e servidores em áreas temáticas relacionadas com o Programa de Reforma Agrária	Sim	
	Tema: Habitação e Infraestrutura		
17	Indicar os PA contemplados no BSM	Sim	
18	Selecionar os PA que tenham/necessitam de acesso (estradas, pontes, etc.) ao lote, luz e água dentre os contemplados no BSM	Sim	
19	Indicar os PAs não inseridos no BSM	Sim	
20	Divulgar o PMCMVR	Sim	
21	Coordenar e promover a mobilização das entidades organizadoras para atender 30 mil famílias em 2013	Sim	A parte que coube ao INCRA foi executada, mas sofreu solução de continuidade quando chegou o momento de as entidades indicarem os beneficiários que acessariam o referido crédito.
22	Prover Infraestrutura	Sim	
	Tema: Topografia -		
23	Levantar passivo de demarcação topográfica e georreferenciamento dos P.As	-	As informações contidas no Relatório não foram suficientes relacionar a meta física regional à nacional.
24	Executar cronograma de demarcação topográfica e georreferenciamento	-	Não foi definida meta física nacional.



25	Fiscalizar a execução física da demarcação topográfica e georreferenciamento	-	Atividade não executada, por se vincular a ação anterior.
	Tema: Supervisão Ocupacional e Titulação		
26	Executar Supervisão Ocupacional nos P.As	-	Não se identificou a relação percentual entre a meta física nacional e a meta da regional.
	Tema: Informações Fundiárias (Cadastro e Cartografia)		
27	Ampliar a Rede Nacional de Cadastro Rural	-	Não se identificou a relação percentual entre a meta física nacional e a meta da regional.
28	Capacitar UMCs	Não	Notou-se que a meta regional foi percentualmente elevada em relação à meta nacional. Também, o gestor relatou que faltou observar algumas peculiaridades para o sucesso pleno da ação de capacitação.
29	Atualização Cadastral de Imóveis Rurais	Sim	No RG, consta que a meta física foi superada, mas que não depende da dinâmica da Instituição e sim dos proprietários e das transações de compra e venda de terras. Nota-se que o quantitativo da meta física da SR está alinhado em termos percentuais com a meta nacional.
30	Qualificar o controle de aquisição de imóveis por estrangeiro (Depurar dados no SNCR)	Sim	De acordo com o RG, aproximadamente 30 processos de aquisição de imóveis por estrangeiros foram analisados no exercício, porém o sistema não foi disponibilizado à SR(10).
31	Eliminação do Passivo Processual nos Processos de Certificação de Imóveis Rurais.	Sim	No RG, consta que a meta física de análise foi superada, contudo nem todos esses processos estavam aptos a receber certificação, ou seja, o quantitativo de processos analisados e de atividades realizadas pela SR antes da certificação é muito superior.
32	Ampliar o número de polígonos georreferenciados na base cartográfica digital	Sim	No RG, consta que a meta foi superada, mas, ainda assim, das informações prestadas, nota-se que deveriam ser considerados outros aspectos que prejudicam a execução dessa ação, tais como à técnica adotada e à época em que os dados preliminares foram produzidos. Há, também, áreas cuja atribuição de realizar o trabalho de georreferenciamento cabe a outros órgãos/esferas.
	Tema: Fiscalização Fundiária -		
33	Qualificar o Passivo de Processos existente na SR	Não	Notou-se que, a meta física prevista para a regional foi percentualmente elevada em relação à meta nacional. Também, não se identificou se houve execução da meta.
	Tema: Quilombolas		
34	Elaborar RTID	-	Não foi definida meta física nacional.



35	Publicar RTID.	Sim	Há alinhamento em termos percentuais, entretanto há outras situações que envolvem a questão e que prejudicaram a execução da meta. Segundo a Unidade, um litígio entre a Comunidade e o ICMBio, sob observação do Ministério Público Federal, impediu o prosseguimento das ações para a publicação do RTID do território quilombola de São Roque.
36	Elaborar, analisar e publicar o conjunto portaria de reconhecimento de território quilombola	-	Não se identificou relação entre os quantitativo da meta física nacional e a meta regional (unidades de medida distintas).
37	Acompanhar e executar o reassentamento das famílias não quilombolas com perfil para inclusão no Programa de Reforma Agrária.	-	Não se identificou a relação entre a meta nacional e a meta regional, que possuem unidades de medida diferentes. Também, a meta realizada apresenta ainda outra unidade e não ficou clara a sua realização.
Tema: Gestão de Convênios			
38	Sanar as pendências dos convênios celebrados na vigência da IN 01/97 e Portaria 507 - Gestionar a Tomada de Contas Especial (TCE)	-	A meta descrita menciona "capacitar servidores", portanto não tem relação com a atividade.
Tema: Gastos Públicos			
39	Definir parâmetros de custos administrativos - Adotar sistema PES (Programa Esplanada Sustentável) e Capacitar servidores no tema.	-	Não se identificou informações de meta regional prevista e realizada.
40	d) Implementar rotina de redução de custos - Configurar as impressoras do INCRA para modo impressão rascunho, frente e verso (6.000 Computadores configurados)	Sim	Não se identificou os números obtidos com a redução de custos advindos das ações de mudança propostas, tais como alteração do contrato de locação de impressoras e a nova forma de impressão.
41	Realizar campanha para redução dos gastos e ações sustentáveis (uso de copos, energia, papel, ar-condicionado, impressão colorida) (2 campanhas)	Sim	
42	Controlar o spool de impressão por usuário logado e trabalho impresso para cada divisão (Redução de 15% dos custos).	Sim	
43	Implementar controle dos gastos com ligações telefônicas	Sim	
44	Efetivar a cobrança das ligações não afetas ao trabalho do INCRA	Sim	
Tema: Gestão de Pessoas			
45	Capacitar Servidores	Sim	

Fonte: Relatório de Gestão da UJ/2013.

2.4 Avaliação do Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento



A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) estão sendo atingidos? (ii) A Superintendência Regional do INCRA (SR/10) estabeleceu cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas? (iii) O referido cronograma vem sendo cumprido de acordo com o planejado? (iv) A SR/10, no âmbito de sua jurisdição, tem conhecimento do número de pessoas inscritas no PNRA e não atendidas (passivo)? (v) Os controles internos administrativos relacionados à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR, são suficientes? (vi) A Superintendência Regional do Incra (SR) vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na Internet, à relação de beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em cumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211B – Incra (SR)

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária dos empenhos realizados com recursos da ação 211B, no que tange aos aspectos da execução física e financeira e à adequação do objeto de gasto à finalidade da Ação, consoante o estabelecido pela Corte de Contas.

Trata-se da Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, que tem por finalidade o pagamento de valores referentes à obtenção de imóveis rurais, por desapropriação ou aquisição direta, e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à reforma agrária, de acordo com os respectivos decretos de desapropriação por interesse social ou homologação dos acordos de compra e venda direta.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o qual tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG. Para pagamento do valor da terra nua, realizado por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), os recursos referentes a esses títulos são pagos diretamente pelo INCRA Sede. No que tange à indenização de benfeitorias, os recursos financeiros são descentralizados pelo INCRA Sede, para pagamento diretamente pela SR.

A seguir, ilustra-se a execução da meta física da Ação no exercício de 2013:

373070/Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Santa Catarina – SR 10

Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária



Ação	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
	Previsão	Execução	Execução /Previsão (%)		
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária					
Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para RA	819 hectares pagos	0,00	0,00%	Houve paralisação da Unidade em 2013, por conta de greve dos servidores, o que prejudicou o desempenho da Ação.	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual pelo INCRA Sede.
Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0	0	0,00%		

373070/Superintendência Regional do Instituto de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Santa Catarina – SR 10

Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

Ação	Meta Financeira			
	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (Despesa Empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária				
Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para RA	167.247,02	87.499,85	80.004,76	47,84%
Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0,00	0,00	0,00	0,00%

Fonte: Siafi, consulta de 24/04/2014.

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação, verificou-se que a Unidade não teve êxito em seu desempenho, no que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras estabelecidos. Acerca dos motivos para a não execução da meta física, a Unidade Jurisdicionada esclareceu que houve paralisação nacional do Órgão por conta de greve dos servidores que reclamavam



pela necessidade de uso de Equipamentos de Proteção Individual em campo, cuja informação foi confirmada mediante acesso ao link: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-06-27/incra-admite-que-70-dos-funcionarios-aderiram-greve>. Entende-se como plausível o motivo citado pelo gestor para o não alcance dos resultados.

Importa notar que a SR-10 ainda finalizou o processo de desapropriação do imóvel Butiá II, atualmente PA Edson Soibert, motivo pelo qual executou 47,84% da meta financeira prevista para a Ação. O gestor informou que foram tomadas providências pelo INCRA Sede no sentido de licitar a aquisição dos EPI, para atender esse anseio dos servidores.

Opina-se que a qualificação e a autonomia da Superintendência Regional do INCRA – SR/10 eram compatíveis com a realização da Ação 211B, não obstante as dificuldades enfrentadas em vista da greve dos servidores, fato que prejudicou a execução das metas física e financeira definidas. Ainda a esse respeito, o Relatório de Gestão/2013 não menciona qualquer necessidade de incremento logístico do setor responsável para o cumprimento dos objetivos dessa Ação.

Cronograma para Registro de Imóveis Desapropriados - SR/Incra

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, não se identificou ações por parte da Unidade com vistas a garantir o devido registro patrimonial dos imóveis desapropriados, bem como não se comprovou a elaboração de cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Demanda Reprimida PNRA- SR/Incra

Foram constatadas fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Conclui-se dessa forma, haja vista que, quando da elaboração do diagnóstico regional, a UJ percebeu a necessidade de o SIPRA ser atualizado a esse respeito, para que refletisse fidedignamente a situação dos acampados em 2014.

A Unidade informou buscar outras formas de obtenção de informações sobre os novos acampamentos, mas revelou não conseguir dispor desses dados em tempo hábil por meio da principal ferramenta de controle da Unidade.

Diante do exposto, a Superintendência Regional do INCRA – SR/10 não comprovou conhecimento satisfatório acerca da demanda reprimida (passivo) do PNRA no âmbito de sua jurisdição, bem como que utiliza tal informação para a tomada de decisões.

Publicidade da Relação de Beneficiários - PNRA-SR/Incra

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação censitária mediante o levantamento dos dados, registrados no SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), de todos os beneficiários contemplados no Programa Nacional de Reforma Agrária a partir de 2008.

Esses dados foram comparados com aqueles registrados no aplicativo desenvolvido internamente pela Regional, um banco de dados para controle dos processos de contrato de concessão de uso nesse período.

Como resultado dos trabalhos de auditoria, verificou-se que a Superintendência Regional do INCRA – SR/10 vem dando publicidade parcial, no sítio da Autarquia na Internet, à relação de beneficiários de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008.

Quanto à ordem de classificação, verificou-se que o Sistema gera relatórios internos de acordo com a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, mas não dispõe desses em sua interface de acesso público, conforme determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

No que concerne aos controles internos administrativos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, percebeu-se que no âmbito da Regional, são necessários aplicativos independentes e acessórios para suprir falhas e complementar à utilização do SIPRA. A diferença entre os dados contidos na página oficial da Internet e os bancos de dados internos denota que a duplicidade de controles prejudica a consistência das informações e que há necessidade de aprimoramento da ferramenta de controle oficial.

2.5 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iii) As informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada quanto ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento são confiáveis? (iv) A estratégia e as ações adotadas pela Superintendência-Regional (SR) estão alinhadas com a estratégia do INCRA-Sede para provimento de infraestrutura nos assentamentos? (v) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na Superintendência Regional? (vi) Qual o estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação? (vii) A restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pela Portaria Incra nº 352/2013, obedeceu aos critérios estabelecidos na referida portaria? (viii) As informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada quanto ao resultado das ações empreendidas para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento estão coerentes com a respectiva documentação?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A – Incra (SR)

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 211A em decorrência da necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas.

A Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais tem por finalidade priorizar, a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, os projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas, na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando a proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.



Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, que tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG.

Em 2013, verificou-se o seguinte desempenho para essa Ação:

Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física			Atos e Fatos que prejudicaram o desempenho	Providências adotadas
	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)		
Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento (Produto: Obra Iniciada-Família)	910	261	28,68%	Houve corte orçamentário e não houve redução da meta física.	A UJ executou a meta proporcionalmente aos recursos financeiros disponíveis.
Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol (Produto: Projeto - Família)	1374	1282	94%	-	-
Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da RA (Produto: Crédito Supervisionado - Família)	0	274	-	-	-
Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento (Produto: Lote ou Parcela Vistoriada)	(?)	1206	(Não foi esclarecida a meta prevista)	Houve dúvida se a meta inicial seria ou de 300, ou de 700 famílias. Ainda assim, em ambos os casos, houve superação de meta.	-
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento (Produto: Serviço de Topografia Realizado)	125	-	0,00%	Não houve recursos suficientes para a realização da meta. A UJ relatou a necessidade de serem computadas outras atividades	-



				associadas que, também, demandam recursos.	
Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento (Produto: Documento Expedido - Família)	163	236	144,79%	-	-

Plano Orçamentário	Meta Física (Produto/Unid)	Fixação Inicial	Despesa Empenhada	Despesa liquidada	Realização/P revisão
Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obra Iniciada (famílias)	2.425.216,79	2.422.275,77	1.562.782,06	64,4%
Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol	Projeto de Fomento à Agroindústria e à Comercialização (famílias)	2.748.195,81	1.648.118,65	88.969,15	3,2%
Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da RA	Crédito Supervisionado (famílias)	112.362,01	111.862,01	86.862,01	77,3%
Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	Lote ou Parcela Vistoriada	70.513,93	69.018,96	69.018,96	97,9%
Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Serviço de Topografia Realizado	62.123,25	62.123,25	62.123,25	100,0%
Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	Documento Expedido (famílias)	0	0	0	0,0%
TOTAL			1.869.755,43		

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, verificou-se, naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras estabelecidos, que a Unidade obteve êxito no desempenho da gestão na maior parte das atividades sob sua responsabilidade. Destaque-se que se buscou executar proporcionalmente a meta física da atividade de Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento não obstante o corte orçamentário,



bem como que houve superação de alcance das metas físicas previstas para as atividades de Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da RA, Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento e Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento. Não obstante, alerta-se para a necessidade de a orçamentação dessa Ação conter o detalhamento das atividades e insumos que envolvem a realização dos seus produtos, de forma a não comprometer o alcance de metas em face de despesas não previstas.

Diagnóstico de Infraestrutura - SR-INCRA

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da capacidade de a Unidade manter atualizadas as informações relativas a todos os projetos de assentamento sob a sua jurisdição que ainda não foram consolidados; na verificação das informações quanto ao déficit de infraestrutura relativas a 02 (duas) microrregiões; na verificação da existência de instrumento eletrônico que permita a consolidação (levantamento e atualização) das informações quanto à necessidade de infraestrutura nos projetos de assentamento; e na comparação entre a estratégia definida pelo INCRA-Sede no exercício de 2013 para redução do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento com aquela adotada no mesmo período pela Superintendência-Regional.

A partir dos exames das informações contidas no Relatório de Gestão da SR-10 e das manifestações do gestor, concluiu-se que a Unidade não dispõe de diagnóstico acerca do déficit de infraestrutura dos projetos de assentamento sob a sua jurisdição pelos motivos expostos a seguir:

- Não há manuais que definam as atividades e procedimentos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações relacionadas às obras de infraestrutura dos PAs;
- A UJ reconhece que não sabe a real situação desse déficit;
- Inexistem estudos técnicos na Regional sobre esse tema.
- Não há sistemática técnica formalizada que oriente a coleta/atualização de dados da infraestrutura nos projetos de assentamentos.
- Não há ordenamento lógico da obtenção e gestão das informações sobre o déficit de obras de infraestrutura nos PAs.
- Há deficiências operacionais, quais sejam: problemas de quantitativo de servidores em relação à demanda de serviços e faltam recursos tecnológicos compatíveis com as atribuições da Autarquia e com o mercado.
- Não há indicadores de eficácia e eficiência utilizados no processo de obtenção e gestão das informações o déficit de obras de infraestrutura nos PAs.
- A ausência de estudos técnicos acerca do citado déficit inviabiliza a realização do componente “Monitoramento” tanto para a checagem dos dados, quanto da sistemática técnica de coleta/atualização e dos procedimentos de controle utilizados.

Quanto ao alinhamento das ações e metas definidas pela Superintendência Regional para enfrentar o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento sob a sua jurisdição, verificou-se que, não obstante as dificuldades relatadas, a SR-10, em 2013, priorizou a celebração de convênios para prover com obras de infraestrutura projetos de assentamento abrangidos pelos programas federais de combate à miséria e por políticas de habitação. Ainda demonstrou atitude positiva ao formar sua opinião após interagir com os *stakeholders*, para contrapor com a declarada falta de estudos técnicos recentes. Com isso, a UJ alinhou-se a estratégia estabelecida pelo INCRA Sede, ao mesmo tempo em que buscou sintonizar seus esforços as demandas dos envolvidos no processo.

Cobrança do Crédito Instalação SR-INCRA



A metodologia da equipe de auditoria, para as questões “v” e “vi”, consistiu na verificação da existência de informações sobre a quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados; sobre o estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos; sobre o saneamento efetivo dos processos; sobre o lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI; sobre o cálculo dos valores devidos. Para a questão “vii”, a metodologia consistiu na análise de processos selecionados não aleatoriamente, por critério de materialidade, dentre aqueles que tiveram recursos de crédito instalação restituídos às contas correntes bloqueadas vinculadas, a fim de verificar o atendimento dos critérios estabelecidos pela Portaria nº 352/2013.

A partir dos exames, concluiu-se que, a respeito da implementação da cobrança dos créditos, a SR-10 ainda não inseriu os contratos individuais no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação, visto que esse Sistema ainda não está em operação. Do mesmo modo, não foram saneados os processos e as atividades de cobrança de créditos, por falta de normatização e regulamentação pelo INCRA Sede.

Quanto ao restabelecimento das operações de Crédito Instalação enquadradas no caput do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013, constatou-se que a Superintendência Regional do INCRA – SR/10 observou os requisitos exigidos no caput e alíneas a), b), e c); e Parágrafo Único da Portaria em comento, quando da restituição dos recursos do referido crédito às contas correntes bloqueadas vinculadas dos Projetos de Assentamento com recursos aplicados.

2.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

Os recursos humanos do INCRA, assim como sua folha de pagamento, são geridos pela sede, em Brasília, não sendo a SR-10 responsável pelos indicadores gerenciais sobre RH. O dimensionamento da adequabilidade da força de trabalho à disposição da UJ frente às suas atribuições requer que a verificação seja feita junto ao CGRH/INCRA.

Entretanto, pode-se afirmar que a taxa de egressos ao longo dos anos vem sendo bastante superior a de ingressos.

A força de trabalho da SR-10 do INCRA é de noventa e uma pessoas, sendo oitenta e sete servidores de carreira, dois servidores de carreira requisitados de outros órgãos e mais dois servidores sem vínculo efetivo. Há seis servidores cedidos para outros órgãos, conforme consta no SIAPE e Relatório de Gestão, p. 79.

Não houve admissão por concurso público e quatro servidores deram entrada em processo de aposentadoria no exercício.

A Unidade não possui estudos apresentando informações objetivas e detalhadas acerca da adequabilidade quantitativa e qualitativa dos recursos humanos disponíveis na Superintendência Regional do INCRA de Santa Catarina. Não foi mencionado no Relatório de Gestão sobre políticas de Gestão de Pessoas para incremento do efetivo.

A análise da folha de pagamento recaiu sobre a percepção da vantagem do Art. 192, II, da Lei 8.112/92. Houve oito ocorrências de servidores ou beneficiários de pensão que recebem valores por essa rubrica. Analisamos todos os casos e verificamos, mediante

consulta ao Sistema SIAPE, que todas as aposentadorias são integrais, atendendo ao caput do Art. 192 da Lei 8.112/90, e que foram concedidas antes da revogação de tal artigo, pela Lei 9.527/97. Verificou-se ainda que o valor da vantagem corresponde ao que determina as normas vigentes.

2.7 Avaliação da Gestão das Transferências

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a questão de auditoria: os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma a identificar gargalos nos procedimentos de análise de prestação de contas dos convenientes ou contratados?

Contudo, identificamos que nenhuma das transferências voluntárias com vigência em 2013 ou anos anteriores e com saldos “a Aprovar” ao longo do exercício de 2013 foi objeto de análise desta auditoria, uma vez que estavam fora das ações programáticas definidas para compor o escopo desta auditoria.

De fato, em consulta ao Sistema Siafi, foi possível identificar 06 convênios com saldos “A Aprovar”, os quais, considerando as ações governamentais a que se vinculam, fugiram ao escopo definido para análise.

Contudo, somente o Convênio nº 535028, firmado em 2005 e que vigeu até 31/12/2010 foi acompanhado em aspectos específicos em decorrência de ser objeto de recomendações constante do Relatório nº 201305878, referente às contas do exercício de 2012.

Dessa forma, a análise quanto aos controles internos foi baseada exclusivamente considerando a atuação da Unidade junto ao Convênio acima citado, sendo possível concluir pela fragilidade no componente Monitoramento.

2.8 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional apresentam-se registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, conforme subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário? ii) O cronograma estabelecido para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo apresenta-se com a definição das datas das ações previstas, as ações executadas e o responsável pela coordenação dos trabalhos?

Neste contexto, identificamos que os imóveis desapropriados para fins de reforma agrária da Superintendência Regional se apresentam, em sua totalidade, registrados na

conta contábil 1.4.2.11.22.64 IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA, não sendo possível avaliar se essa classificação corresponde à real situação do imóvel, consoante às determinações expressas no Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário.

O montante registrado na conta contábil 1.4.2.11.22.64 em 31/12/2013 era de R\$ 21.413.426,54, dos quais R\$ 12.363.978,94 decorrentes de transações no exercício de 2013.

2.9 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UJ, a mesma foi atendida?

Todos os 05 Acórdãos emitidos pelo TCU em 2013 acerca da Unidade, a seguir listados, não contiveram determinações de monitoramento ou acompanhamento por parte da Controladoria Geral da União:

- Acórdão n.º 475/2014-TCU-Segunda Câmara
- Acórdão n.º 6397/2013-TCU-Segunda Câmara
- Acórdão n.º 4.415/2013-TCU-Primeira Câmara
- Acórdão n.º 1.657/2013-TCU-Segunda Câmara
- Acórdão n.º 3.632/2013-TCU-Segunda Câmara

2.10 Atuação da CGU

O órgão de controle interno, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, realizou a avaliação do cumprimento de recomendações emitidas considerando a seguinte questão de auditoria: As recomendações expressas no Relatório de Gestão do exercício anterior foram implementadas?

De um total de 47 recomendações exaradas em 2013, no âmbito do Relatório de Auditoria n.º 201305878, referente às contas de 2012, foram examinadas na presente auditoria 03 delas, das quais uma classificada como atendida e duas sem atendimento.

Status	Quantidade	%
Atendida	01	2,13%
Prorrogada	00	0,00%
Em Análise pelo Controle Interno	44	93,62%
Cancelada	00	0,00%
Reiterada	02	4,26%
Total	47	100,00%



Tendo em vista a baixa representatividade numérica das recomendações analisadas, não é possível, neste momento, opinar quanto à suficiência ou não dos controles internos da unidade para garantir o atendimento de recomendações da CGU.

2.11 Avaliação Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos adotados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, na cobrança dos créditos de instalação de assentados, na gestão de transferências e no monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno e externo são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão? A partir da avaliação comparada entre os resultados obtidos pelos exames realizados e os controles internos adotados por área de gestão do escopo definido, emitiu-se opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Os exames no âmbito da gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA apontam para insuficiência em todos os componentes de controles internos, já que a Unidade não tem conhecimento do real déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento.

Quanto aos controles no âmbito de cobrança dos créditos de instalação de assentados, o exame fica prejudicado, porque a Unidade ainda não deu início às atividades de cobrança.

Concernente aos controles internos relacionados ao monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno e externo, o exame está prejudicado diante da baixa representatividade de recomendações de controle interno examinadas nesta auditoria e porque todas as determinações do TCU ao longo do exercício de 2013 não previam acompanhamento por parte da CGU.

2. 12 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

5.1.1.1

Permanência de morosidade na condução da Tomada de Contas Especial do Convênio 535028 com valor atualizado de R\$ 3.115.436,69, falha nos procedimentos adotados e descumprimento dos prazos previstos para envio do processo ao Tribunal de Contas da União.

3. Conclusão



Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Florianópolis/SC, 11 de julho de 2014.



1 REFORMA AGRARIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIARIA

1.1 DESAPROPRIACAO DE IMOVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRARIA

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Execução físico-financeira da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária no âmbito da Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina - SR/10

Fato

Trata-se da análise das informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, apresentadas no Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina SR/10.

De acordo com o descrito às fls. 18, houve uma meta definida para a Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina de 819 hectares pagos, entretanto tal meta não foi executada. Para o alcance da meta física, foi fixada uma meta financeira no montante de R\$ 167.247,02, tendo sido empenhados R\$87.499,85 e pagos R\$80.004,76. O cotejo entre os dados da execução financeira e da execução física da referida Ação resultou na verificação de incompatibilidade entre o percentual de realização dessas metas (0% e 47,84%, respectivamente).

Tendo em vista a execução dos recursos em confronto com a não realização da meta física, e da justificativa no Relatório de Gestão não ter sido clara a fim de determinar o contexto apresentado, requereu-se manifestação da SR-10, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407468/001, de 09/04/2014, a fim de que fossem apresentados os esclarecimentos/justificativas para o não atingimento dos resultados (físicos e financeiros) relativos à Ação 211B, bem como para a despesa realizada no montante de R\$ 80.004,76.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 627/2014, de 15/04/2014, o Superintendente manifestou o seguinte:

[Sobre o] ... Result.Quant. e Qualit.Ação 211B- SR/INCRA – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, os técnicos da Divisão de Obtenção de Terras em Santa Catarina (Peritos Federais Agrários) em 2013 adotaram ações de campanha salarial em nível nacional que gerou uma greve dos servidores. Além disso, ocorreu a não contemplação dos EPIs - Equipamentos de Proteção Individual, necessários para os trabalhos laborais de campo com nível de segurança minimizar os riscos da atividade de campo, o que gerou ausência de viagens à campo. A Associação Nacional dos Engenheiros Agrônomos do INCRA - ASSINAGRO, hoje transformada SINDPFA - Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, composto por Engenheiros Agrônomos do INCRA protocolou processo de nº 54000.001105/2010-95, com o assunto 72702-02/LEG/PESSOAL/ASSUNTO TRABALHISTA em 16/04/2010, requerendo a inclusão dos equipamentos de segurança individual nas suas atividades laborais, buscando por parte do INCRA/Sede a adoção destes procedimentos, o que vem sendo estudado pela Diretoria Administrativa do órgão. Ao fim das situações levantadas acima, que prejudicavam até o momento o desenvolvimento da ação, ocorreu por parte do INCRA/Sede o recolhimento de todos recursos para o desenvolvimento da atividade, sendo que

dessa forma, todos os resultados para a desapropriação de imóveis rurais foram prejudicados, não atingindo os índices previstos para o ano de 2013.

Em esclarecimento a despesa realizada no montante de R\$ 80.004,76, trata-se de pagamento judicial da indenização de nº 500682.46.2013.404.7209 do imóvel rural denominado Fazenda Butiá, de propriedade de CVG - Companhia Volta Grande de Papel Ltda, imóvel este que deu origem ao Projeto de Assentamento Edson Soibert, no município de Rio Negrinho, originário do processo agrônomo de fiscalização de nº 54210.000170/2012-90. O presente valor é datado de 23/12/2013, com a ordem bancária de nº 2013B801301 ao Banco 104 (CAIXA), Agência 2714, em conta JUDICIAL, com valores de R\$ 79.678,71 acrescido de sobras de TDA (Título da Dívida Agrária), totalizando R\$ 80.004,76, incluso no plano interno T211B000250 e no elemento despesa 459061.

De acordo com a Unidade, em 2013, ocorreram situações que interromperam o andamento normal das atividades, para as quais a solução ultrapassava a alçada do gestor. Citou o Superintendente a ocorrência de uma greve dos servidores pela campanha salarial e de utilização de EPIs, visando a garantir a segurança quando dos trabalhos em campo. Tais fatos, do que se pôde notar, impactaram negativamente a execução da Ação 211B.

Com relação às despesas realizadas, destaque-se que essas têm relação com a finalidade da Ação.

1.1.2 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na sistemática de atualização no SIPRA no tocante aos dados do passivo de beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) com riscos de prejuízo à obtenção e gerenciamento dessas informações.

Fato

Em análise ao item 3.2.5 do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina/SR - 10, verificou-se que a UJ não mencionou o número de pessoas inscritas no Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ainda não atendidas (passivo). Instada a esse respeito, a SR-10 informou que a omissão ocorreu por um lapso. Acrescentou que esses dados constam do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA e que o total é de 1.466 famílias acampadas, ou seja, que não se encontram regularmente assentadas e aguardam atendimento pelo PNRA. Entretanto, o gestor afirmou que esses não são os números definitivos. Conforme assinalou:

*(...) os dados foram atualizados dentro da dinâmica de atividades da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Serviço de Implantação) e através da atualização do Diagnóstico Regional. No entanto, **esses dados precisam ser inseridos no SIPRA**, a fim de espelhar mais fidedignamente o passivo real para o exercício de 2014. (grifo nosso)*

Desse modo, constatou-se que há fragilidades na obtenção e gerenciamento das informações apresentadas, no Relatório de Gestão da Unidade, referentes à demanda reprimida. Também, ficou evidente que o SIPRA não contém informações atualizadas.

Causa



- Omissão de informações no RG/2013 (demanda reprimida):

a) fragilidades nos controles internos da UJ, especificamente quanto à sistematização da rotina de elaboração e revisão do Relatório de Gestão.

- Intempestividade na atualização do SIPRA sobre os acampados:

a) não sistematização de rotina de entrada e de exclusão de dados na ferramenta de controle (SIPRA);

b) efemeridade dos acampamentos /mudanças rápidas no cenário rural.

Manifestação da Unidade Examinada

Para a obtenção de esclarecimentos sobre tais aspectos, demandou-se a Superintendência Regional por meio das Solicitações de Auditoria nº 201407468/006 e nº 201407468/016, de 15/04/2014 e 28/04/2014, respectivamente.

Questões afetas à SA nº 201407468/006:

- a ausência da informação sobre a demanda reprimida do PNRA no RG/2013;

- se algum evento prejudicou a obtenção dessa informação em 2013;

- qual é a forma de obtenção (fonte e processo), periodicidade de atualização e a sistematização de armazenamento dos dados relativos ao quantitativo desse passivo.

Sobre a Solicitação em referência, o Superintendente, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR (10)G/Nº 694, de 25/04/2014, informou o seguinte:

- a. *A ausência do referido dado não foi proposital, constituindo apenas lapso quando da redação do texto. Em tempo, no sistema de informações de projetos de reforma agrária – SIPRA, o Relatório 233 – Total de famílias assentadas, consta o montante de 4.643 assentados no Estado de Santa Catarina. No mesmo sistema, consta da Relação de acampados – analítico, o montante de 1.466 trabalhadores acampados, número oficial que indica a demanda de trabalhadores/as rurais a serem futuramente assentados;*
- b. *Não houve evento específico que prejudicasse a obtenção das informações referentes ao passivo;*
- c. *O INCRA adota uma diretriz nacional de obtenção dos dados do passivo de famílias para inclusão no PNRA através do mapeamento dos acampamentos, inclusive com pontos de GPS, a fim de planejar, inclusive territorialmente, a realização de novas vistorias para criação de projetos de assentamento, bem como orientar o reassentamento de famílias a partir do surgimento de vagas em decorrência do processo de revisão ocupacional. A partir do exercício de 2012, como forma de qualificar as informações referentes ao passivo, principalmente em virtude da rotatividade e dinâmica da vida dos trabalhadores acampados, o INCRA tem feito o cruzamento das informações com o CADÚnico (MDS). No exercício de 2013, os dados foram atualizados dentro da dinâmica de atividades da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (Serviço de Implantação) e através da atualização do Diagnóstico Regional. No entanto, **esses dados precisam ser inseridos no SIPRA, a fim de espelhar mais fidedignamente o passivo real para o exercício de 2014. (grifo nosso)***

Questões afetas à SA nº 201407468/017:

- que confirmasse se o SIPRA espelha fidedignamente o passivo para o exercício de 2014, em face da atualização dessa informação mediante o Diagnóstico Regional;

- quais problemas prejudicam atualização tempestiva do SIPRA; e

- se há outra ferramenta de gerenciamento dessa informação, adotada pela SR-10, para a tomada de decisões afetas às ações do PNRA.



Para responder a Solicitação supracitada, a Unidade encaminhou o OFÍCIO/INCRA/SR (10)G/Nº 719, de 30/04/2014, informando o seguinte:

- a) *O SIPRA espelha os dados de cadastro de famílias acampadas e é atualizado ao longo do tempo. Já o Diagnóstico Regional não realiza cadastros, utilizando-se de diversos critérios (inclusive o de número de acampados do SIPRA), para subsidiar o planejamento de vistorias e demais políticas de obtenção de terras pelo INCRA. O que ocorreu é que **a necessidade de levantamento da demanda foi percebida também ao longo do desenvolvimento das atividades de elaboração do Diagnóstico Regional** uma vez que o referido documento utiliza-se também desta informação. (grifo nosso)*

Cabe reiterar que os acampamentos de trabalhadores têm uma característica de efemeridade, além de uma rotatividade relativamente alta (dependendo da organização e outros fatores locais). O INCRA consegue, com relativa rapidez, identificar novos acampamentos que venham a surgir, geralmente através da Ouvidoria Agrária, e proceder o cadastramento das famílias. O INCRA, através do SIPRA, consegue, manter um cadastro fidedigno de ACAMPAMENTOS, sendo que o número de famílias cadastradas por acampamento - cuja atualização não acompanha a dinâmica de renovação ou de entrada e saída de famílias - serve como base para que tenhamos uma ESTIMATIVA razoavelmente precisa de famílias acampadas.

- b) *Os problemas de atualização, como esclarecido anteriormente, são estruturais em função da natureza dos acampamentos, no entanto, a atualização dos dados de Acampamentos e Acampados, necessita ainda uma rotina de exclusão dos registros obsoletos;*
- c) *Não há outra ferramenta eletrônica, a não ser o próprio SIPRA e os demais instrumentos utilizados pelo planejamento do INCRA.*

Análise do Controle Interno

Consoante o relato do gestor, em 2013, quando da elaboração do Diagnóstico Regional (não citou o momento em que tais trabalhos se desenvolveram), a SR-10 percebeu a necessidade de levantar a demanda reprimida do PNRA e que o SIPRA precisa ser atualizado a esse respeito, a fim de que espelhe fidedignamente o passivo real para o exercício de 2014.

Ainda, segundo suas informações, a Regional toma ciência dos novos acampamentos com relativa rapidez, amparando-se em consultas junto a Ouvidoria Agrária, em cruzamentos com o CADÚnico e em trabalhos com o de diagnóstico regional. Esta forma de acompanhamento das ocorrências indica uma atitude positiva da Regional, de interação com os envolvidos no processo, utilizando-se das ferramentas de Informação e Comunicação. Entretanto, apesar desta assertiva, ao mesmo tempo nota-se, diante das declarações do gestor, que o SIPRA não reflete as mudanças no cenário rural com a mesma tempestividade com que as informações chegam ao conhecimento da Unidade.

O maior obstáculo para que a Unidade conheça os dados passivo do PNRA em tempo real reside no fato de que, conforme esclarece o gestor, os acampamentos de trabalhadores têm natureza efêmera, dependendo da organização e de outros fatores locais.

Não foi informada pela SR-10 qual é a divergência entre o quantitativo de acampados no SIPRA e a situação efetiva. Também, não se verificou o parecer da UJ sobre a confiabilidade dos dados do SIPRA, conforme disposto no subitem 2.5 do Acórdão nº 753/2008.



Com base nas análises e nas manifestações apresentadas, concluiu-se que não há dados objetivos acerca da fidedignidade dos registros do SIPRA, denotando fragilidade na obtenção e gerenciamento dessas informações.

Recomendações:

Recomendação 1: Sistematizar as rotinas de entrada e saída de dados do SIPRA, buscando dar maior tempestividade a atualização de seus registros, para que esse espelhe a realidade da demanda reprimida do PNRA e sirva, de fato, como ferramenta gerencial.

Recomendação 2: Monitorar periodicamente os dados do passivo do PNRA, buscando adequar os registros do SIPRA às informações obtidas/confirmadas por meio de outras fontes, tais como aquelas provenientes da Ouvidoria-Agrária, do Diagnóstico Rural e de cruzamentos com o CADÚnico.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Publicação parcial dos beneficiários contemplados com Contratos de Concessão de Uso (CCU) a partir de 2008 pela Superintendência Regional no Estado de Santa Catarina/SR-10.

Fato

Trata este item de avaliar a publicidade dada aos beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, no âmbito da Superintendência Regional no Estado de Santa Catarina /SR-10. Para tanto, foram realizados exames sobre as informações disponíveis na UJ em confronto com a Relação de Beneficiários extraída do sítio eletrônico do INCRA.

Assim, por meio da SA nº 201407468/001, de 09/04/2014, solicitou-se a relação atualizada de beneficiários com títulos de domínio definitivo e com Contrato de Concessão de Uso – CCU, de imóveis objeto da Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008 e publicados no boletim de serviços daquela Autarquia. A partir dessa solicitação, foi disponibilizada a equipe de auditoria um banco de dados informal, elaborado por servidores da Unidade para controlar os processos de CCU. O gestor esclareceu, entretanto, que no período em questão não foram concedidos Títulos de Domínio Definitivo para as famílias contempladas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, por decisão técnico-administrativa da Superintendência Regional – SR.

Assim sendo, os dados apresentados pela UJ de famílias referiam-se a uma população de 1.228 beneficiários de Contratos de Concessão de Uso no intervalo de 2008 a 2013. Na sequência, cotejou-se essa população com os dados publicados na página oficial do INCRA.

Mediante tal verificação, constatou-se 210 entidades familiares detentoras de CCU (o equivalente a 17% do total concedido a partir de 2008) sem a correspondente divulgação no Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária - SIPRA.

Não se identificou, também, na referida Relação, a ordem de classificação dos beneficiários. Após ter sido instada, a UJ esclareceu que se trata de falha no sistema, acrescentando, ainda, que há casos, como os de reconhecimento de populações tradicionais e de regularização de unidades familiares em PAs já constituídos, aos quais não cabe a classificação, tampouco o processo seletivo.

Causa



- Falhas na divulgação dos beneficiários do PNRA:

- a) Utilização de duas formas de controle das informações sobre os beneficiários de CCU, como forma de suprir as deficiências constatadas pelos usuários do SIPRA;
- b) Ausência de rotinas de batimento entre os dados divulgados na Internet e os constantes dos processos dos beneficiários.

- Ausência de divulgação da Ordem de Classificação

- a) Falha do sistema na geração dos relatórios respectivos;
- b) Não abrangência de todas as ocorrências de assentamento ao processo de classificação.

Manifestação da Unidade Examinada

Desse modo, foi expedida Solicitação de Auditoria n.º 201407468/008, de 22/04/2014, citando as inconsistências levantadas e demandando esclarecimentos. Em resposta, a SR-10 encaminhou o OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 713/2014, de 30/04/2014, informando o seguinte:

1) Quanto ao questionamento nº 1, sobre a ocorrência de “não publicação de CCU (Contrato de Concessão de Uso) no SIPRA”, justifica-se o motivo em razão de próprio erro do Sistema SIPRA no tratamento dos dados. Ao que indica, a Auditoria realizou cruzamento do Relatório mantido por servidor com o Relatório produzido pelo SIPRA por força do Acórdão TCU 753/2008. Ocorre que aquele primeiro inclui todas as publicações em Boletim de Serviço, seja de emissão de CCU ou cancelamento de CCU, sem filtros. Já o Relatório Acórdão TCU apresenta o nome dos beneficiários com CCU que estão regulares em Relação de Beneficiários - RB, ou seja, com a situação de “assentado”. As famílias em RB cuja situação encontra-se como “evadido”, “desistente”, “transferido” ou “cadastro inativo”, ou seja, ausentes da RB do Projeto de Assentamento, embora tenham seu CCU publicado em Boletim de Serviço, não aparecem no Relatório Acórdão TCU por um próprio erro de tratamento de dados. Destarte, os 210 detentores de CCU já não estão mais em Projetos de Assentamento, como é o caso do exemplo em anexo, de C.A.O., onde observa-se a publicação do CCU no BS nº 11 de 14/03/2011, evadido em 25/04/2013, ausente do Relatório Acórdão TCU do PA Rabo de Galo.

2) A ordem de classificação é gerada automaticamente pelo SIPRA no momento do lançamento das famílias no sistema. O documento gerado é impresso e anexado ao processo do Processo de Seleção de Candidatos do Projeto de Assentamento correspondente. Este documento, no entanto, não permanece no sistema para consultas posteriores. Isto constitui uma falha limitação do sistema, sendo prudente realizar apontamentos ao INCRA-Sede no sentido de aprimorá-lo nesse e em outros aspectos porventura identificados.

Ressalte-se que, em alguns casos, esta classificação não se aplica ao processo de seleção de famílias, notadamente no caso de Projetos Agroextrativistas, ou de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (caso da Resex Marinha do Pirajubaé, em Florianópolis), pois trata-se de reconhecimento de famílias que já ocupam determinado território (populações tradicionais), ou, ainda, nos casos de regularização de famílias em PA's já constituídos, quando se aplica a IN 71.

Análise do Controle Interno

Conforme resposta do Superintendente, o banco de dados informal apresentado abrange todas as publicações em Boletim de Serviço, seja de emissão de CCU ou cancelamento de CCU. Entretanto, esta equipe esclareceu, previamente à solicitação de mencionado relatório, que a Unidade deveria apresentar os dados apenas das famílias efetivamente assentadas, ou seja, solicitou-se a filtragem necessária das informações.

Importa notar que, na resposta dada pela Superintendência Regional, não houve explicações para a ausência de publicidade de cada beneficiário citado, mas somente de



um indivíduo, restando pendentes de esclarecimentos/comprovantes a situação dos demais 209 casos identificados.

Assim, considerou-se que a questão permanece não sanada. Vale lembrar que, no Acórdão nº 753/2008 – Plenário, o Tribunal de Contas da União requer ao INCRA (...) 2.5. *que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema SIPRA ou sistema que vier a substituí-lo com os documentos que derem origem aos registros e, **quando da apresentação das contas da entidade, elabore parecer a respeito da confiabilidade dos dados presentes no sistema*** (Parágrafos 4.1 ao 4.62 do Relatório de fls. 316/454). **(grifo nosso)**

Desse modo, conclui-se que a UJ não cumpriu esse subitem do Acórdão nº 753/2008, tendo a UJ publicado em sua página eletrônica oficial somente parte dos beneficiários contemplados a partir de 2008. Esse achado denota a existência de impropriedades na ferramenta de controle e nos processos de informação e comunicação da UJ.

Entretanto, quanto à falha do SIPRA pela não publicação da ordem de classificação das famílias, constatou-se que é um problema cuja solução foge a alçada da Regional. Esta equipe, de posse de processos disponibilizados, observou que, internamente, os relatórios emitidos pela SR-10 informam a ordem classificatória dos beneficiários.

Por fim, restou suficiente a justificativa para os casos em que a ordem de classificação não é aplicável, pois, conforme destacou o Superintendente, há ocorrências de ocupação consolidadas, absorvidas pelo INCRA, que dependem tão somente de reconhecimento de situação de fato. Tais assentamentos não se enquadram no processo classificatório determinado no Acórdão TCU nº 753/2008, devendo ser tratados pelo SIPRA, mas de forma diversa.

Recomendações:

Recomendação 1: Em atendimento ao subitem 2.5, do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário, adotar providências no sentido de avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações publicadas mediante o Sistema SIPRA, na Internet, com os documentos que derem origem aos registros.

Recomendação 2: Gestionar junto ao INCRA Sede o aperfeiçoamento do Sistema SIPRA, de forma que esse Sistema gere relatórios em formato aberto, para divulgação pública, da ordem de classificação daqueles beneficiários abrangidos pela Lei 8.629/1993 e de forma a atender, também, a Lei nº 12.527/2011, de Acesso à Informação.

Recomendação 3: Em atendimento ao subitem 2.5, do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário, acostar ao processo de contas da UJ parecer a respeito da confiabilidade dos dados presentes no SIPRA.

1.1.2.3 INFORMAÇÃO

Controles Internos existentes na Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina/SR-10 para o atendimento à demanda de inscritos no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Fato



A metodologia adotada para examinar os controles internos existentes na UJ para o gerenciamento da demanda de inscritos no PNRA consistiu na obtenção de informações sobre como estão implementados o Ambiente de Controle, a Avaliação de Risco e Procedimento de Controle, a Informação e Comunicação e o Monitoramento.

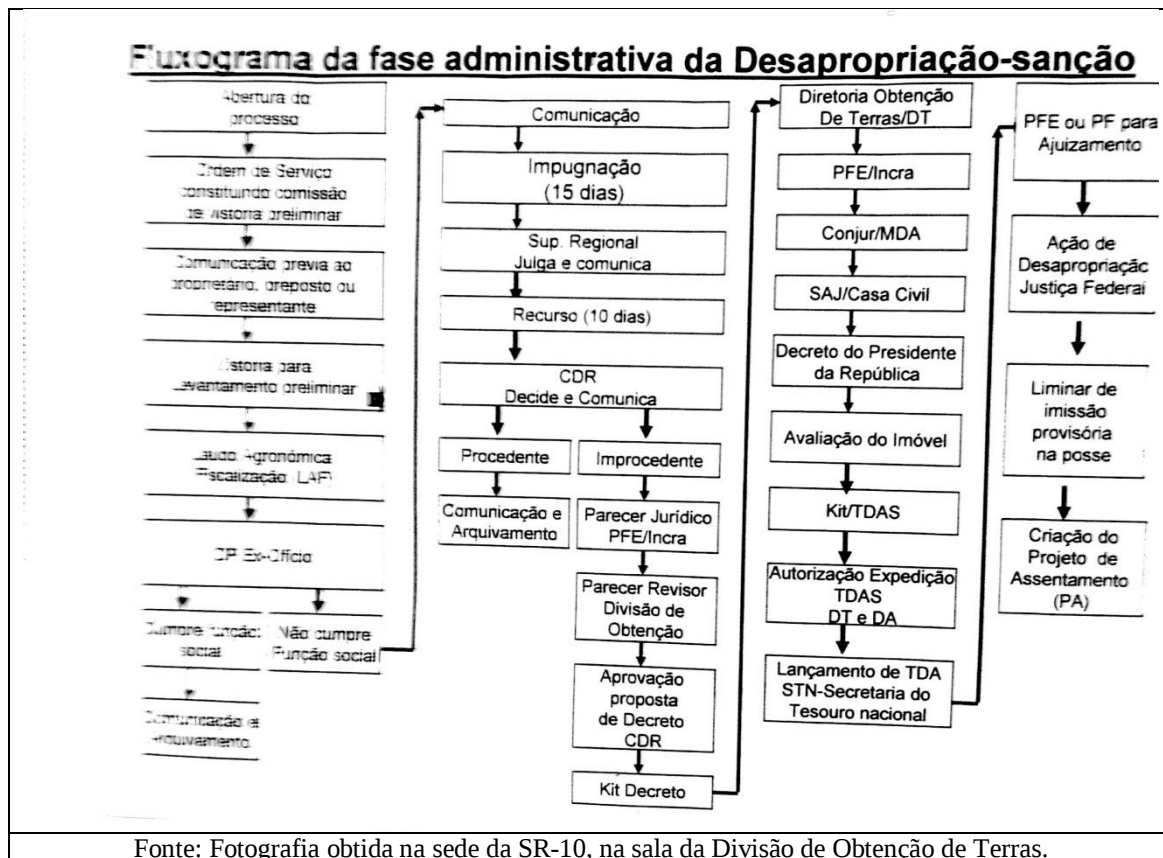
Em relação ao Ambiente de Controle, solicitou-se que a Unidade apresentasse os documentos (regimento, estatuto, normas, manuais, organograma, normativos internos etc.) que formalizam a) as atividades e procedimentos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR; e b) que informasse os responsáveis (com organograma hierárquico, se houver) pela obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR. Nesse sentido, o gestor informou:

a) As atividades e procedimentos do processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo da reforma agrária, notadamente a atividade de cadastro, seleção e homologação de famílias para o PNRA, devem obedecer em âmbito geral ao disposto nos art. 17, 19, I a V e 20 da Lei n.º 8.629/93. Ao nível de regulamentação interna seguem em anexo a Norma de Execução n.º 45, a Instrução Normativa n.º 71 e as Portarias INCRA n.º 05, 06 e 07/2013 que estabelecem regimento e fluxo operacional das atividades; e b) No âmbito da jurisdição da SR, os responsáveis pela gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA (candidatos ao Programa) são o Gestor do SIPRA, Serviço de Implantação de Projetos de Assentamento, o Chefe da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento e em última instância o Superintendente Regional.

Quanto aos normativos adotados pela Unidade, concluiu-se, com base no relato do gestor e comprovantes apresentados, que há um amplo arcabouço de normas e procedimentos internos para esse tema. Dentre os documentos apresentados, constam os seguintes: a Norma de Execução n.º 45, de 25/08/2005, que dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); e 03 (três) anexos, quais sejam: I - modelo de ordem de serviço para criar um grupo de trabalho de seleção de beneficiários da reforma agrária, II – sistemática de classificação, III – termo de compromisso a ser firmado pelo candidato a beneficiário do PNRA; IN n.º 71, de 17/05/2012, sobre a definição das medidas a serem adotadas em caso de irregularidades nos assentamentos; Decreto n.º 433, de 24/01/1992, sobre a aquisição de imóveis rurais para o PNRA, por meio de compra e venda; Ordem de Serviço n.º 52 de outubro/2013, que designou o gestor do SIPRA, para efetivar os procedimentos administrativos de seleção e homologação de famílias, bem como a criação de projetos de assentamento; Portaria MDA n.º 05, de 31/01/2013, dispõe sobre os procedimentos administrativos voltados à obtenção de imóveis rurais para o PNRA; Portaria MDA n.º 06, de 31/01/2013, dispõe sobre a ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para o PNRA, requisitos para a seleção de candidatos à beneficiários; e Formulário de Inscrição de unidades familiares candidatas ao PNRA.

Na Divisão de Obtenção de Terras, identificou-se, ainda, o fluxograma a seguir que trata das etapas que envolvem desde a desapropriação até a criação do projeto de assentamento:





Também, solicitou-se esclarecimentos sobre: a) a Política de Capacitação da Unidade, para verificar se essa assegura qualificação adequada dos servidores responsáveis por essas atividades; e b) a forma como os procedimentos e as instruções operacionais em relação à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA são repassados aos servidores. Em resposta, a UJ informou o seguinte:

a) De forma geral, as demandas de capacitação são levantadas no início do exercício de forma a instrumentalizar e qualificar a atuação da SR durante o decurso do ano, visando ao atendimento do nível operacional do Plano de Ação da SR. Dessa forma, é estabelecida uma programação inclusive orçamentária para as iniciativas de capacitação. No entanto, nos últimos anos tem sido regra a redução pelo INCRA Sede das metas físicas e orçamentárias referente à ação 2000/ PO 01 (Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação) do Programa 2120 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o que acaba impactando no planejamento inicialmente realizado ao nível regional. Como consequência, as demandas de capacitação acabam sendo apresentadas à Diretoria de Gestão Administrativa (INCRA-Sede) pelos servidores e pela gestão da SR na medida das demandas dos próprios servidores, sem garantia prévia de recurso orçamentário na gestão da SR; e b) Os normativos que contêm as instruções e procedimentos referentes ao processo de cadastramento, seleção e homologação de famílias são disponibilizados aos servidores da área afeta através de Memorandos Circulares e para todos os demais servidores através da disponibilização em links do sítio INCNET/Institucional/Legislação.

Sobre a forma como tem sido conduzida a política de capacitação, o relato do Superintendente demonstra fragilidades, visto que os cortes orçamentários têm motivado que os pleitos nesse sentido sejam pensados/realizados pelos próprios demandantes, com as limitações que permeiam essa iniciativa.

Não se verificou problemas quanto à forma escolhida pela UJ para disponibilizar informações sobre o assunto aos servidores responsáveis.

Quanto à Avaliação de Risco e ao Procedimento de Controle, pediu-se a Unidade que apresentasse os documentos sobre a ordenação lógica de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR (fluxogramas, organograma etc.). Sobre esse tema, o gestor assim se pronunciou:

O fluxo dos procedimentos de obtenção e gestão das informações em relação ao público-alvo do PNRA, descrito na NE n.º 45/2005 objetiva o assentamento de famílias na qualidade de beneficiárias do referido Programa. O referido fluxo compreende as seguintes etapas:

a) INSCRIÇÃO

Passo 1 – Cadastramento: Realizado na jurisdição da SR, em regra pelos servidores da Divisão de Obtenção, através do preenchimento do formulário de cadastro. O cadastramento é livre a qualquer interessado no PNRA.

Passo 2 – Pesquisa: De posse dos formulários de cadastro, o Serviço de Implantação de Projetos de Assentamento, vinculado à Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento encaminha a relação de cadastrados ao Gabinete da SR para posterior encaminhamento de Ofício à Junta Comercial, IGP e INSS, visando à realização de pesquisas para averiguar o preenchimento dos requisitos para enquadramento dos cadastrados na condição de candidato do PNRA. Nesta fase a Diretoria de Obtenção/Coordenação de Implantação do INCRA-Sede encaminha também a relação de cadastrados para consulta ao CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), gerenciado pela DATAPREV.

Passo 3 – Notificação/Defesa: Caso haja algum impedimento, o cadastrado é notificado para apresentar defesa. Caso persista a situação/condição impeditiva, o cadastrado é eliminado do processo.

b) SELEÇÃO

Serviço de Implantação na SR procede à classificação dos candidatos de acordo com os critérios do § 3º do art. 8º da NE n.º 45/2005.

c) HOMOLOGAÇÃO

Superintendente Regional aprova formalmente a lista de candidatos, com emissão da Relação de Beneficiários (por Projeto de Assentamento).

Ainda sobre o assunto em comento, pediu-se a UJ esclarecimentos acerca da: a) capacidade de a SR-10 identificar os eventos que poderiam impactar na capacidade da UJ em obter e gerir as informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR; b) escala de prioridades de atuação em função dos eventos, gargalos e pontos críticos identificados; e c) existência de “check-list”, instrução normativa etc. para assegurar que as tarefas rotineiras relativas à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR sejam realizadas correta e tempestivamente.

Em resposta, o gestor alegou que:

a) A UJ está sempre vinculada à observação das necessidades pontuais, emergentes bem como sobre as demandas oriundas dos movimentos sociais em relação aos trabalhadores acampados, também observadas no Diagnóstico Regional elaborado pela Superintendência Regional de SC, através da equipe técnica da Divisão de Obtenção de Terras.

Também há a interligação dos movimentos sociais com a Ouvidoria Agrária, vinculada ao Gabinete da Superintendência Regional, que replica as informações e demandas.

Apesar de todo o monitoramento em relação aos acampamentos, muitas demandas são efêmeras, pois com o decurso do tempo de acampamento e em

face das dificuldades regionais para aquisição de áreas, muitos trabalhadores acabam se afastando das áreas acampadas, em virtude da necessidade de sobrevivência econômica.

b) A escala de prioridades obedece rigorosamente ao que está definido na norma de execução nº 45, de 25 de agosto de 2005 que dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, seguindo o art. 8º desta mesma norma, transcrito a seguir:

“Art. 8º. Para a etapa de inscrição a Superintendência Regional constituirá equipe de seleção, mediante ordem de serviço, conforme modelo do Anexo I, a quem cabe a responsabilidade da execução do processo seletivo de cada Projeto de Assentamento até a aprovação de relatório conclusivo.

Parágrafo primeiro. Os integrantes das equipes de seleção devem observar a correta aplicação desta metodologia de seleção, legislação que rege a matéria, objetivos preconizados no Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, utilizando como instrumento o sistema de informações do INCRA.

Parágrafo segundo. Os integrantes das equipes de seleção devem acompanhar a definição das famílias para ocuparem as vagas no Assentamento, obedecendo à capacidade de assentamento. Deve-se fazer mediante participação dos candidatos (as) inscritos, das entidades representantes dos mesmos, podendo contar também com a participação das entidades municipais, estaduais envolvidas no processo de implantação do assentamento.

Parágrafo terceiro. Havendo necessidade de equacionar impasses de difícil conclusão para os membros participantes das reuniões de organização do assentamento, o INCRA emitirá relação de classificação com os parâmetros descritos na sistemática de classificação, Anexo II, desta Norma de Execução:

- a) tamanho da família - TF*
- b) força de trabalho da família - FT*
- c) idade do candidato - IC*
- d) tempo de atividade agrícola - TAA*
- e) moradia no imóvel - MI*
- f) moradia no município - MM*
- g) tempo de residência no imóvel - TR*
- h) renda anual da família – RAF”*

c) As rotinas gerenciadas pelo INCRA no âmbito da obtenção e gestão das informações acerca do público-alvo da Reforma Agrária seguem rigorosamente a Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005.

Sobre o questionado na alínea “a”, verificou-se a estratégia de interação da Unidade Jurisdicionada com outros atores e estudos técnicos, de forma a tentar se antecipar a esses eventos. Ainda assim, é de se alertar que o SIPRA, a principal ferramenta de controle da Autarquia, deveria ter condições de analisar as informações obtidas mediante essas pesquisas para o cotejamento dos registros oficiais com a situação ocupacional mais recente. Sobre a alínea “b”, entendeu-se que a Norma de Execução enumerou eventos externos, ou seja, situações que devem ser consideradas para priorizar a seleção das famílias. No entanto, não se verificou em tal instrumento eventos internos que possam ser enfrentados pela SR-10 e quais seriam os procedimentos a serem adotados a fim de minimizar riscos. Importa lembrar que, a respeito de pontos críticos, a UJ afirmou que toma conhecimento sobre os novos acampamentos com relativa rapidez, mas que não consegue alimentar o SIPRA concomitantemente. Sobre a alínea “c”, constatou-se que o Artigo 18 da citada NE nº 45/2005 não contém a resposta ao questionamento, visto que tal instrumento dispõe sobre a necessidade de ainda ser criada essa rotina de obtenção e gestão das informações, por meio de um manual operacional.



Sobre os processos de Informação e Comunicação, questionou-se a Unidade o seguinte:

- a) quais são os indicadores de eficácia e eficiência utilizados no processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR;
- b) se as ocorrências relacionadas ao gerenciamento do processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA são repassadas à alta administração e levadas em consideração para minimização/mitigação dos problemas apresentados.

Quanto a esse assunto, o Superintendente explicou que:

O principal indicador institucional de eficiência utilizado pela UJ é a relação entre o dispêndio de recursos financeiros e o atingimento das metas físicas, notadamente na Ação 211A/PO 06 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do PNRA. No que tange à eficácia, além do atingimento formal das metas físicas, considera-se também o cumprimento das tarefas e prazos das atividades contidas no Plano de Ação da UJ, articuladas com o atendimento das demandas apresentadas pelas entidades representativas dos trabalhadores em situação de acampamento e/ou público em geral cadastrado.

A presente questão destinou-se a conhecer os indicadores de eficácia e eficiência utilizados pelo gestor para avaliar o tratamento dos dados registrados no SIPRA, como tais informações são repassadas à administração e se são utilizadas para mitigar problemas que se apresentam. Não se considerou que a pergunta tenha sido adequadamente compreendida.

Por fim, para saber acerca do Monitoramento realizado pela Unidade, solicitou-se a apresentação de documentos/relatórios que comprovassem o acompanhamento das ações adotadas no exercício de 2013. Quanto a isso, foram apresentados pelo gestor os seguintes documentos: Espelho do SCDP para vistoria por servidor de imóvel rural em Santa Terezinha com a presença de ocupantes não cadastrados; Relatório de Viagem de 18 a 23/11/2013 para inspeção de imóveis e coletas de matrículas, bem como para cadastrar famílias acampadas no imóvel desapropriado da empresa Companhia Volta Grande de Papel Ltda.; Relatório de Viagem de 02 a 06/12/2013, sobre o deslocamento de servidor para cadastrar famílias nos acampamentos Nova Esperança e Egídio Brunetto, bem como para contatar as Prefeituras de Mafra e Lebon Régis para tratar do CADÚnico; e Relação de Acampados de Lebon Régis, Edson Soibert, Passos Maia, Polacos e Mafra/Canoinhas.

Os relatórios de viagem apresentados denotam que, em 2013, houve atuação do INCRA no início do mês de fevereiro (uma vez) e no fim do ano (duas vezes), para monitorar as informações sobre os candidatos à beneficiários do PNRA, bem como de realizar outras atividades correlatas, tais como a pesquisa de imóveis passíveis de desapropriação e contatos junto às prefeituras, para cruzamentos de informações.

1.1.3 AVALIAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Desconformidades nos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Fato

Todos os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional se apresentam registrados na conta contábil 1.4.2.1.1.22.64 IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA, pelo saldo em 31/12/2013 no valor de R\$ 21.413.426,54, não sendo possível nesse momento avaliar a conformidade dos registros

nessa conta porque a Unidade não apresentou resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201407468/03, de 11/04/2014.

A conta na qual estão contabilizados todos os imóveis é destinada a registrar bens imóveis dominiais da União não registrados no SIAPA e que ainda não tenham sido repassados aos assentados.

Conforme DN TCU n.º 127, itens 3.2.4 e 6.2, o Relatório de Gestão deveria apresentar: “3.2.4. Demonstração do cronograma de levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados no exercício de referência do relatório de gestão e nos anteriores para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas, conforme determina o item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004 – Plenário.”

“6.2 Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da SR em contas contábeis pertinentes, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, levando-se em consideração o que determina os subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU/Plenário, a seguir discriminados:

- a) os imóveis desapropriados e que ainda pertencem à Autarquia devem ser registrados em contas específicas do ativo real, discriminando a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);
- b) os imóveis já transferidos aos assentados, mas que podem ser revertidos ao domínio da Autarquia em decorrência de cláusulas contratuais de reversão devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com controle, em conta-corrente, dos beneficiários;
- c) os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis.”

A demonstração do cronograma para registro contábil dos imóveis desapropriados no âmbito da SR deve contemplar as fases que o compreende com as respectivas datas, a comparação entre as ações previstas e as efetivamente executadas e a identificação do coordenador responsável.

Contudo, o item 6.2 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO do Relatório de Gestão contém apenas a seguinte informação:

“6.2 Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da SR. O evento no SIAFI para pagamento de imóveis para a reforma agrária não incorpora estes imóveis no patrimônio do INCRA. Não existem estas informações no âmbito da Superintendência Regional de Santa Catarina (SR-10).”

Causa

Os dirigentes da Unidade não deram a devida prioridade ao assunto no curso do exercício de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio da Solicitação de Auditoria n. ° 201407468/03, de 11/04/2014, foi requerido à Unidade:

“1.1 Apresentar a Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária, detalhando os imóveis **registrados e a registrar** nas contas contábeis específicas de controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária.

Conta Geral	14211.22.00	BENS DOMINIAIS NAO-REGISTRADOS NO SIAPA
Contas Específicas	14211.22.62	IMOV.REGISTRADOS CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCU
	14211.22.63	IMOV.REGIST.CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCDRU
	14211.22.65	IMOV.A REGISTRAR CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCU
	14211.22.66	IMOV.A REGISTRAR CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCDRU
	14211.22.67	IMÓVEIS REGISTRADOS DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA.
	14211.22.99	OUTROS
Conta Compensado	1.9.9.1.1.27.00	BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO

1.2 Apresentar cronograma previsto no item 3.2.4 DN TCU n.º 127, com o fito de atender às determinações do Acórdão nº 557/2004, subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3. Caso não tenha sido instituído cronograma, apresentar esclarecimentos.”

Além desta Solicitação, os gestores tomaram conhecimento da ressalva através do Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado à Unidade por meio do Ofício nº 15.780/2014/CGU-R/SC, de 24.06.2014, com prazo para manifestação até 07.07.2014.

Cabe destacar que, embora oportunizada a possibilidade de esclarecer o fato, a UJ não apresentou manifestação.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos no Relatório Preliminar de Auditoria, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, nas contas contábeis específicas, nos moldes requeridos no item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004 - Plenário.

1.2 DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS



1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nas informações contidas no Relatório de Gestão da Unidade sobre a execução físico-financeira da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Fato

Trata-se da análise das informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, apresentadas nos subitens 3.2 e 3.3 do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina/SR - 10.

O cotejo entre os dados das execuções física e financeira da referida Ação demonstrou, em princípio, incompatibilidades no desempenho de atividades que compõem a Ação 211A, quais sejam:

Quadro 01 - Macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária.

Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física		
Plano Orçamentário	Prevista	Realizada	Realização/Previsão (%)
a) Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais	5.000	3.482,25	69,65%
b) Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias de Reforma Agrária	100	51	51,00%
c) Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	1	0	0,00%
d) Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária	0	0	0,00%

Fonte: Quadro 05 do Relatório de Gestão da SR-10/2013.

Quadro 02 - Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física
---	-------------



Plano Orçamentário	(Produto/Unid)	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
a) Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obra Iniciada (famílias)	910	129	14,18%
b) Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	Lote ou Parcela Vistoriada	300	181	60,33%
c) Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Serviço de Topografia Realizado	125	78	62,40%

Fonte: Quadro 08 do Relatório de Gestão da SR-10/2013.

Sobre as incompatibilidades mencionadas, verificou-se, com base nas informações contidas no Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA – SR/10, a baixa execução de algumas metas físicas em contraponto a elevada execução das metas financeiras correlacionadas, da seguinte forma:

- No Macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - a atividade “a” apresentou uma execução financeira de 94,06%; a atividade “b”, 100%; a atividade “c”, 93,90%; e a atividade “d”, 83,18%;

- No Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - a atividade “a” apresentou uma execução financeira de 64,44%; a atividade “b”, 97,88%; e a atividade “c”, 100%;

Também, foram percebidas inconsistências com relação aos quantitativos informados, quando citados mais de uma vez. As inconsistências verificadas foram as seguintes:

- Atividade “Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais”

- Sobre a execução de meta física dessa atividade, observou-se divergência entre a dimensão do total de áreas vistoriadas citada às fls. 17 (3.125 ha) e a dimensão total descrita às fls. 60 (3.482,25 ha) no Quadro 05.
- Segundo consta do Ofício INCRA/SR (10) G nº 695, de 25/04/2014, a execução física dessa atividade restou prejudicada em vista da greve dos servidores em prol da disponibilização pela UJ de Equipamentos de Proteção Individual - EPI. Questionou-se a SR-10 sobre quais seriam as alternativas para este exercício.
- Houve realização de 94,06% da meta financeira, não obstante a baixa execução física.

- Atividade “Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias de Reforma Agrária”

- não se observou a relação entre a execução física informada às fls. 13 (Execução de 100% - “40% dos acampados que atendem os critérios do MDS inseridos no CADÚnico; 75% dos assentados que atendem aos critérios do MDS inseridos no CADÚnico; e 100% dos assentados que atendem aos critérios do MDS inseridos no CADÚnico”) e aquela descrita às fls. 60 (Execução de 51%), no Quadro 5.

- Atividade “Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária”

- a. observou-se divergência entre a execução física informada pela Unidade às fls. 22 (Execução de 600%, uma vez que, segundo o RG/2013: *Foram cadastrados os perímetros de 61 projetos de assentamento [a meta prevista era cadastrar o perímetro de 10 PA] no QGis ...*”) e aquela constante das fls. 60 (que ilustra no Quadro 05 um quantitativo de execução “0”).

- Atividade ‘Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária’

- a. de acordo com o mencionado às fls. 65 (Quadro 7), a Resolução Conama nº. 458/2013 não mais exige o licenciamento ambiental para a criação, implantação e operação dos assentamentos de reforma agrária. No RG/2013, consta que, em vista da vigência dessa nova Resolução, essa atividade não foi executada. Entretanto, houve a execução de 83,18% da meta financeira.

- Atividade “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”

- a) Sobre a execução da meta física, constatou-se diferença entre o total informado de famílias beneficiadas às fls. 32/33, no item “Prover Infraestrutura” (Meta de 910 famílias. Situação: Executada), o total citado às fls. 68, no subitem 3.3.3 (261 famílias) e o mencionado às fls. 66, no Quadro 08 (129 famílias).
- b) Observou-se, também, divergência entre o montante de despesas efetuadas citado no Relatório de Gestão da Unidade, às fls. 68, subitem 3.3.3 (R\$2.322.871,86) e aquele mencionado às fls. 66, no Quadro 08 (R\$ 1.562.782,06).
- c) Solicitou-se a UJ que informasse os motivos que impactaram o desempenho da meta física dessa atividade, quais as propostas para uma melhoria futura na execução da meta física e o motivo para a execução de 64% da meta financeira, não obstante baixa execução física (14%).

- Atividade de “Supervisão Ocupacional em Projetos de Assentamento”

- a) Observou-se divergência entre o produto considerado, às fls. 34, para a meta física (“2013: 300 famílias (MCMVR) e 400 famílias (outras – crime ambiental, CAR, compra e venda etc.”) e aquele adotado no Quadro 08, às fls. 66 (300 lotes ou parcelas vistoriados).
- b) De acordo com o que foi citado no RG/2013, às fls. 34, depreendeu-se que a SR-10 executou muito além da meta física prevista, pois constou o seguinte: *Foram supervisionadas 1.206 parcelas em 108 PAs (...)*. No entanto, às fls. 66, no Quadro 08, constou que houve a supervisão ocupacional de somente 181 lotes.

- Atividade “Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento”

- a. Conforme consta das fls. 33, alínea “b” a meta física não foi executada, todavia o Quadro 08, às fls. 66, cita 78 serviços de topografia realizados.
- b. A SR-10 informou, às fls. 33, alínea “b”, que a indisponibilidade de recursos motivou a não execução dessa atividade, todavia o Quadro 08, às fls. 66, cita a execução de 100% dos recursos (R\$ 62.123,25).

Em vista das incompatibilidades mencionadas, requereu-se manifestação da SR-10, mediante a Solicitação de Auditoria nº 201407468/007, de 15/04/2014, para que fossem prestados os esclarecimentos pertinentes. Após o recebimento das explicações da Unidade, foram elaborados novos Quadros (03 e 04), que retificam e ilustram o desempenho da Ação 211A, no tocante aos dois macroprocessos citados. Os Quadros em referência ficaram da seguinte forma:

Quadro 03 - Macroprocesso de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária.

Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física		
Plano Orçamentário	Prevista	Realizada	Realização/Previsão (%)
a) Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais	5.000	3125	62,50%
b) Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias de Reforma Agrária	(não foi esclarecida)	173	-
c) Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	1	(Não foi esclarecida)	-
d) Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária	0	0	0

Quadro 04 - Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais		Meta Física		
Plano Orçamentário	(Produto/Unid)	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
a) Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obra Iniciada (famílias)	910	261	28%
b) Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	Lote ou Parcela Vistoriada	(não foi esclarecida)	1206	-
c) Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Serviço de Topografia Realizado	125	0	0%

Fonte: Quadro 08 do Relatório de Gestão da SR-10/2013.

Após o novo cotejamento, concluiu-se que, de fato, ocorreram incompatibilidades entre as execuções física e financeira das atividades “a” e “d”, componentes do Macroprocesso de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos. Quanto à atividade “a”, a constatação no que tange à baixa execução da meta física a despeito do uso da maior parte dos recursos financeiros foi esclarecida. Não houve manifestação do



gestor para esclarecer o uso dos recursos da atividade “d”. No que diz respeito às atividades “b” e “c”, houve dúvida quanto à meta física prevista.

Acerca do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, concluiu-se que havia incompatibilidades entre as execuções física e financeira das atividades componentes “a” e “c”. Para ambas as atividades, a constatação de baixa execução da meta física a despeito do uso da maior parte dos recursos financeiros foi esclarecida. Em relação à atividade “b”, houve dúvida quanto à meta física prevista.

Cumpre destacar que, dentre as situações que ficaram pendentes de esclarecimento, não houve justificativas para a utilização de recursos da atividade de demarcação com a aquisição de materiais de consumo.

Por fim, as falhas que se apontou no texto do Relatório de Gestão/2013 prejudicaram o entendimento do desempenho da Ação 211A.

Causa

- Inconsistências nos dados contidos no Relatório de Gestão:

- a) fragilidades nas rotinas de obtenção e gerenciamento de informações;
- b) falha na sistemática adotada para elaboração e revisão do texto.

- Incompatibilidades entre as execuções física e financeira da Ação:

- a) paralisação em função da greve nacional de servidores;
- b) demandas judiciais que impuseram a utilização da força de trabalho da UJ em atividades não previstas;
- c) não consideração, pela UO, de todas as atividades e insumos necessários à consecução dos produtos da Ação 211A, quando da elaboração do orçamento; e
- d) uso de recursos para custeio de despesas não relacionadas aos objetivos da Ação 211A; e
- e) restrições orçamentárias.

Manifestação da Unidade Examinada

Após ter sido instada sobre as inconsistências percebidas no RG/2013, no tocante às execuções física e financeira da Ação 211A, a SR-10, mediante o Ofício INCRA/SR (10) G nº 695, de 25/04/2014, relatou o seguinte:

- Sobre a Atividade ‘Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais’

a) A informação transcrita às folhas 60 do Relatório de Gestão da UJ, a qual revela o número de 3.482,25 ha vistoriados é equivocada, devendo ser considerado o quantitativo relatado à folha 17, pois, em 2013, pelos dados da Execução Física Mensal - Exercício Atual 2013, Sistema SIR/Módulo de Monitoramento e Avaliação, foram fiscalizados 4.471,2500 hectares, sendo 3.125,0000 hectares fiscalizados e concluídos em janeiro de 2013, na modalidade vistoria para levantamento de dados e informações (preliminar, fase de campo).

b) (...) Considerando que o processo licitatório iniciou-se em 24/09/2013 para aquisição dos referidos equipamentos, espera-se que, ao longo do exercício de 2014, seja revertida a baixa execução do exercício de 2013, caso mantenha-se a regularidade e periodicidade da descentralização orçamentária referente à ação respectiva pelo INCRA-Sede.

c) Além das atividades de vistorias “strictu sensu” referente à ação orçamentária, há os demais trabalhos inerentes à Divisão de Obtenção de Terras que, infelizmente, não contam para



composição da meta de avaliação e de execução. Dentre essas atividades estão a elaboração do Diagnóstico Regional de 2013 e a elaboração da PPR - Planilha de Preços Referenciais do Mercado de Terras, com vistas a balizar os preços praticados nas ações de desapropriação de terras pelo INCRA. Além disso, recursos da referida ação foram utilizados para prestar apoio às atividades de perícia a campo em ações da AGU, Procuradoria da Fazenda Nacional e outras autarquias afins, quando solicitadas ao INCRA.

Outra importante atividade que interrompeu a meta financeira foi a absorção por esta Divisão de novos trabalhos, a exemplo das vistorias de 19 imóveis rurais com total de 4.343,2687 hectares, com intuito de atender demanda judicial contra Madeireira Beira Rio Ltda, do município de Major Vieira. Esta atividade também dificultou o cumprimento de 100% da meta devido à absorção de tempo, recursos disponíveis e mão de obra técnica, também relatado à folha 17 do Relatório de Gestão do exercício de 2013.

- Atividade “Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias de Reforma Agrária”

a) O lançamento de 51 famílias no quadro 5 não procede. O quantitativo correto é de 173 famílias assentadas, quantitativo esse coletado dos dados do SIPRA. Todas as famílias homologadas no ano de 2013 foram incluídas no CADÚnico, trabalho esse que foi feito junto às prefeituras municipais as quais confirmaram em formulário impresso a inclusão das famílias. Também houve resposta dos assentados à solicitação dos técnicos do INCRA com apresentação pessoal ou através do envio por carta direcionada ao Superintendente Regional do comprovante de inclusão ao CADÚnico.

- Atividade “Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária”

a) A diferença entre as informações sobre a execução do Plano de Ação (fls. 22) e a execução física da Ação Orçamentária “Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária” ocorreu devido à interpretação diversa sobre o que seria a meta física da Ação a ser inserida no módulo monitoramento. Conforme conceito contido no manual do Módulo Monitoramento, na referida ação estão contidas variadas atividades. No entanto, quando da definição da meta para inserção do Módulo, considerou-se apenas uma das atividades, qual seja, a capacitação de assentados e ou técnicos da ATER na temática ambiental rural de atividades. Ainda assim, apesar da realização de mais de uma capacitação no exercício de 2013, conforme fls. 23 do Relatório de Gestão, **o preenchimento do módulo monitoramento não foi realizado devidamente quanto à execução física. (grifo nosso)** Em resumo, deve-se proceder a um ajuste no campo execução física realizada alterando para o quantitativo de P.As beneficiados/monitorados, incluindo os dados de todas atividades realizadas, tanto as capacitações quanto as atividades descritas na fls. 22 do Relatório de Gestão 2013.

- Atividade ‘Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária’

a) Em relação a este subitem específico responderemos posteriormente, uma vez que a servidora que pode nos dar suporte à consulta/análise mais pormenorizada da execução financeira no SIAFI retorna de férias apenas no dia 05/05/2014.

- Atividade “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”

a) O dado correspondente a 129 famílias – Quadro 08 – é incorreto e deve ser corrigido no relatório. O dado correto corresponde a 261 famílias (Item 3.3.3: Total de famílias beneficiadas em convênios assinados em 2013 - Propostas SICONV: 028767/2013, 028056/2013, 028031/2013, 019940/2013), pois o quantitativo se refere ao número de famílias dos PAs beneficiados conforme consulta no SIPRA. O dado da fls. 32/33 deveria ter sido reavaliado ao longo do exercício para diminuição da meta. Apesar disso, os marcos/produtos e as tarefas foram executados em sua totalidade em relação ao exercício de 2013 (elaboração e execução de plano), tendo em vista os convênios firmados.



b) O montante de R\$ 2.322.871,86 (Item 3.3.3) corresponde somente aos convênios (liquidado + inscrito em restos a pagar). Identificamos equívoco no valor do repasse informado anteriormente para o convênio Prefeitura de Timbó Grande, no qual constou o valor total do convênio em lugar do valor do repasse Incra. Dado corrigido no quadro R\$ 1.562.782,06 (quadro 08): valores de convênios liquidados + custeio da ação liquidado.

Detalhamento dos convênios assinados em 2013

Município	PA	Km	Famílias beneficiadas	Valor do repasse	Data da Ordem Bancária
Calmon	Jangada	20,35	100	898.613,13	18/11/2013
Lebon Regis	Palmares Corrego do Segredo II	27,82	32 26	455.893,75	10/01/2014
Timbó Grande	Nova Cultura	13,45	33	403.599,96	10/01/14
Matos Costa	13 de Outubro São João I	11.19	35 35	552.011,03	20/11/2013
Total	6	61,62	261	2.310.117,87	

Fontes: SIPRA e SICONV - Propostas: 028767/2013, 028056/2013, 028031/2013, 019940/2013.

Item	Valor
a) Valor total dos convênios assinados em 2013	2.310.117,87*
b) Valor repassado convênios em 2013 (liquidado)	1.450.624,16
c) Valor do custeio da ação executado em 2013 (liquidado)	112.157,90
d) Total liquidado em 2013 (b + c)	1.562.782,06
e) Valor inscrito em restos a pagar convênios 2013 - repassado em 2014	859.493,71
f) Valor total empenhado em 2013 (liquidado + restos a pagar)	2.422.275,77

As Ordens Bancárias dos convênios com os municípios de Lebon Regis e Timbó Grande, que totalizam R\$ 859.493,71, foram emitidas em 10 de Janeiro de 2014. Esse valor consta no quadro 8 como Restos a pagar 2013. É importante destacar que o trabalho técnico da equipe de infraestrutura de analisar os projetos foi realizado e o convênios foram assinados em 2013.



No Quadro 8, o valor de R\$ 1.562.782,06 - Fonte foi a Administração / SIAFI - se refere ao valor dos repasses dos convênios realizados em 2013 mais o valor de custeio da ação executados em 2013. Para análise da execução do ano é importante considerar os valores empenhados e que por falta de financeiro foram inscritos em restos a pagar.

Conforme exposto, não há divergência nas informações prestadas.

c) Quanto ao cumprimento da meta física é importante destacar que a meta inicial da SR/10 para 2013 era atender 910 famílias, com a demanda orçamentária de R\$6.807.388,38, conforme comprovam documentos em anexo enviados ao Incra/Sede em 28/02/2013 solicitando os recursos de acordo com o planejamento da Divisão de Desenvolvimento da superintendência. Por conta de cortes orçamentários, o Incra/Sede não disponibilizou o orçamento solicitado, mas manteve a meta de famílias a serem atendidas pela superintendência, o que impossibilita que tal meta seja atendida. Com os recursos disponibilizados foi possível atender apenas parte de demanda inicial, e para isso foram assinados quatro convênios totalizando 261 famílias beneficiadas. Quanto à execução do orçamento, 99,88% do orçamento disponibilizado para a SR foi empenhado, sendo que 64,4% foi liquidado em 2013 e 35,44 % foi inscrito em restos a pagar por falta de recursos financeiro. A liquidação dos valores inscritos em restos a pagar foi realizada em 10/01/2014, quando o Incra/Sede disponibilizou os recursos financeiros.

- Atividade de “Supervisão Ocupacional em Projetos de Assentamento”

a) (...) na prática a quantidade de lotes vistoriados corresponde à quantidade de famílias para fins de contabilização de meta, uma vez que apenas uma família pode ser beneficiária em um lote ainda que na prática possam haver coabitação de mais de uma família em um mesmo lote.”

b) O dado correto para o quadro 08 do relatório de gestão é 1.206 lotes, conforme consta no Módulo monitoramento do Incra. A informação deverá ser corrigida no relatório de gestão.”

- Atividade “Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento”

a) Primeiramente, é prudente estabelecer o diferencial entre as duas questões apresentadas, por tratarem-se de atividades independentes

O descritor contido às folhas 33, alínea “b”, refere-se às atividades de georreferenciamento de projetos de assentamento. Essa ação corresponde aos procedimentos técnicos em conformidade com as especificações normatizadas pela Lei nº 10.267/01, cujas ações deverão ser feitas nos novos projetos a serem medidos com a devida atualização das peças técnicas elaboradas sob antigos procedimentos, que deverão ser atualizadas para inclusão no sistema geodésico brasileiro. Nessa ação, temos 168 projetos de assentamento, desses 89 têm suas peças técnicas devidamente georreferenciadas, existindo um passivo de 79 projetos de assentamento que dependem de atualização para enquadramento normativo.

Os números lançados no Quadro 08 em comento correspondem às ações de parcelamento de imóveis para a identificação das parcelas dos beneficiários nos PAs. Os 78 lotes demarcados são do P.A. Miguel Fortes, P.A. 25 de março/Município de Correia Pinto e P.A. 30 de outubro/Município de Campos Novos. Nessa ação inicialmente foram previstos 125 lotes a serem demarcados, entretanto os recursos descentralizados sofreram cortes sem que a meta tenha sido devidamente ajustada aos recursos. Ainda assim, os serviços não deveriam estar computados na execução física finalizada, uma vez que, formalmente, e de acordo com os conceitos utilizados no módulo monitoramento, os mesmos só podem ser considerados como concluídos com a apresentação de relatório final da conclusão dos trabalhos. A referida alteração do dado no módulo monitoramento já foi, inclusive, providenciada, dependendo da reabertura do sistema, referente ao exercício de 2013 para ajustes.

Há que ressaltar ainda que os recursos dessa ação são responsáveis pela cobertura de atividades de demarcação nos PAs que recebem obras de infraestrutura onerando a ação sem que sejam contempladas as referidas [atividades] no indicador que mede sua execução e nem mesmo no descritor da ação, resultando na prática num descompasso entre a execução física a ser registrada no módulo monitoramento (mais restrita) e a execução financeira da ação (que



contempla as atividades de suporte às obras de infraestrutura, mas que não aparecerão no módulo monitoramento.

b) (...), o montante de R\$ 62.123,25, referente à Ação 211A/PO 09 foi gasto com diárias (R\$ 42.123,25), material de consumo (R\$ 10.000,00) e serviço de pessoa jurídica (R\$ 10.000,00). Destaca-se que a ação constante da página 33 item b do relatório de gestão aponta como meta a contratação dos serviços para 2013 e 2014, onde o INCRA deverá desenvolver ações de fiscalização, conforme o apontado na última linha desse item: fiscalizar a execução. Enquanto que, no quadro 08, a unidade do serviço de topografia realizado apontada corresponde ao número de famílias.

Análise do Controle Interno

No que diz respeito à avaliação da pertinência dos esclarecimentos prestados pela UJ, concluiu-se da seguinte forma:

- Sobre a Atividade ‘Vistoria e Avaliação para obtenção de Imóveis Rurais’

- a. O gestor ratificou o equívoco no texto quando da menção do quantitativo da meta física realizada, às fls. 60. Sobre a baixa execução de meta física, as explanações evidenciaram a existência de paralisação dos servidores que entraram em greve. Também foi relatada a disponibilização da força de trabalho do setor para cumprir outros serviços oriundos de demanda judicial. Acolhe-se o motivo apresentado, uma vez que tais situações independem da vontade do gestor e interferem na gestão. Por fim, entende-se que foram adotadas as providências que estavam ao alcance da UJ para o saneamento do problema.
- b. Sobre a execução de 94,06% da meta financeira em oposição à baixa execução física, os esclarecimentos do Superintendente demonstraram que há outros serviços inerentes à Divisão de Obtenção de Terras que, também, demandam força de trabalho, tempo e recursos financeiros, os quais devem, portanto, ser igualmente computados. Somente a identificação de todas as atividades e insumos que envolvem a consecução dos produtos dessa Ação permitirá a adequação de seu orçamento.

- Atividade “Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias de Reforma Agrária”

- a. Não obstante tenha se esclarecido a falha na informação, no RG/2013, sobre o quantitativo de execução da meta física no cadastro de assentados, permanece a dúvida no tocante ao percentual previsto para a execução da meta física de cadastro das famílias assentadas, se 75% ou se 100%, bem como se houve (ou não) a execução da meta física prevista de cadastramento de 40% dos acampados.

- Atividade “Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária”

- a. Em face das explanações do gestor, constatou-se que houve falha no preenchimento dessa informação. Ainda assim, notou-se a superação na meta. De qualquer forma, todas as atividades realizadas devem ser computadas, a fim de não comprometer o entendimento dos resultados de ação.

- Atividade ‘Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária’

- a. Considerando que a Unidade não se pronunciou sobre o assunto, restou pendente de esclarecimento a situação constatada, qual seja: a elevada execução financeira (83,18%) a despeito da não realização da meta física.

- Atividade “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”

- a. O Superintendente confirmou que houve a falha no preenchimento da meta física realizada, estando correto o total citado às fls. 68;
- b. Concluiu-se que não há divergência nas informações prestadas sobre os valores empenhados, liquidados e pagos.
- c. Sobre os motivos para a baixa execução da meta financeira, verificou-se a suficiência do esclarecimento prestado, haja vista que o corte orçamentário demandaria a revisão da meta física na mesma proporção.

- Atividade de “Supervisão Ocupacional em Projetos de Assentamento”

- a. Não obstante o esclarecimento prestado pelo Superintendente sobre a correspondência da unidade/produto “Famílias” e “Lotes”, restou pendente a dúvida desta equipe no tocante ao quantitativo previsto total da meta física: se a supervisão de 700 Lotes (do Minha Casa Minha Vida Rural e outras situações) ou se a supervisão ocupacional de 300 Lotes, conforme visto no Quadro 08. Cumpre destacar que, para ambos os casos, a meta física foi superada.
- b. O gestor confirmou o equívoco na informação prestada no RG/2013, estando correta a informação contida na fl. 34.

- Atividade “Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento”

- a. O gestor confirmou que, conforme consta das fls. 33, alínea “b” a meta física não foi executada.
- b. Sobre a indisponibilidade de recursos financeiros (o que motivou a não execução dessa atividade), os esclarecimentos do Superintendente demonstraram que há outros serviços de demarcação (tais como que precedem às obras de infraestrutura) bem como outras despesas de suporte finalístico que, também, demandam força de trabalho, tempo e recursos financeiros, os quais devem, portanto, ser igualmente computados. É preciso que, quando da elaboração do orçamento pela UO, sejam identificados os insumos e atividades necessários ao cumprimento dos produtos dessa Ação, a fim de não haver comprometimento dos seus resultados. No entanto, há que se extrair dessa informação as despesas com a aquisição de material de consumo, pois se eram de natureza administrativa, foram apropriadas erroneamente a uma Ação finalística.

Concluiu-se, portanto, que houve em 2013 descompassos entre a execução física e execução financeira de algumas das atividades que compõem a Ação 211A, bem como foram inseridas informações inconsistentes no RG/2013 no que diz respeito a alguns quantitativos mencionados.

Quanto à baixa realização da meta física em oposição a elevada utilização dos recursos financeiros, a maior parte foi esclarecida pela Superintendência Regional do INCRA – SR/10. Quanto aos equívocos no texto, essa ocorrência prejudicou o entendimento de seu conteúdo, denotando problemas nos controles internos, especificamente na sistemática de elaboração e revisão do texto.

Destaque-se que não foram esclarecidas algumas metas previstas, conforme o ilustrado nos Quadros 03 e 04, não foi encaminhada justificativa para o uso de 83,18% dos recursos financeiros da atividade de Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária, não obstante essa atividade não ter sido realizada, bem como não ficou claro o motivo da utilização de recursos da Ação 211A, especificamente da atividade de demarcação, para a aquisição de materiais de consumo.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar os controles internos, sistematizando a elaboração e revisão do Relatório de Gestão, para minimizar divergências e para que as informações apresentadas reflitam, de forma objetiva, os resultados alcançados no exercício.

Recomendação 2: Sobre a atividade de Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento, gestionar junto ao Incra Sede para que, no momento da elaboração do orçamento, sejam detalhadas e computadas todas as atividades afetas à demarcação topográfica, inclusive atividades antecedentes, de suporte e insumos necessários ao alcance dos objetivos da Ação.

Recomendação 3: Sobre a atividade de Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento, gestionar junto ao Incra Sede para que o Módulo de Monitoramento do INCRA disponha de outros indicadores vinculados ao indicador principal, do produto "demarcação topográfica", que considerem as demais atividades correlacionadas, inclusive as de suporte, sempre que forem necessárias ao alcance dos objetivos da Ação.

Recomendação 4: Em caso de eventuais reduções orçamentárias, formalizar junto ao INCRA Sede o pleito de readequação das metas físicas previstas, de forma que essas se mantenham proporcionais aos recursos financeiros disponíveis.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Aplicação de recursos em objetos de gasto não relacionados à finalidade da ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Fato

Para avaliar a adequação dos objetos de gasto em relação à finalidade da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais realizados em 2013, foram selecionados 40 empenhos do universo de 161 realizados (25%) pela Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina, em 2013. A Ação em comento é finalística e possui o seguinte objetivo:

Priorização, a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando a



proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

(Fonte: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&rvn=1>).

Assim sendo, encaminhou-se à SR-10 a Solicitação de Auditoria nº 201407468/010, de 23/04/2014, para pedir esclarecimentos e respectivos comprovantes, caso a caso, acerca da relação entre o Objeto do Gasto e a Finalidade da Ação nos empenhos da amostra citada, obtida por meio de consulta ao SIAFI, em 24/04/2014.

A esse respeito, a Superintendência Regional apresentou informações que foram consideradas saneadoras para 08 (oito) Notas de Empenhos, a saber: 0007, 800293, 800276, 800278, 800363, 800364, 800365 e 800429. No entanto, para os 32 itens restantes (aproximadamente 20% do total), um montante de R\$ 462.325,73, foram identificados a) 11 empenhos em que ficou evidente o uso do recurso orçamentário para a realização de melhorias e aquisições de bens de consumo e permanentes para o edifício Sede da SR-10, ou seja, esses casos não guardaram qualquer relação com o cumprimento dos objetivos da Ação; e b) 21 empenhos em que, pela falta de vinculação expressa na descrição do objeto, não fica evidente o uso dos recursos orçamentários estritamente para o cumprimento dos objetivos da Ação 211A (nesse caso, incluem-se as diárias de servidores e despesas com a frota de veículos da UJ).

Causa

- Objetos de gasto não correlacionados à finalidade da Ação 211A:

a) utilização de recursos de uma Ação finalística para atender despesas específicas da Administração da Unidade;

- Não comprovação de gastos relacionados ao suporte da Ação 211A:

a) descrição do objeto de gasto (nos empenhos) sem detalhar no texto que se tratava de insumo necessário à realização de produto (bem ou serviço prestado) da Ação em comento/ Ausência expressa de vinculação da despesa à Ação 211A.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício/INCRA/SR (10) G/Nº 714, de 30/04/2014, a Unidade informou o seguinte:

1 - Destacamos da relação fornecida na SA em comento, os empenhos que embora estejam classificados na ação 211A, correspondem a recursos liberados por Diretoria diversa da Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD

A) Os empenhos de nº 00026 e 800037 foram suportados pelos Planos Internos T211A00540 800323, 800324, 800325, 800326, 800327, 800328 e pelo Plano Interno T211A000726, todos da Diretoria de Obtenção de Terras – DT, para compra de bens permanentes de uso nos serviços desta Unidade Administrativa, liberados especificamente para esse fim pela Diretoria.

B) O empenho de nº 0007, foi suportado pelo Plano Interno J211A000725, especificamente liberado pelo INCRA sede para pagamento de perícia por determinação Judicial.

2 – Os empenhos 800293, 800276 e 800278, correspondem a convênios com Prefeituras municipais para realização de obras de infraestrutura em Projetos de assentamento de reforma Agrária, em obediência à legislação vigente;

3- Os empenhos nº 800363, 800364, 800365, e 800429 foram realizados para aportar o contrato com empresa de eventos e utilizados para a cobertura de feiras realizadas em parcerias com os municípios para assegurar o desenvolvimento, capacitar assentados e fomentar a comercialização. Atividade essa compreendida nas atividades previstas nessa Ação 211A, cujos recursos foram liberados pela Diretoria de Desenvolvimento de PAs;

4 - Os demais empenhos referem-se à alocação de recursos da ação 211A para assegurar os deslocamentos a campo dos servidores. É pertinente destacar que as atividades fim da



Autarquia são realizadas “in loco” e as despesas de manutenção para assegurar que esses deslocamentos muitas vezes são suportadas pela Ação Orçamentária da atividade fim em razão de não haver recursos e ação específica para esse fim.

Cabe ressaltar que o PPA da autarquia não tem aporte em programas e ações das atividades meio, capazes de assegurar suas atividades fins. Nesse sentido, a cobertura das despesas com deslocamentos, manutenção de veículos e consumo (combustíveis, peças e serviços), bem como com a aquisição de material de expediente e até mesmo e água mineral para os servidores dependem de recursos de todas as atividades fins.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou a seguinte manifestação – Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 1277/2014, de 07.07.2014:

“No que concerne a Recomendação 2, entendemos que o detalhamento adequado dos objetos de gasto, quando da emissão dos respectivos empenhos deve ser realizado com a indicação do Projeto/Atividade, com vistas a estabelecer de forma evidente e padronizada a relação direta dos itens de empenho com o atingimento dos objetivos da ação, notadamente no que tange aos empenhos relacionados com a emissão de passagens e diárias.”

Análise do Controle Interno

Mediante as informações prestadas pela Unidade, concluiu-se o seguinte:

1 – A existência de empenhos classificados na Ação 211A com o aporte de recursos de diretoria diversa da de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, conforme relatou o gestor, revela uma impropriedade;

2 – 07 (sete) itens de empenho identificados (4,35% do total) têm relação com a realização de melhorias e aquisições de bens de consumo e permanentes para a sede da SR-10. Dentre esses, a UJ esclareceu-se que 04 estavam amparados por planos internos criados para o detalhamento de dotações orçamentárias de suporte às atividades finalísticas. No entanto, dadas às peculiaridades observadas, as despesas em comento não foram realizadas para dar suporte à Ação 211A; são despesas da administração da Unidade.

Assim, antes da emissão dos empenhos para a aquisição de bens ou serviços de apoio, é preciso analisar a questão sob os três aspectos dispostos nas instruções orçamentárias da Secretaria de Orçamento Federal - SOF (Detalhes sobre a Lei Orçamentária Anual para 2013

<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/2120.pdf>):

[1] Essas despesas, quando claramente associadas à determinada ação finalística, devem ser apropriadas nesta ação; [2] quando não puderem ser apropriadas a uma ação finalística, mas puderem ser apropriadas a um programa finalístico, devem ser apropriadas na ação Gestão e Administração do Programa (GAP, 2272); e [3] quando não puderem ser apropriadas nem a um programa, nem a uma ação finalística, devem ser apropriadas na ação Administração da Unidade (2000).

Diante do explicitado na referida instrução, esses empenhos deveriam ter sido emitidos com recursos do Programa Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2120)/Administração da Unidade (2000), que agrega despesas de natureza administrativa que não puderem ser apropriadas em ações finalísticas, nem a um programa finalístico.

Ainda conforme disposição da SOF, as despesas a serem incluídas nessa Ação são as seguintes:

(...) serviços administrativos; pessoal ativo; manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União; manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União; tecnologia da informação, sob a ótica meio, incluindo o apoio ao desenvolvimento de serviços técnicos e administrativos; despesas com viagens e locomoção (aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins); sistemas de informações gerenciais internos; estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc.; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas e demais atividades-meio necessárias à gestão e administração da unidade.

Os empenhos em referência constam do Quadro 01 a seguir:

Quadro 01

Nr do Empenho	Valor (R\$)	Objeto do Empenho	Relação “a priori” entre Finalidade da Ação x Objeto do Gasto
800257	20.320,27	MANUTENCAO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA COM O FORNECIMENTO DE MATERIAL E MAO-DE-OBRA A SEREM EXECUTADOS NA SEDE DO INCRA - SR(10)SC	Inexistente
800037	2.000,00	AQUISICAO DE 400 GARRAGUES DE AGUA MINERAL SEM GAS, PARA USO DOS SERVIDORES DO INCRA-SR (10) SC	Inexistente
800326	730,00	AQUISICAO DE BENS MOVEIS PERMANENTES (FRIGOBAR) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SR (10) INCRA – SC	Inexistente
800327	1.980,00	AQUISICAO DE BENS MOVEIS PERMANENTES (REFRIGERADOR DOMÉSTICO) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SR (10) INCRA - SC	Inexistente
800328	332,63	AQUISICAO DE BENS MOVEIS PERMANENTES (CAFETEIRA ELÉTRICA) PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SR (10) INCRA SC	Inexistente
800376	4.000,00	MANUTENCAO PREDIAL NA SEDE DO INCRA-SR(10)SC	Inexistente
800430	36.988,50	MANUTENCAO PREDIAL COM FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA PARA O EDIFÍCIO SEDE DO INCRA-SR (10) SC	Inexistente
TOTAL	66.351,40		

Fonte: Consulta ao SIAFI, levantamento de empenhos da Ação 211A, em 24/04/2014.

3 – Também, constatou-se 25 itens de empenho (15,53% do total) para os quais não houve comprovação pela Unidade de que, de fato, estavam associados diretamente ao suporte da Ação 211A. Ante a descrição dos objetos dos empenhos – diárias e veículos – é possível perceber que são despesas que podem ter relação com a execução da Ação

211A, já que essa é uma Ação essencialmente realizada em campo. Entretanto, os empenhos não detalham a existência desse vínculo/finalidade. Tal fragilidade nos controles internos oportuniza que os recursos financeiros da Ação 211A sejam apropriados na consecução dos objetivos de outras atividades distintas, prejudicando o planejamento realizado e desequilibrando a dotação orçamentária dessa Ação. Os empenhos mencionados constam do Quadro 02 a seguir:

Quadro 02

Nr do Empenho	Valor (R\$)	Objeto do Empenho	Relação “a priori” entre Finalidade da Ação x Objeto do Gasto
800270	7.235,67	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, VISANDO SERVICOS DE GERENCIAMENTO/CONTROLE E DESPESAS COM MANUTENCAO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE DEVEICULOS DE PROPRIEDADE DO INCRA-SR(10)SC, PROC 54210.000021/2013-10 PROC ORI	Inexistente
800092	23.000,00	ATENDER DESPESA COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011 VISANDO SERVICOS DE GERENCIAMENTO CONTROLE E DESPESAS COM MANUTENCAO PREVENTIVA E SERVICOS DE GUINCHO PARA AFROTA DE VEICULOS DO INCRA-SR(10)SC. PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente
800094	21.958,92	ATENDER DESPESA COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011 VISANDO FORNECIMENTO DE PECAS EACESSORIOS PARA A FROTA DE VEICULOS PERTENCENTES AO INCRA-SR(10)SC. PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente
000026	20.000,00	REFORCO VISANDO ATENDER DESPESAS COM CONCESSAO DE DIARIAS A SERVIDORES DO IN CRA-SR(10)SC, DURANTE O CORRENTE EXERCICIO	Não comprovada
000066	20.000,00	REFORCO VISANDO ATENDER DESPESAS COM CONCESSAO DE DIARIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC, DURANTE O CORRENTE EXERCICIO.	Não comprovada
000095	20.000,00	ATENDER DESPESAS COM DIARIAS A SERVIDORES DO INCRA/SC, DURANTE O CORRENTE EXE CICIO.	Não comprovada
800090	18.000,00	ATENDER DESPESA COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011 VISANDO SERVICO DE GERENCIAMENTO CONTROLE E DESPESAS COM A MANUTENCAO PREVENTIVA E CORRETICA DA FROTA DE VEI-CULOS DO INCRA-SR(10)SC. PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente



800089	17.562,81	ATENDER DESPESA COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011 VISANDO FORNECIMENTO DE COMBUSTIVEL PARA ATENDER A FROTA DE VEICULOS DA SR(10)SC. PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente
800091	16.395,00	ATENDER DESPESA COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011 VISANDO FORNECIMENTO DE PECAS E ACESSORIOS PARA A FROTA DE VEICULOS DA SR(10)SC. PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente
800223	10.000,00	REFORCO ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, VISANDO O FORNECIMENTO DE COMBUSTIVEIS PARA ATENDER A FROTA DE VEICULOS DO INCRA/SC, CONFORME CONSTA DO PROCESSO 54210.000021/2013-10	Inexistente
800224	10.000,00	REFORCO ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, VISANDO SERVICOS DE GERENCIAMENTO/CONTROLE E DESPESAS COM MANUTENCAO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEICULOS DO INCRA/SC, CONFORME CONSTA DO PRESENTE PROCESSO	Inexistente
800271	10.000,00	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, VISANDO SERVICOS DE GERENCIAMENTO/CONTROLE E DESPESAS COM MANUTENCAO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEICULOS DE PROPRIEDADE DO INCRA-SR(10)SC, PROC 54210.000021/2013-10 PROC OR	Inexistente
800272	10.000,00	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, VISANDO FORNECIMENTO DE PECAS E ACESSORIOS PARA A FROTA DE VEICULOS DE PROPRIEDADE DO INCRA-SR(10)SC, CONFORME CONSTA DO PROC 54210.000021/2013-10 PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente
800313	10.000,00	REFORCO VISANDO ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011 PARA O FORNECIMENTO DE PECAS E ACESSORIOS PARA A FROTA DE VEICULOS PERTENCENTES AO INCRA/SC, CONFORME CONSTA DO PRESENTE PROCESSO	Inexistente
800432	12.000,00	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECIMENTO DE PECAS E ACESSORIOS A FROTA DE VEICULOS PERTENCENTES AO INCRA/SC, CONFORME CONSTA DO PRPROCESSO 54210.00021/2013-10 PROC ORIGEM: 05000022011	Inexistente



800433	46.167,95	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECIMENTO DE PECAS E ACESSORIOS A FROTA DE VEICULOS PERTENCENTES OA INCRA/SC, CONFORME CONSTA DO PRPROCESSO 54210.00021/2013-10 PROC ORIGEM: 2011PR00002	Inexistente
800435	42.000,00	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTIVEL PARA ATENDER A FROTA DE VEICULOS DE VEICULOS DO INCRA/SC.CONSTA DO PROCESS54210.00021/2013-10 PROC ORIGEM: 2011PR00002	Inexistente
800438	10.000,00	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECIMENTO DE COMBUSTIVEL PARA ATENDER A FROTA DE VEICULOS DO INCRA/SC, CONFORME CONSTA DO PROCESSO 54210.000021/2013-10 PROC ORIGEM: 2011PR00002	Inexistente
800439	15.000,00	ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECIMENTO DE PECAS EACESSORIOS PARA FROTA DE VEICULOS PERTENCENTES AO INCRA/SC, CONFORME CONSTA D54210.000021/2013-10 PROC ORIGEM: 2011PR00002	Inexistente
800442	30.000,00	REFORCO VISANDO ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECI-MENTO DE COMBUSTIVEL PARA ATENDER A FROTA DE VEICULOS DO INCRA/SC.	Inexistente
800443	29.000,00	REFORCO VISANDO ATENDER DESPESAS COM CONTRATO CRT/SC/5.000/2011, PARA FORNECI-MENTO DE PECAS E ACESSORIOS PARA FROTA DE VEICULOS DO INCRA/SC.	Inexistente
800324	2.370,00	ATENDER DESPESAS COM AQUISICAO DE BENS MOVEIS PERMANENTE PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO INCRA-SR(10)SC,CONFORME CONSTA DO PROC54210.001079/2013-72 - PREGAO ELETRONICO 02/2013 PROC ORIGEM: 2013PR00002	Inexistente
800325	2.441,98	ATENDER DESPESAS COM AQUISICAO DE BENS MOVEIS PERMANENTE PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO INCRA-SR(10)SC,CONFORME CONSTA DO PROC54210.001079/2013-72 - PREGAO ELETRONICO 02/2013 PROC ORIGEM: 2013PR00002	Inexistente



800323	4.622,00	ATENDER DESPESAS COM AQUISICAO DE BENS MOVEIS PERMANENTE PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO INCRA-SR(10)SC, CONFORME CONSTA DO PRO 54210.001079/2013-72 PROC ORIGEM: 05000022013	Inexistente
800384	220,00	ATENDER DESPESAS COM AQUISICAO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE E CONSUMO DIVERSOS REFERENTE AO PREGAO ELETRONICO NR 0001/2013, CONFORME PROC54210.000510/2013-63 PROC ORIGEM: 2013PR00001	Inexistente
TOTAL	407.974,33		

Fonte: Consulta ao SIAFI, levantamento de empenhos da Ação 211A do exercício de 2013, em 24/04/2014.

Para os itens constantes do Quadro 02, cabe registrar que não houve especificidade de tratamento dos objetos nos empenhos. Também, as justificativas e documentos encaminhados pela Unidade não foram suficientes para comprovar que os empenhos foram sendo emitidos exclusivamente para o alcance dos objetivos da Ação 211A.

Assim, concluiu-se que, quanto à relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação, há 32 itens de despesa (19,87% do total) para os quais não foram apresentados elementos suficientes que permitam concluir que se correlacionam estritamente com o apoio à consecução da Ação 211A, conforme o resumo constante do Quadro abaixo:

Quadro 03

Ação	Quantidade de empenhos analisados	Volume total analisado (R\$)	Quantidade de empenhos cujo objeto do gasto não evidencia correlação com a finalidade Ação	Volume dos empenhos cujo objeto do gasto não evidencia correlação com a finalidade Ação (R\$)
211A	40	1.717.498,76	32	474.325,73

Recomendações:

Recomendação 1: - Apropriar as despesas que não possam ser apropriadas nem a um programa, nem a uma ação finalística, à Ação Administração da Unidade (2000), dentro do Programa Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2120).

Recomendação 2: - quando da emissão dos empenhos, fazer constar o projeto-atividade envolvido, de forma a evidenciar o vínculo da despesa com os objetivos da Ação.

1.2.2 DEMANDA SÓCIO-ECONÔMICA DO PROGRAMA

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Desconhecimento pela Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina/SR-10 acerca do déficit de infraestrutura nos assentamentos em processo de consolidação sob sua jurisdição.



Fato

De acordo com o sítio eletrônico do INCRA, o Estado de Santa Catarina dispõe de 158 projetos de assentamento, com 4.894 famílias assentadas e uma área total de 103.056,59 hectares. Dos projetos de assentamentos existentes, há 130 ainda em processo de consolidação, ou seja, que dependem de apoio do Instituto para a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico, construção de redes de eletrificação rural, visando a proporcionar as condições necessárias ao desenvolvimento sustentável dos projetos e a garantir a permanência dos assentados no campo.

Tendo em vista a necessidade de o Governo Federal priorizar as regiões antes da aplicação dos recursos em tais obras, buscou-se avaliar o grau de conhecimento da Superintendência-Regional do INCRA acerca do déficit de infraestrutura desses assentamentos em consolidação.

No entanto, a partir das informações prestadas pela SR-10, verificou-se que essa desconhece a real situação do déficit de infraestrutura dos assentamentos sob sua jurisdição, que inexistem estudos a esse respeito e que há falhas no ambiente de controle, ausências de ferramenta de controle, de avaliação de risco e de monitoramento. Também, foram relatadas pelo Superintendente deficiências relacionadas à infraestrutura de TI do Órgão e ao quantitativo da força de trabalho disponível.

Sobre as fontes utilizadas para levantar o déficit de infraestrutura nas microrregiões de “Jangada”, no Município de Calmon, e “Nova Cultura”, em Timbó Grande, a SR-10 informou ter se pautado na opinião da assistência técnica (ATER) dessas regiões e das prefeituras municipais envolvidas, antes de se decidir pela celebração dos convênios que irão prover essas localidades de infraestrutura. E, de forma geral, esteve alinhada às diretrizes do INCRA Sede, atendendo a projetos de assentamento abrangidos pelos programas federais de combate à miséria e pelas políticas de habitação.

Causa

- Desconhecimento sobre o déficit de infraestrutura nos assentamentos:

- a) deficiências estruturais da Unidade;
- b) ausência de manuais/procedimentos, de ferramentas de controle, de avaliação de risco, de indicadores e monitoramento, que impactam negativamente na gestão pela SR dessas informações, tanto em termos de coleta, quanto para a atualização das informações existentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Para elucidar as questões anteriormente referidas, foram encaminhadas à SR-10 as Solicitações de Auditoria nº 201407468/001, de 09/04/2014, e nº 201407468/011, de 24/04/2014:

Questões afetas à SA nº 201407468/001:

- fontes utilizadas no levantamento dos dados apresentados no Relatório de Gestão e à sua atualidade;



- estrutura disponível na SR para realização do levantamento das necessidades dos assentamentos;
- existência de dispositivo destinado ao armazenamento (consolidação) e à atualização constante dos dados relativos ao déficit de infraestrutura.

Em resposta, o Superintendente, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G /Nº 627/2014, de 15/04/2014, informou o que segue:

a) (...) sobre diagnóstico das áreas priorizadas, informamos que (...) o déficit de infraestrutura das áreas priorizadas é desconhecido, pois não houve qualquer estudo técnico, levantamento de dados in loco ou relatório de visitas, em razão da indecisão das políticas públicas federais. Primeiramente foi priorizada a celebração de convênios inseridas no Programa de Governo “Brasil sem Miséria” e Territórios da Cidadania. Posteriormente, foi adotado e continua vigorando uma chamada pública que tem como condição de ação satisfazer obrigatoriamente os programas de combate à miséria e a política de habitação do Governo Federal e por derradeiro, concomitantemente a chamada pública, a sede do INCRA informou que disponibilizará recurso orçamentário para licitação de obras. Observa-se que esses modelos apresentados foram implantados desarrazoavelmente em um prazo exíguo de 6 (seis) meses. Em situação, configura uma indefinição das políticas públicas emanadas pela sede do INCRA em relação a infraestrutura nos assentamentos de forma a inviabilizar qualquer planejamento adequado deste Serviço de Infraestrutura ao tipo de matriz adotada.

b) (...) sobre os Projetos de Assentamento “Jangada” e “Nova Cultura” respectivamente nos municípios de Calmon e Timbó Grande, as fontes de informação na composição do déficit de infraestrutura, separadas por microrregião, é a diretriz das políticas públicas do Executivo Federal em aplicar recursos nos bolsões de miséria do estado, ou seja, Projetos de Assentamentos que estejam inseridos em municípios com IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) baixo e incluídos nos Programas de Governo “Brasil Sem Miséria”, Território da Cidadania e Minha Casa Minha Vida Rural. Corroborou-se para a escolha desses assentamentos o relato da assistência técnica (ATER) nessas regiões e as visitas dos chefes do Executivo Municipal a esta Superintendência Regional. Com base nessas informações, o Superintendente Regional do INCRA/SC ponderou as condições que foram relatadas verbalmente de cada assentamento e determinou a aplicação dos recursos orçamentários relativos a infraestrutura nos assentamentos mencionados, cabendo apenas ao Serviço de Infraestrutura SR(10) instruir a celebração dos convênios indicados.

c) (...) sobre a sistemática adotada pela SR para manter atualizadas as informações quanto à infraestrutura nos projetos de assentamento, informamos que não existe até este momento uma sistemática técnica formalizada que oriente à atualização de informações da infraestrutura nos projetos de assentamentos.

d) No que se refere à situação da estrutura disponível para realização das atividades, (...), informamos que a estrutura disponível da SR contém alguns entraves operacionais para a realização das atividades, sendo eles:

1. Quadro de servidores insuficiente para desempenhar as atividades do órgão;
2. Problemas com materiais de informática como computadores arcaicos; softwares computacionais incompatíveis com o mercado e com o desenvolvimento das atividades exercidas; impressoras constantemente sem toner, quebradas ou em mau funcionamento;
3. Programas computacionais institucionais confusos, inoperantes e pouco versáteis;
4. Aparelhos de GPS (Garmin GPS 76) obsoletos.

e) Sobre a sistemática de armazenamento e atualização dos dados, ... destacamos que anteriormente ao ano de 2012, não existia sistemática de armazenamento e de atualização de dados. No entanto, a partir do ano de 2013, o Serviço de Infraestrutura desta SR elaborou uma planilha eletrônica para armazenar dados das obras que são constantemente atualizadas.



Questões afetas à Solicitação de Auditoria nº 201407468/011:

- a data dos últimos levantamentos de dados sobre o déficit de obras de infraestrutura em PAs realizados pelo INCRA neste Estado;
- o motivo da afirmativa sobre o desconhecimento do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento e sobre a inexistência levantamentos de dados a esse respeito, se, no Ofício nº OFÍCIO/INCRA/SR(10)G /Nº 627/2014), o Superintendente assinalou que há planilha eletrônica constantemente atualizada para essa finalidade;
- se, no exercício de 2013, a planilha eletrônica mencionada pela UJ foi utilizada para priorizar as obras a serem realizadas nos assentamentos;
- que fossem juntados registros dos relatos/reuniões realizados com representantes da ATER e das prefeituras municipais, antes da decisão para celebrar os convênios de Jangada e Nova Cultura; e
- que fosse informado o motivo da priorização de um PA na fase de consolidação 06 (“Nova Cultura”) em detrimento de outros PAs de pontuação menor.

Em resposta a Solicitação supramencionada, o gestor mediante o OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 715/2014, de 30/04/2014, relatou o seguinte:

1 - O tema Informações fundiárias – atualização de base cartográfica contendo 138 Projetos de Assentamentos – trata-se de atividade afeta à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, que procedeu a atualização de informações de polígonos de assentamentos e lotes nas bases de dados do Incra, que não tem nenhuma relação com a levantamento de dados sobre déficit de obras de infraestrutura dos Assentamentos, objeto afeto à divisão de Desenvolvimento de Assentamentos. A última informação compilada acerca de demanda de infraestrutura (recuperação de estradas) data de janeiro de 2013, quando foram solicitados recursos para a implementação das obras ao Incra/Sede (material já encaminhado à CGU). Essa demanda foi compilada com base nas informações repassadas pelos técnicos do Incra que realizam atividades em campo e possuem conhecimento da situação dos assentamentos, e pelo Superintendente Regional, o qual recebe demandas de prefeituras e entidades dos assentamentos. Entretanto, à época não foi realizada visita específica por Engenheiro Civil para proceder ao levantamento in loco, visto que em 2012 não havia profissional com essa formação lotado na SR/10.

2 – A planilha citada se refere a controle de contratos e convênios em vigor, elaborada para controle pelos servidores que atuam no tema. Não contém informações sobre demanda/diagnóstico de infraestrutura e, portanto, não se destina a essa finalidade.

3 – (...) Conforme informado no item 2, a planilha não contém informações sobre demanda de infraestrutura.

4 - As informações sobre a demanda de recuperação de estradas nos PAs Putinga e Jangada datam de 2010 e foram levantadas em seminários sobre Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS). Em relatório de demandas levantadas nos seminários, consta a situação extremamente precária das estradas, dificuldade de escoamento da produção e impacto na cadeia produtiva do leite, com saída de produtores da atividade dadas às precárias condições das estradas. Conforme já enviado à CGU anteriormente, os PAs beneficiados estão na lista de prioritários que a SR/10 encaminhou ao Incra/Sede solicitando recursos em 2013. Cabe ressaltar que os recursos disponibilizados anualmente para a SR/10 não atendem a demanda de recuperação das estradas de todos os assentamentos.*

5 –A recuperação das estradas do PA Nova Cultura constitui uma necessidade antiga, não atendida até então em face da insuficiência de recursos. A demanda foi levantada pelos servidores que integravam equipe responsável pela atividade de supervisão ocupacional do Incra, em 2011, quando em reunião no referido PA, foram informados que a prefeitura municipal estava elaborando o projeto. Também foi levantada a demanda no âmbito da Cadeia Produtiva do Leite do DRS, tendo em vista que os produtores de leite estavam prestes a



abandonar a produção leiteira no P.A, uma vez que o caminhão que fazia a coleta do produto não tinha condições de manter o recolhimento por problemas sérios de acesso viário.

*(*DRS: Programa Desenvolvimento Rural Sustentável, em que atuam Incra, Banco do Brasil, Prefeituras, cooperativas/associações ligadas aos assentamentos, com foco no fortalecimento das cadeias produtivas dos assentamentos).*

Análise do Controle Interno

Em termos de ambiente de controle, constatou-se que a SR-10 enfrenta adversidades, tais como a ausência de manuais que definam as atividades e procedimentos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações relacionadas às obras de infraestrutura dos PAs, bem como de levantamentos/estudos técnicos, para diagnosticar o déficit de tais obras.

De acordo com a manifestação do gestor, a SR desconhece a real situação desse déficit e inexistem estudos na Regional sobre esse tema. Entretanto, o gestor afirma que há levantamentos de dados de estradas de janeiro/2013, além de informações de técnicos do INCRA que conhecem a situação dos assentamentos e demandas de prefeituras e entidades dos assentamentos.

No Relatório de Gestão, constou que a base cartográfica de 138 projetos de assentamento foi atualizada em 2013, mas, segundo o Superintendente, (...) *trata-se de atividade afeta à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, que procedeu a atualização de informações de polígonos de assentamentos e lotes nas bases de dados do Incra, que não tem nenhuma relação com a levantamento de dados sobre déficit de obras de infraestrutura dos Assentamentos, objeto afeto à divisão de Desenvolvimento de Assentamentos. (...).*

A UJ revelou não dispor de sistemática técnica formalizada que oriente a coleta/atualização de dados da infraestrutura nos projetos de assentamentos.

Em relação à avaliação de risco e procedimento de controle, diante do declarado pelo gestor e do observado, não há ordenamento lógico da obtenção e gestão das informações sobre o déficit de obras de infraestrutura nos PAs.

Ainda assim, no tocante aos PAs “Jangada” e “Nova Cultura”, verificou-se que a Superintendência, antes de se decidir pela celebração dos respectivos convênios para provê-los com obras de infraestrutura, buscou identificar os eventos (fatores internos e/ou externos) que poderiam impactar a consolidação desses projetos, atentando para a precariedade de acessos/estradas, os impactos negativos à comercialização do leite e a ameaça de evasão dos assentados. Nesses dois PAs, a Unidade relatou ter obtido informações previamente com a ATER e prefeituras municipais acerca dessas regiões durante os seminários sobre Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS).

Acerca das ferramentas de controle, constatou-se, com base nas declarações do gestor, que há deficiências operacionais, quais sejam: problemas de quantitativo de servidores em relação à demanda de serviços e falta de recursos tecnológicos compatíveis com suas atribuições e com o mercado. Não foram apontados problemas de falta de veículos e de recursos para diárias/passagens para a realização de deslocamentos.

Conforme mencionou o gestor, desenvolveu-se na regional planilha eletrônica informal para acompanhar o andamento das obras de infraestrutura nos projetos de assentamento com convênios vigentes a partir de 2013, mas que não se aplica a diagnosticar o déficit de obras de infraestrutura nos assentamentos, tampouco para priorizar necessidades.

No que diz respeito à informação e comunicação, ainda pautando-se nas informações do gestor sobre falta de estudos técnicos, é de se concluir pela inexistência de indicadores de eficácia e eficiência utilizados no processo de obtenção e gestão das informações o déficit de obras de infraestrutura nos PAs.

Do mesmo modo, infere-se que há problemas para a realização de monitoramento acerca do citado déficit, na medida em que a Unidade não dispõe de relatórios técnicos por meio dos quais possa analisar, identificar e planejar as soluções mais urgentes para os PAs. Destaque-se que a ausência de levantamentos acerca do citado déficit inviabiliza tanto ao monitoramento dos dados, quanto da sistemática técnica de coleta/atualização desses dados e dos procedimentos de controle utilizados.

Finalmente, não obstante todas as dificuldades de obtenção e gestão das informações relatadas pela Unidade, cumpre observar que a SR-10, em 2013, priorizou a celebração de convênios para prover com obras de infraestrutura projetos de assentamento abrangidos pelos programas federais de combate à miséria e por políticas de habitação. Ainda demonstrou atitude positiva ao formar sua opinião após interagir com os *stakeholders*, para contrapor com a declarada falta de estudos técnicos recentes. Com isso, a UJ alinhou-se a estratégia estabelecida pelo INCRA-Sede, ao mesmo tempo em que sintonizou seus esforços às demandas dos envolvidos no processo.

Recomendações:

Recomendação 1: Gestionar junto ao INCRA Sede para que sejam estabelecidos manuais que definam os procedimentos de obtenção e gestão das informações relacionadas às obras de infraestrutura dos PAs, mecanismos de avaliação dos riscos relacionados e critérios de priorização de necessidades, os indicadores de eficácia e eficiência para esse tema, bem como que sejam detalhadas as atividades e recursos necessários à realização de levantamentos/estudos técnicos, para diagnosticar o déficit de tais obras.

Recomendação 2: Identificar e orçar os equipamentos e sistema informatizado (que possibilite a obtenção, análise e gestão de dados) necessários à realização dos serviços de levantamento de déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento e fazer tratativas junto ao INCRA Sede a fim de que sejam disponibilizados a essa Superintendência Regional.

1.2.3 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO

1.2.3.1 INFORMAÇÃO

Alinhamento de ações e metas da Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina/ SR - 10 com relação à diretrizes do INCRA Sede.

Fato

Este item trata da avaliação quanto à aderência das ações e metas planejadas pela Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina/SR-10 ao Planejamento Estratégico do INCRA. Para tanto, foi encaminhada à SR-10 a Solicitação de Auditoria nº 201407468/001, de 09/04/2014, requerendo a cópia do Plano de Ação/Operacional que norteou a atuação da Unidade no exercício de 2013.

Em resposta, o Superintendente encaminhou excerto do Relatório de Gestão/2013 sobre o assunto, ratificando que o INCRA-Sede não havia publicado um Planejamento

Estratégico da Autarquia. Em 2013, a Sede fundamentou-se no Plano Plurianual (PPA) e, a partir desse, definiu temas, ações, atividades e metas nacionais no âmbito de cada um dos macroprocessos finalísticos e de apoio, enquanto as SRs estabeleceram as metas regionais e os respectivos recursos necessários para execução das tarefas, com a formulação de outras atividades não previstas pelo INCRA-Sede.

Todavia, a SR-10 acrescentou que, após a sistematização do Plano de Ação da UJ, o INCRA Sede alterou unilateralmente algumas metas, majorando-as, sem a correspondente descentralização dos recursos aprovados no Plano, e comprometendo a realização de algumas das atividades planejadas.

Com base nessas informações, procedeu-se ao exame do Plano de Ação constante do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina/ SR-10, item 2.1, com vistas a verificar a consistência entre os referidos documentos e o alinhamento desses com os objetivos estratégicos da Sede.

No OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 627/2014, de 15/04/2014, o Superintendente informou ter enviado as informações requeridas pela CGU/R-SC por meio magnético. O texto do gestor é um excerto do Relatório de Gestão/2013 - Item 2. Planejamento Estratégico, Plano de Metas e de Ações, que contém o seguinte:

No exercício de 2013 não houve publicação de um Planejamento Estratégico da Autarquia. Tomando como base o Plano Plurianual (PPA) 2012/2015, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária traçou objetivos estratégicos e consequentemente desenvolveu ações vinculadas aos seguintes Programas Temáticos:

2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária;

2012 – Agricultura Familiar;

2034 – Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial;

2120 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

As metas vinculadas às ações e a discussão acerca da estratégia operacional para cumprimento do Plano de Ação 2013 foram fruto das discussões promovidas pelo INCRA/SC, envolvendo os Chefes de Divisão e Servidores da UJ, incorporando a necessidade de articulação das ações do INCRA com as ações dos demais Ministérios, no âmbito de Programas/Planos Interministeriais, a exemplo do Plano Brasil sem Miséria.

No Plano de Ação 2013 da UJ estão previstos temas, ações/objetivos, atividades, tarefas, marcos, prazos e responsáveis, considerando as metas nacionais do INCRA/Sede. As ações e atividades foram elaboradas tomando por base os Programas Temáticos da autarquia previstos no PPA 2012-2015 e foram divididas e sistematizadas no âmbito de cada um dos macroprocessos finalísticos e de apoio. (...)

Após a comparação entre as informações contidas no Relatório de Gestão da UJ com o planejamento das metas e ações da Superintendência Regional, constatou-se que a maior parte dessas (30 atividades/metas de 35 diretrizes nacionais) foi concebida de modo a espelhar às diretrizes nacionais traçadas pelo INCRA Sede.

Para essa análise, foram consideradas 32 dentre as 45 orientações nacionais identificáveis no RG/2013, haja vista que, para 13 casos, não foi possível estabelecer tal relação. Os aspectos que prejudicaram o entendimento desses itens do Relatório são os seguintes: a) meta regional majorada sem explicações; b) unidades de produto divergentes; c) ausência de identificação da meta regional prevista ou realizada; d) meta física com produto incompatível com a atividade; e e) ausência de meta nacional. As 13 em comento estão ilustradas no Quadro a seguir:

	Alinhamento (Sim ou Não)	
Tema	Observação	



1	Tema: Cadastro, Seleção e Homologação de Beneficiários -		
	Promover Cadastramento de acampados e assentados no CADÚnico	-	Aparentemente houve majoração da meta física de 75% para 100%, entretanto a situação não ficou esclarecida.
2	Tema: Produção e Comercialização		
	Estimular as ações de produção, beneficiamento e comercialização dos produtos e de atividades pluriativas da reforma agrária (Terra Forte)	-	As informações contidas no Relatório não foram suficientes para a compreensão da meta física e da relação entre a meta nacional e a regional.
3	Estimular as ações de produção, beneficiamento e comercialização dos produtos e de atividades pluriativas da reforma agrária (Terra Sol) .	-	Não se identificou a meta regional.
4	Tema: Topografia -		
	Levantar passivo de demarcação topográfica e georreferenciamento dos P.As	-	As informações contidas no Relatório não foram suficientes para relacionar a meta física regional à nacional.
5	Executar cronograma de demarcação topográfica e georreferenciamento	-	Não se identificou meta física nacional.
6	Fiscalizar a execução física da demarcação topográfica e georreferenciamento	-	Atividade não executada, por se vincular a ação anterior
7	Tema: Supervisão Ocupacional e Titulação		
	Executar Supervisão Ocupacional nos P.As	-	Não se identificou a relação percentual entre a meta física nacional e a meta da regional.
8	Tema: Informações Fundiárias (Cadastro e Cartografia)		
	Ampliar a Rede Nacional de Cadastro Rural	-	Não se identificou a relação percentual entre a meta física nacional e a meta da regional.
9	Tema: Quilombolas		
10	Elaborar RTID	-	Não foi definida meta física nacional.
	Elaborar, analisar e publicar o conjunto portaria de reconhecimento de território quilombola	-	Não se identificou relação entre os quantitativo da meta física nacional e a meta regional (unidades de medida distintas).
11	Acompanhar e executar o reassentamento das famílias não quilombolas com perfil para inclusão no Programa de Reforma Agrária.	-	Não se identificou a relação entre a meta nacional e a meta regional, que possuem unidades de medida diferentes. Também, a meta realizada apresenta ainda outra unidade e não ficou clara a sua realização.
12	Tema: Gestão de Convênios		
	Sanar as pendências dos convênios celebrados na vigência da IN 01/97 e Portaria 507 - Gestionar a Tomada de Contas Especial (TCE)	-	A meta descrita menciona "capacitar servidores", portanto não se identificou relação com a atividade.
	Tema: Gastos Públicos		



13	Definir parâmetros de custos administrativos - Adotar sistema PES (Programa Esplanada Sustentável) e Capacitar servidores no tema.	-	Não se identificou informações de meta regional prevista e realizada.
Total		13	

Diante do exposto, após o exame das informações contidas no Relatório de Gestão da Unidade e da manifestação do gestor, conclui-se que houve convergência de 94% das metas e ações planejadas pela Superintendência Regional em relação às metas nacionais.

1.2.4 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

1.2.4.1 INFORMAÇÃO

Verificação do nível de implementação dos procedimentos para cobrança do Crédito Instalação concedido aos assentados.

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação das etapas necessárias à efetivação da cobrança dos recursos de Crédito Instalação concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pela Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina/SR-SC, foi requerido à Unidade, por meio das Solicitações de Auditoria nº 201407468/02 e 201407468/12, as informações abaixo relacionadas:

- Levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados: informação sobre a realização do levantamento e a quantidade de processos identificada.
- Estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos, contemplando a quantidade de servidores necessária para atingir o objetivo: cronograma adotado, com as datas estabelecidas para a execução e os servidores responsáveis.
- Saneamento efetivo dos processos: informações sobre o andamento dos trabalhos de saneamento dos processos, a quantidade de processos já saneados e seu percentual em relação ao total de processos.
- Lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI: informações sobre o estágio de lançamento dos dados; e da quantidade de beneficiários que já tiveram os dados lançados no sistema.
- Cálculo dos valores devidos: informação se já foi iniciado o cálculo dos valores devidos, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 636, de 26/12/2013, e, em caso positivo, a quantidade de beneficiários cuja dívida já foi apurada; caso concluído o cálculo, informar o montante a ser restituído no âmbito da Superintendência Regional.

A Unidade, por meio do Ofício INCRA/SR(10)G/716/2014M de 30/04/2014, informou que existem 163 processos de Crédito Instalação na SR, todos ainda em fase de execução, o que corresponde a, no mínimo, 8.000 contratos individuais, todos ainda por



serem inseridos no o Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação, que ainda não está em operação.

Foi informado que os saneamentos dos processos e “as atividades de cobrança de créditos, ainda não foram implementadas, uma vez que carece de normatização e regulamentação pela sede do INCRA sobre este tema. Até o momento não há qualquer definição ou publicação legal (...) que oriente, defina e operacionalize a forma de cobrança”. A Unidade não tem previsões sobre o início das atividades de cobrança.

1.2.4.2 INFORMAÇÃO

Exames relativos ao cumprimento da Portaria nº 352, de 18/06/2013, do Incra, no que se refere ao restabelecimento dos recursos de operações do Crédito Instalação às famílias assentadas.

Fato

Trata dos resultados dos exames relativos ao cumprimento às disposições expressas nas alíneas “a”, “b” e “c” do Inciso I e caput do Art. 3º da Portaria nº 352, de 18/6/2013, dos Créditos Instalação restabelecidos dos Projetos de Assentamento, conforme a seguir identificados:

Cód. SIPRA do PA	Nome do Assentamento	Processo (nº)	Data registro no SIPRA da assinatura do Contrato	Banco / Agência / Conta Corrente	Requisitos normativos observados (S/N)
SC006000000	Indianópolis	54211.000275/2005-18	16/11/2006	001 / 1382-X / 12732-9	S
SC008600000	Treze De Novembro	54211.000276/2005-54	16/11/2005	001 / 1382-X / 12807-4	S
SC0360000	Norilda Da Cruz	54210.001041/2008-32	16/09/2008	001 / 1394-3 / 22239-9	S
SC0084000	Herminio G. Santos	54210.001710/2010-91	24/05/2011	001 / 0375-1 / 26123-8	S
SC009200000	José Maria	54211.000274/2005-65	22/11/2005	001 / 1382-X / 12808-2	S

Com base na análise documental e face às informações coletadas e acima relacionadas evidenciou-se que as operações de crédito objeto de restabelecimento dos recursos do escopo identificado atendem aos requisitos exigidos no normativo de regência (Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013).

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES EXTERNOS

2.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO



Ausência de Determinações do TCU a serem acompanhadas pela CGU.

Fato

Todos os Acórdãos emitidos pelo TCU em 2013 acerca da Unidade, a seguir listados, não contiveram determinações de monitoramento ou acompanhamento por parte da Controladoria Geral da União:

- Acórdão n.º 475/2014-TCU-Segunda Câmara
- Acórdão n.º 6397/2013-TCU-Segunda Câmara
- Acórdão n.º 4.415/2013-TCU-Primeira Câmara
- Acórdão n.º 1.657/2013-TCU-Segunda Câmara
- Acórdão n.º 3.632/2013-TCU-Segunda Câmara

2.1.2 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Atendimento às Recomendações da CGU.

Fato

Para verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas pelas Unidades da Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto à UJ relacionadas ao período de exame, considerando, ainda, a disponibilidade de prazo para a verificação, foram previamente selecionadas e analisadas as implementações das seguintes constatações do Relatório de Auditoria 201305878:

- 4.1.1.1 - Ausência de designação de usuário cadastrador no CGU-PAD no âmbito da Unidade - por ter relação com tema que deve compor o relatório de auditoria. **Situação da Recomendação:** com base nos testes de auditoria aplicados, verificamos que a recomendação foi atendida.
- 2.1.2.1 - Permanência da desatualização de registros de bens imóveis de uso especial no Sistema SPIUnet e ausência de contabilização dos valores - pois a UJ informa em seu Relatório de Gestão que atendeu a recomendação, sendo que em sua manifestação fica evidente que a mesma resta pendente. **Situação da Recomendação:** com base nos testes de auditoria aplicados, verificamos que a recomendação foi atendida parcialmente, conforme registrado em item específico deste Relatório.
- 7.3.1.1 - Inobservância dos prazos regulamentares para análise e aprovação de prestação de contas de convênios - por ter relação com tema que deve compor o relatório de auditoria. **Situação da Recomendação:** Não examinada pela equipe de auditoria, tendo em vista nenhuma das transferências estarem associadas às ações programáticas definidas no escopo dos trabalhos.
- 7.3.1.3 - Morosidade na conclusão da Tomada de Contas Especial do Convênio n.º 535028, firmado com o Governo do Estado de Santa Catarina. **Situação da Recomendação:** Não atendida, conforme registrado em item específico deste Relatório.

As demais constatações registradas no Plano de Providências Permanente da Unidade serão analisadas em ação de controle específica, no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão - APG.



2.2 CONTROLES INTERNOS

2.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Designação de coordenador responsável (e substituto) pelo registro no Sistema CGU-PAD.

Fato

De acordo com o item 10.1 do Relatório de Gestão e conforme Ofício/Incrá/SR(10)Gn.º645/2014, de 16/04/2014, houve designação de coordenadora responsável (e substituta) pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade, as quais ainda não receberam capacitação.

Os procedimentos atinentes à apuração de ilícitos administrativos no âmbito da Unidade são regulados pela Portaria/INCRA/P/N.º 191, de 30/06/2009.

De acordo com o Ofício/Incrá/SR(10)G n.º627/2014, de 15/04/2014, não existe nenhum processo administrativo disciplinar ou sindicância em tramitação na Superintendência e o único processo instaurado a partir de julho de 2007 e encerrado a partir de 2006 refere-se ao protocolado sob o número 54210.000520/2012-18, o qual foi encerrado em 23/07/2013, conforme Relatório de Dados do Processo extraído do CGU-PAD.

3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

3.1 CONCES. CRED-INSTAL. ASSENT. - RECUP

3.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Liberação de crédito instalação para beneficiário sem concessão aprovada e sem prévio registro no SIPRA.

Fato

Buscando analisar a atuação da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Santa Catarina/SR-10 quanto à execução da Ação 0427 – Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas, foi analisada a regularidade dos procedimentos adotados no âmbito do Contrato SC0360000, processo 54210.001041/2008-32.

Neste contexto, foram comparados os procedimentos adotados Superintendência com as disposições da Norma de Execução do INCRA - NE nº 79/DD, de 26/12/2008. Deste cotejamento restaram identificadas as seguintes impropriedades:

- recursos liberados em janeiro de 2013 para a conta bancária do beneficiário sem prévia análise pela Comissão de Crédito e sem o prévio registro no sistema SIPRA; e
- contrato inserido no sistema SIPRA com data de registro retroativa à da concessão do crédito.



Causa

Falhas nos procedimentos e processos. A situação evidenciada, considerando inclusive a manifestação apresentada pelos gestores, aponta para falhas nos controles internos, visto que os recursos foram liberados sem que fossem realizados os devidos registros no Sistema SIPRA.

Manifestação da Unidade Examinada

Na Solicitação de Auditoria 201407468/14, a Unidade foi chamada a relacionar os Contratos de Concessão de Crédito Instalação, de cada um dos processos de nossa amostra (quais sejam, Contratos SC009200000, SC0084000, SC0360000, SC008600000 e SC006000000) que tiveram seus recursos liberados para as contas bancárias dos beneficiários seguindo os trâmites normais, ou seja, após a análise da Comissão de Crédito e após o registro de concessão de crédito no sistema SIPRA.

Em resposta, por meio do Ofício INCRA SR(10)G/718/2014, de 30/04/2014, manifestou-se apenas sobre um caso de um processo, a liberação para a beneficiária de CPF ***.236.999-**, do Assentamento Norilda da Cruz, Processo 54210.001041/2008-32, no valor de R\$ 13.250,01, onde afirmou que “o valor pago, debitado em conta corrente bloqueada (...) efetivou-se por conta da existência de capital de outros beneficiários” e que o Contrato de Concessão de Crédito na Modalidade Aquisição de Material de Construção para a beneficiária teve seu registro posterior, com data retroativa.

A Unidade não se manifestou formalmente quanto à ocorrência dessa situação nos demais contratos, não sendo possível a esta auditoria concluir pela regularidade das demais liberações de crédito instalação.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelos gestores corrobora a situação sob análise, evidenciando a impropriedade. Ressalte-se que o questionamento se deu sobre os cinco processos analisados e que a resposta foi apenas sobre um deles.

A Unidade reconhece ter liberado recursos sem que houvesse a ordinária tramitação e cumprimento das formalidades. A concessão ocorreu sem o envolvimento da Comissão de Crédito. No entanto, consta no Relatório de Fiscalização e Acompanhamento da Comissão de Crédito Instalação, Processo 54210.001041/2008-32, volume V, p. 1057 e seguintes, que as famílias do Assentamento Norilda da Cruz receberam os recursos e construíram suas casas. O objetivo foi atingido, portanto.

Contudo, fica evidenciado que houve fragilidades na operacionalização do Programa de Crédito Instalação no âmbito da UJ. Ademais, considerando que a situação foi evidenciada em amostra analisada neste trabalho de auditoria, a situação ora ressaltada pode ter ocorrido em outros processos.



Recomendações:

Recomendação 1: Instaurar procedimento para apuração da situação, identificando a motivação para a liberação de recursos aos beneficiários que não estavam devidamente registrados no Sistema SIPRA.

4 GESTÃO PATRIMONIAL**4.1 BENS IMOBILIÁRIOS****4.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS****4.1.1.1 CONSTATAÇÃO****Permanência de registros desatualizados de imóveis de uso especial no SPIUnet e Siafi.****Fato**

O item 2.1.2.1 do Relatório de Auditoria n.º 201305878 referente à Permanência da desatualização de registros de bens imóveis de uso especial no Sistema SPIUnet e ausência de contabilização dos valores, recomendava:

“Efetuar a atualização das informações referentes aos registros no SPIUnet dos Bens Imóveis de Uso Especial sob responsabilidade da Unidade, promovendo a devida contabilização dos valores atualizados dos referidos bens no SIAFI, especialmente em relação ao imóvel onde se localiza a atual sede da Superintendência.”

A situação de atendimento em relação a cada um dos imóveis abrangidos pela recomendação acima, foi apresentada por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº645/2014, de 16 de abril de 2014, conforme a seguir:

Situação do Imóvel descrita no item 2.1.2.1:

a) Imóvel de RIP 8073.00026.500-3 (Área de Terra em Canoinhas), não constam informações detalhadas da situação do imóvel no Relatório de Gestão da Unidade, em relação ao qual existe processo de discussão judicial quanto a sua propriedade (Ação de Reintegração de Posse nº 200872140007495 (Juizado de MAFRA/SC). Necessidade de posicionamento ao TCU sobre a atual situação do imóvel, com análise crítica dos fatos, conforme subitem 7.2.3 do item 7 da Parte A, do Anexo II da DN TCU n.º 119/2012. O imóvel não está registrado no balanço da Unidade.

Resposta da Unidade: “Esclarecemos que todos os bens constantes como “Bens de Uso Especial” sob a responsabilidade do INCRA/SC foram atualizados, com exceção do RIPs 8073.00026.500-3 e Utilização 8073.00008.500-5, terreno para Reforma Agrária em Canoinhas/SC. Referente a este imóvel, apenas o valor não foi atualizado, pois foi considerado o pronunciamento da Divisão de Obtenção desta SR, que está analisando a área em questão, inclusive quanto aos seus reais contornos, estando ainda em processo de litígio judicial.”

A justificativa acima não é procedente, conforme já externado no Relatório de Auditoria anterior, a seguir, transcrito:

“O fato do bem encontrar-se em litígio, não inviabiliza seu registro no balanço, tendo em vista haver documentos legais que atestem ser o bem de propriedade da União. O próprio registro na contabilidade, se efetuado tempestivamente, apresentar-se-ia como um requisito a mais para demonstrar que o bem pertenceria ao Órgão, sem prejuízo de a



qualquer tempo, em vista da conclusão do processo judicial com decisão transitado em julgado, ser efetuada a baixa do registro em face de eventual perda da ação e consequentemente da propriedade do bem.”

Situação do Imóvel descrita no item 2.1.2.1:

b) O imóvel RIP 8327.00058.500-3 (RIP de Utilização nº 8327.00065.500-1) referente ao terreno onde se localiza a atual sede do INCRA em SC, na Av. Beira Mar continental, bairro Praia Comprida em São José/SC, embora com assinatura de Contrato de Cessão de Uso Gratuita desde janeiro de 2005, ainda permanece com registro de controle sob a responsabilidade da GRPU;

Resposta da Unidade: “...Informamos que foi encaminhado em 05/09/13, Ofício G Nº 2261/2013 SR(10)SC a Secretaria do Patrimônio União/SC para sua inclusão, não havendo resposta até o presente momento.”

A recomendação ainda não foi atendida, porque depende da atuação da Secretaria do Patrimônio da União/SC.

b.1 No tocante a este imóvel, verificamos que a área de utilização cedida para o INCRA/SC, registrada inicialmente no Contrato de cessão como de 4.401,71m², foi retificada conforme Termo de Averbação (Liv. 07 Diversos, Fls. 159) para 3.757,62 m², enquanto que no RIP de Utilização do referido imóvel consta o registro de uma área de 7.401,70 m²;

Resposta da Unidade: A Unidade informou que teria atendido ao requerido, mas o espelho do SPIUnet não comprova tal alteração.

Situação do Imóvel descrita no item 2.1.2.1:

c) O imóvel RIP 8105. 00242.500-0 (RIP de Utilização nº 8105.00406.500-0) destinado ao uso de área para Garagem/Depósito do INCRA localizado no Bairro Vila São João, em Florianópolis/SC, pertencente ao Ministério da Agricultura, que se encontraria em regularização da cessão, permanece sob controle do registro no SPIUnet sob responsabilidade da GRPU, embora em pleno domínio da Superintendência, inclusive com realização de reformas no imóvel com despesas pagas pelo Incra.

Resposta da Unidade: A Unidade informou que teria atendido ao requerido, mas não apresentou espelho do SPIUnet para comprovação.

Situação do Imóvel descrita no item 2.1.2.1:

d) Não foi efetuado o registro dos referidos bens de uso especial na contabilidade da Unidade (Conta 14211.10.00 – Bens Imóveis de Uso Especial) na natureza devida, conforme determinação contida no item 3, subitem 3.1, letra “e” da Ordem de Serviço/INCRA/DA/Nº 100/2012, de 26/11/2012, que trata das atividades de encerramento do exercício, estando o balanço da Unidade com divergência em relação a realidade dos fatos.

Resposta da Unidade: “...informamos que foi encaminhado em 05/09/13, Ofício G Nº 2261/2013 SR(10)SC a Secretaria do Patrimônio União/SC para sua inclusão, não havendo resposta até o presente momento...”

A recomendação ainda não foi atendida, porque depende da atuação da Secretaria do Patrimônio da União/SC.

Situação do Imóvel descrita no item 2.1.2.1:

e) Embora concluído em 2012, o prédio da nova sede da Superintendência do INCRA/SC, localizado no bairro Praia Comprida em São José/SC (RIP de Utilização nº



8327.00065.500-1), ainda não consta dos registros do Sistema SPIUNet e nem da contabilidade da Unidade, e portanto, fora do controle exigido pela normas vigentes de controle patrimonial e contábil, caracterizando patrimônio a descoberto.

Resposta da Unidade: Não houve pronunciamento da Unidade.

Causa

Parte da causa para a desatualização refere-se à morosidade no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União de Santa Catarina.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria n.º 201407468/16, de 28/04/2014, foi requerido à Unidade que apresentasse comprovação de atualização no SPIUNet dos imóveis acima citados (RIP 8327.00058.500-3 (RIP de Utilização n.º 8327.00065.500-1) e RIP 8105.00242.500-0 (RIP de Utilização n.º 8105.00406.500-0)) e que informasse a situação de atualização do RIP de Utilização n.º 8327.00065.500-1, tendo em vista no terreno ter sido edificada a sede do Incra/SC

Por meio do Ofício/Incra/SR(10)G/n.º756/2014, de 05/05/2014, a Unidade assim se manifestou:

“Seguem os espelhos solicitados em anexo. Para que se efetive a administração dos imóveis cedidos ao INCRA através do SPIUNet é necessário que a SPU faça a ENTREGA desses bens possibilitando assim que esses passem a contabilidade do INCRA, mas a SPU possui entendimento diverso e solicita aguardar pronunciamentos de seus quadros técnicos para resolver essas questões manifestando-se em princípio contrária, considerando os impedimentos legais, cujos normativos encaminhamos em anexo. Diante deste quadro, fizemos a SPU as solicitações de registros e atualizações referentes aos imóveis cedidos. Os registros tem sido efetuados, porém, quanto às atualizações, percebe-se uma dificuldade maior.”

Análise do Controle Interno

Concernente ao RIP Utilização n.º n.º 8327.00065.500-1, o espelho do SPIUNet, fornecido em anexo ao Ofício/Incra/SR(10)G/n.º756/2014, de 05/05/2014, evidencia que houve registro de benfeitorias no valor de R\$ 2.902.642,45, referente à edificação da sede do Incra/SC, mas não houve atualização da área e o imóvel jurisdicionado ao Patrimônio da União.

No tocante ao imóvel RIP 8105. 00242.500-0 (RIP de Utilização n.º 8105.00406.500-0), o imóvel também permanece associado ao Patrimônio da União.

De acordo com o Ofício acima, a regularização depende da atuação da Secretaria do Patrimônio da União em Santa Catarina para a alteração da jurisdição dos imóveis sob análise e para posterior contabilização.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar a devida contabilização na Conta 14211.10.00 - Bens Imóveis de Uso Especial de todos os imóveis de uso especial relacionados nesta constatação, inclusive do imóvel RIP 8073.00026.500-3;



Recomendação 2: Reiterar pedido à Superintendência do Patrimônio da União no Estado de Santa Catarina - SPU-SC para que promova a atualização no SPIUnet quanto à jurisdição dos imóveis RIP 8327.00058.500-3 (RIP de Utilização nº 8327.00065.500-1) e RIP 8105. 00242.500-0 (RIP de Utilização nº 8105.00406.500-0), bem como a atualização da área referente ao imóvel RIP 8327.00058.500-3.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Permanência de morosidade na condução da Tomada de Contas Especial do Convênio 535028 com valor atualizado de R\$ 3.115.436,69, falha nos procedimentos adotados e descumprimento dos prazos previstos para envio do processo ao Tribunal de Contas da União.

Fato

Trata-se da análise das providências adotadas pela UJ para conclusão da Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada no Convênio 535028, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e o Governo do Estado de Santa Catarina, com a interveniência da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, conforme registrado no item 7.3.1.3 do Relatório de Auditoria n.º 201305878. Inclusive, para melhor compreensão dos fatos, cabe a transcrição do referido item daquele Relatório, como segue:

“O Convênio n.º 535028, referente à prestação de serviços de regularização fundiária e georreferenciamento de 1.450 imóveis no Estado de Santa Catarina, firmado em 21/12/2005, entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e o Governo do Estado de Santa Catarina, com a interveniência da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural, com vigência inicial de 13 meses e após 07 prorrogações por termo aditivo, com vigência final em 31/12/2010, com valor repassado de R\$ 1.358.000,00, teve sua prestação de contas não aprovada pela Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina.

O Plano de trabalho estabelecia como metas principais o ajuizamento de 1.450 processos e emissão de 1.450 títulos e como metas intermediárias o cadastramento e demarcação de 1.450 propriedades.

A partir da prestação de contas final da conveniente e em resposta ao pedido de emissão de parecer conclusivo quanto à conclusão das metas estabelecidas no convênio, em documento de 18/02/2011, os asseguradores (denominação interna aos designados para promover a fiscalização do objeto) do Convênio concluíram que as metas não foram cumpridas de acordo com o Plano de Trabalho conveniado, pois apenas 386 processos haviam sido ajuizados. (folha 1.172/3).

*Em 14/07/2011, o Assegurador do Convênio, Sr. P. A. A. C. CPF ***.327.676-** concluiu que as metas não foram cumpridas de acordo com o Plano de Trabalho conveniado, embasando que apenas 386 processos haviam sido ajuizados de um total de 1.450 previstos.*

Em 19/08/2011, foi determinada a instauração do processo de Tomada de Contas Especial do Convênio n.º 535028, com encaminhamento do mesmo para a Comissão de Tomada de Contas Especiais, designada pela Ordem de Serviço n.º 001/2011.

Em 14/09/2011, o Superintendente Regional determinou a inscrição em inadimplência da Secretaria de Estado da Agricultura e Política Rural/SC no sistema SIAFI, mas que ainda não foi realizada diante da manifestação da Secretária de Estado da Agricultura e da Pesca.

Por meio do Ofício n.º 1073/2011, de 15/09/2011, o Secretário de Estado da Agricultura e da Pesca, solicita, entre outros, que não haja inscrição de inadimplência porquanto “tal ato representaria afronta direta aos princípios da ampla defesa e do contraditório, ambos previstos no inciso I, V, art. 5º, da Constituição Federal”.

Em 29/11/2011 (folha 2012), o Assegurador do Convênio novamente conclui que o percentual de cumprimento do convênio era de zero por cento, embasando que “de nada serviria o



cumprimento da Meta I, sem o cumprimento total da Meta II, que é o objetivo principal do convênio, isto é, titular as famílias para que as mesmas tenham acesso ao crédito e outras facilidades para o seu desenvolvimento.”

Em 30/11/2011, de acordo com o Parecer Financeiro (fls 2016 a 2018), emitido pelo Chefe de Divisão de Administração, caberia a conveniente devolver o valor integral dos recursos liberados, R\$ 1.358.000,00, com base na alínea “a” do inciso II do art. 38 da IN/STN n.º 01/07, combinado com a alínea “a” do inciso II do art. 63 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU/n.º 127/2008, diante da não-execução do objeto do convênio.

Em 08/12/2011, a Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial apresenta seu Relatório de TCE n.º 001/2011 concluindo que:

“...o Ex-Governador e os Ex-Secretários da SAR utilizaram integralmente os recursos liberados...”

“...restou comprovado que o Ex-Governador e os Ex-Secretários da SAR [...] não comprovaram a execução do objeto do convênio...”

Por conseguinte, a Comissão recomendou à notificação dos responsáveis citados para recolherem o valor do débito apurado, atualizado para R\$ 3.115.436,69, e que fosse oficiado o Governo do Estado de Santa Catarina – Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca a devolver os recursos do Convênio.

Em 09/12/2012, o Superintendente Regional aprova o Relatório de TCE n.º 001/2011, determinado a notificação dos citados como responsáveis e o registro dos mesmos no SIAFI na conta contábil Diversos Responsáveis.

De acordo com as folhas 2050 a 2071 houve a citação dos arrolados no Relatório de TCE n.º 001/2011.

Em 08/03/2012, o Superintendente Regional requer manifestação da Auditoria Interna do Incra, em atenção ao Documento, de 08/03/2012, do Chefe da Divisão de Administração, no qual são suscitadas dúvidas quanto ao andamento a ser dado ao processo, como por exemplo, inscrição no CADIN, distribuição do débito entre os responsáveis arrolados etc.

Por meio do Despacho n.º 36/2012/AUD, de 30/03/2012, o Auditor Chefe do Incra recomenda ajustes no processo de tomada de contas especial, quais sejam: inclusão de peças faltantes relacionadas no Ofício-Circular n.º 188/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR/2011, que o Governo do Estado de Santa Catarina seja responsabilizado por meio de sua interveniente, que ambos sejam inscritos no CAUC/SIAFI conforme IN STN n.º 01/2001, que sejam emitidas notificações aos responsáveis (pessoas físicas e jurídica), com aviso de recebimento (AR), que seja emitido Relatório de Tomada de Contas Especial Complementar, constando os procedimentos adotados para apuração das responsabilidades, notificações e recomposição do dano ao erário conforme as orientações expedidas pela CGU no Ofício n.º 6676/DPPCE/DP/SFC/CGU-PR.

De acordo com folhas n.ºs 2.104, 2.105 e 2.106 do processo n.º 54.210.001509/2005-46, atinente ao Convênio n.º 535028, em 17/04/2012 a Superintendência requereu ao Gabinete da Presidência do Incra assessoramento para individualização do débito apurado no âmbito do processo n.º 54210.001457/2011-56, referente à Tomada de Contas Especial.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 865/2013, de 29/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305878/026, de 24/04/2013, na qual são requeridas informações quanto às providências adotadas a partir do Despacho da Auditoria Interna e as providências adotadas pelo Gabinete da Presidência do Incra, a Unidade se manifestou nos seguintes termos:

“O Processo que trata da Tomada de Contas Especial/TCE de n.º 54210.001457/2011-56 desde 17/04/2012 foi remetido ao Incra Sede para análise e providências pela Direção Institucional, estando assim fora da governabilidade desta Superintendência até o seu retorno.

É pertinente esclarecer que o Processo INCRA/SC n.º 54210.001509/2005-46 (processo de convênio), disponibilizado a essa equipe de auditoria conta com cópias retiradas dos autos INCRA/SC n.º 54210.001457/2011-56 (este de TCE) de modo a comprovar a adoção de providências relativas à Tomada de Contas Especial no âmbito desta regional do Convênio n.º 535028/2005.

Após conclusão da TCE foram os autos encaminhados para a Auditoria Interna-AUDIN/INCRA nos termos dos normativos regulamentares, ainda sem retorno para identificar as providências definidas para a SR(10)SC. Conforme planilha do SISPROT, o processo se encontra na Diretoria de Ordenamento Fundiário, desde 2012.

No que tange ao CAUC/SIAFI reafirmamos que em razão do parecer da Procuradoria Regional/AGU/PGF/PFE/INCRA/SC, em atenção ao requerido pelo Governo do Estado de SC manifestou-se pela inscrição de inadimplência somente a ampla defesa e o contraditório, que é prerrogativa do Órgão de Controle Externo, TCU.

Quanto às notificações informamos que todos os responsáveis identificados pela Comissão de TCE foram notificados, bem como ao Governo do Estado de Santa Catarina solicitando adoção das providências necessárias. Sem manifestações até a presente data.”



A propósito das informações fornecidas, mesmo que o processo não tenha fisicamente retornado, o fato é que a Unidade tomou conhecimento da manifestação da Auditoria Interna como comprova o próprio despacho (folha 2.105 do processo n.º 54.210.001509/2005-46) ao Gabinete da Presidência do Incra, de 17/04/2012.

Não é procedente a afirmação que saiu da “governabilidade” da Unidade a continuidade e complementação da Tomada de Contas Especial, apenas porque o processo não retornou do Órgão Central, pois bastaria requisitá-lo.

Dessa forma, desde dezembro de 2011 até maio de 2013, portanto, passados mais de 16 meses, não houve complementação da Tomada de Contas Especial e ainda não houve o registro no CADIN quanto à situação de inadimplência do Governo do Estado de Santa Catarina que, pelos autos do processo, não cumpriu as metas estipuladas no Convênio n.º 535028.

Cabe destacar que os exames desta auditoria foram realizados com base nos autos do processo n.º 54.210.001509/2005-46, referente à assinatura e prestação de contas do convênio, e com base em cópia do processo n.º 54210.001457/2011-56, atinente à Tomada de Contas Especial, o qual possivelmente não contém a totalidade dos trâmites até maio de 2013.

Causa

Inação por parte do Superintendente Regional do Incra/SC que não monitorou e cobrou a complementação da Tomada de Contas Especial e não acionou o Órgão Central em relação ao pedido de assessoramento pleiteado pela Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade se posicionou por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1060/2013, reafirmado por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 1684/2013, nos seguintes termos:

“Inicialmente reafirmamos todas informações prestadas através do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 865/2013, de 29/04/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 201305878/026, de 24/04/2013, na qual são requeridas informações quanto às providências adotadas a partir do Despacho da Auditoria Interna e as providências adotadas pelo Gabinete da Presidência do Incra. O processo que trata da Tomada de Contas Especial/TCE de n.º 54210.001457/2011-56 desde 17.04.2012 foi remetido ao INCRA Sede para análise e providências pela Direção Institucional, embora tenha retornado com a recomendação da Auditoria para adoção de algumas providências relativas à notificação, o mesmo retornou ao INCRA SEDE com vistas à Diretoria de Gestão Administrativa e Auditoria Interna.

Encaminhamos espelho de trâmite do sistema de protocolo comprovando que o processo esteve no ano de 2012 na SR(10)SC no período entre 03 e 18 de maio de 2012, contando inclusive com o tempo de transporte do malote entre o INCRA/Sede – SR(10)SC – Incra /Sede. A Auditoria Interna através de DESPACHO/INCRA/AUD/nº207/2012, remeteu os autos à Diretoria de Ordenamento Fundiário, considerando as disposições contidas na reanálise da execução física em virtude de documentação contraditória inserida nos autos do processo de convênio, tomando como base a TCE como medida de exceção. Após inúmeras tratativas dadas à avença em questão há notícias de que a DFG concluiu a análise técnica com a qual o deslinde da questão se aproxima, de modo que a Administração poderá adotar as providências administrativas e jurídicas cabíveis ao caso.” A Unidade ainda não se manifestou em relação à SA n.º 201305878/038, de 03/05/2013.

Análise do Controle Interno

De acordo com a resposta, o caso estaria em fase de conclusão de análise no âmbito da Diretoria de Ordenamento Fundiário no Órgão Central em Brasília e que, durante o exercício de 2012, o processo tramitou por poucos dias na Superintendência Regional do Incra/SC, situação que não mais prospera, tendo em vista o processo ter retornado a origem em 24/05/2013.

Com o fito de examinar com mais acuidade o processo da Tomada de Contas Especial em relação a sua longa passagem em Brasília, foram requeridos e analisados os documentos atuais do processo.

Conforme folha 485 do processo n.º 4210.001457/2011-56, por meio do Despacho/Incra/Aud/ n.º 207/2012, de 29/11/2012, a Auditoria Interna do Incra em Brasília havia requerido a manifestação da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF quanto ao cumprimento parcial do objeto, referente à Meta 1 do Convênio e a possibilidade de aceite dos serviços executados, conforme previsão no Plano de Trabalho.

Cabe registrar que em 17/04/2012 a Superintendência Regional do Incra/SC requereu ao Gabinete da Presidência do Incra assessoramento para individualização do débito apurado no



âmbito do processo n.º 54210.001457/2011-56, referente à Tomada de Contas Especial, e não revisão do processo de Tomada de Contas Especial que já contava inclusive com Relatório Final da Comissão constituída.

Cabe ainda destacar que, até então, em nenhum momento do processo de Tomada de Contas Especial havia se questionado o não-cumprimento da meta 1, pois a origem da Tomada de Contas Especial era a não-execução da meta 2 do Convênio que, se cumprida, representaria a titulação das propriedades e o atingimento do objetivo do convênio.

Por meio da Informação n.º 02/2013/DFR/INCRA (fl. 567), de 17/05/2013, a Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária concluiu quanto às metas do Plano de Trabalho:

- Que o item 1.1 da meta 1 não é passível de aprovação;
- Que 20% do item 1.2 da meta 1 foi executada;
- Que 95,8% do item 1.3 da meta 1 foi executado;
- Que 33,8% do item 2.1 da meta 2 foi executado;

Por meio do Despacho/Incra/AUD n.º 245/2013, de 23/05/2013, a Auditoria Interna do Incra em Brasília remete os autos da Tomada de Contas Especial para a Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina para reavaliar a instrução processual da referida Tomada de Contas Especial.

Em relação à temporada do processo em Brasília, mais de um ano desde que a Superintendência de Santa Catarina solicitou apoio à Brasília para individualização do débito apontado pela Comissão, verifica-se que não foram produzidos elementos capazes de refutar o conteúdo do Relatório de TCE n.º 001/2011 da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial. Portanto, não restou claro exatamente em relação ao que a Auditoria Interna do Incra requer reavaliação.

Perante esta auditoria ainda não ficou clara a razão para a morosidade no desfecho desta Tomada de Contas Especial, tendo em vista que os documentos observados por esta auditoria são suficientes para concluir que o objeto não foi concluído conforme conveniado. Cabe novamente repisar que a Meta 1 corresponde a uma meta intermediária e mesmo que 100% dela tivesse sido devidamente concluída não poderia representar o cumprimento do objeto do Convênio expresso na meta 2 do Plano de Trabalho.

A responsabilidade pela conclusão da Tomada de Contas Especial é da Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina, de modo que cabe a retomada imediata do caso por parte da mesma, com a devido registro no CADIN ou a devolução dos recursos, de forma atualizada, por parte do Conveniente.

Recomendações:

Recomendação 1: Retomar imediatamente o processo de Tomada de Contas Especial referente ao Convênio n.º 535028, sob pena de responsabilização solidária daqueles que derem causa a omissão no dever de sua realização.”

Causa

A morosidade na condução da Tomada de Contas Especial é decorrente de gestão deficiente, no tocante ao monitoramento, da Direção da Superintendência, expresso no tempo decorrido de mais de 160 dias somente para apresentação do parecer financeiro, que não atende ao que foi requerido por intermédio da Decisão de Acatamento do Superintendente de 01/10/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Acerca do atendimento à recomendação acima, a Unidade se pronunciou por intermédio do OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº645/2014, de 16/04/2014, a seguir transcrito:

“No item 7.3.1.3, sobre a morosidade na conclusão da Tomada de Contas Especial, do Convênio nº 535028, firmado com o Governo do Estado de Santa Catarina, informamos



que após auditoria mais detalhada do INCRA em Brasília, e após novo parecer emitido chefe da Divisão Fundiária dessa Superintendência, Sra. (...), foi observado que houve cumprimento parcial do objeto do convênio, sendo este acatado pelo Superintendente Regional. Tendo em vista tal parecer, foi comunicada através do ofício 2458/2013, a Secretaria de Estado da Agricultura e Pesca de Santa Catarina, referente ao aceite do referido cumprimento parcial, e informando que seria analisado pelo setor contábil desta SR(10), a prestação de contas dos serviços executados. Após análise do referido PROCESSO – INCRA nº. 54210.001509/2005-46, Convênio de Regularização Fundiária no Estado de Santa Catarina, a Divisão de Administração desta SR emitiu parecer referente ao pagamento de adiantamentos de diárias e combustíveis constante de 15 (quinze) volumes da prestação de contas. Tais prestações foram analisadas individualmente, onde foram constatadas diversas inconsistências, inclusive com recomendação de devolução para Secretaria de Estado da Agricultura de Santa Catarina para a justificativas cabíveis, sendo este encaminhamento feito por Ofício/INCRA/SR(10)/GAB/nº 629/2014.”

De acordo com o Parecer, de 27/09/2013, assinado por (...), Chefe da SR (10) F Incra/SC, teria havido, a pedido da Auditoria do Incra, manifestação do Coordenador Geral de Regularização Fundiária, (...), quanto ao cumprimento parcial do objeto do convênio expresso pela Meta 01-Diagnóstico, Cadastro e Demarcação e a possibilidade de aceite parcial dos produtos executados.

O Parecer acima referenciado aponta que houve 0% de cumprimento da Meta 01 1.2 – Diagnóstico, cumprimento de apenas 20% da meta 1.2 Cadastro, cumprimento de 95,8% da Meta 01- 1.3 Demarcação e apenas cumprimento de 33,8% da Meta 02-2.1 Ajuizamento.

A conclusão do Parecer é de que houve cumprimento parcial do objeto e que teriam havido presumidamente gastos para a execução parcial do objeto e que “... a administração pública tem a prerrogativa de rever seus atos para que essa atitude evite enriquecimento sem causa, ...”

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, a Unidade acrescentou a seguinte manifestação – Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 1277/2014, de 07.07.2014:

“Considerando o exposto no Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 1233/2014, esta UJ entende que os procedimentos adotados visando ao equacionamento da análise da prestação de contas financeira do referido Convênio, bem como as providências decorrentes do resultado desta análise a exemplo do levantamento de gastos e valores elegíveis e eventual cobrança glosados precedem o imediato registro no SIAFI da situação de inadimplência do Convênio. Neste sentido, não discordamos das recomendações, no entanto entendemos que a ordem das mesmas devem ser alterada, de forma a preservar o encadeamento das fases de análise do processo a partir de então, evitando assim, incorrer em morosidade e incorreções adicionais (...)”.

Análise do Controle Interno

Como exposto, o Parecer apontou para uma solução distinta da preconizada pela Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial que era de recolhimento do valor total atualizado de R\$ 3.115.436,69 (valor à época do Relatório da Comissão).

Em 01/10/2013, o Superintendente Regional do Incra/SC, CPF ***.719.339.**, acata o cumprimento parcial do objeto e o aceite dos serviços executados e encaminha à SR (10) para o “(...) *procedimento de análise da prestação de contas, levando em consideração o cumprimento parcial de 20% da Meta 01-1.2/Cadastro, cumprimento parcial de 95,8% da Meta 01-1.3/Demarcação e cumprimento parcial de 33% da Meta 02-2.1/Ajuizamento, para que após emissão de parecer da análise de prestação de contas, este Gabinete possa adotar as medidas legais cabíveis ao Convênio 535.028/2005 e seu processo de TCE.*”

Por meio do Ofício/SR (10)G n.º 2458/2013, de 04/10/2013, é dada ciência da decisão de acatamento do cumprimento parcial do objeto conveniado à Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca.

O procedimento de análise de prestação de contas determinado pelo Superintendente foi apresentado por intermédio do Parecer da Divisão de Administração, de 14/04/2014, concluindo por uma série de inconsistências na prestação de contas financeira do Convênio.

De um total repassado à conveniente, no valor de R\$ 1.358.000,00, no âmbito do Parecer foi examinado apenas R\$ 311.505,14 com despesas englobando diárias e combustíveis. O Parecer aponta que 68% do total examinado contém inconsistências nas notas fiscais apresentadas, conforme quadro a seguir:

Item de Despesa	Valor (R\$)	Total com Inconsistências (R\$)	%
Adiantamento de Diárias	244.577,41	210.954,00	86,25%
Adiantamento de Combustíveis	66.927,73	2.993,12	4,47%
Total	311.505,14	213.947,12	68,68%

Portanto, até aqui se constata continuidade na morosidade na condução do processo, porque somente depois de mais de 160 dias da decisão de acatamento por parte da Superintendência é que foi finalizada a análise financeira da prestação de contas, expressa no Parecer da Divisão de Administração, de 14/04/2014.

Na mesma data, o Parecer da Divisão de Administração é encaminhado para manifestação da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca, conforme Ofício/Incra/SR(10)/GAB/ n.º 629/2014, com data de recebimento em 15/04/2014.

Portanto, até o final de 2013 a situação da Tomada de Contas Especial permaneceu sem conclusão, avançando até o período desta auditoria e não há previsão de conclusão.

Considerando que os procedimentos realizados concluíram pela execução parcial do objeto conveniado, os gestores deveriam ter indicado a glosa e devolução dos valores não comprovados, atualizados monetariamente, encaminhamento que não foi promovido, até o momento, no processo.



Pelo extenso trabalho realizado no Parecer da Divisão de Administração, verifica-se que o escopo foi avaliar a regularidade da documentação comprobatória apresentada, no sentido de verificar a compatibilidade das diárias concedidas com os documentos de registro de viagem.

Em nenhum ponto do Parecer ficou evidenciado que o trabalho foi direcionado para identificar quais possíveis gastos poderiam ser considerados elegíveis no âmbito dos percentuais das metas executadas.

Independente da manifestação a ser, possivelmente, apresentada pela Secretaria de Estado, a Comissão de Tomada de Contas Especial deverá adotar as seguintes referências:

- Glosar todas as despesas que se refiram à meta de Diagnóstico, pois seu cumprimento foi 0% da meta;
- Glosar 80% das despesas referentes à meta 01-02-Cadastro, pois seu cumprimento foi de 20% da meta;
- Glosar 4.2% da Meta 01 – 1.3 Demarcação, pois seu cumprimento foi de 95,8% da meta; e
- Glosar 66,2% das despesas associadas à Meta 02-2.1, pois foram protocolados 33,8% de ajuizamentos.

No caso das despesas com diárias, combustível, entre outras, que se referiram simultaneamente a mais de uma das metas, a Comissão da Tomada de Contas Especial deverá estabelecer critério de rateio, com observância do princípio da razoabilidade.

Além disso, aquelas despesas que sejam consideradas irregulares no âmbito da avaliação financeira, após apreciação de eventual resposta da Secretaria de Agricultura ao Ofício/Incra/SR(10)/GAB/n.º 629/2014, também deverão ser glosadas.

Dessa forma, o trabalho fundamental ainda não foi sequer iniciado e a Superintendência permanece sem adotar as medidas adequadas para o deslinde da situação.

Além disso, não está devidamente esclarecido pelo gestor da Superintendência (CPF ***.719.339.***) a não participação de Comissão de Tomada de Contas Especial na continuidade do processo ou a designação de uma nova, já que o convênio está em Tomada de Contas Especial. O prosseguimento da apuração deveria estar a cargo de Comissão, requerendo dos setores da Superintendência as informações, documentos e pareceres julgados necessários.

Cabe destacar que o Relatório da Comissão consta que 100% do convênio não havia sido executado, porque entendeu que nenhum título dominial havia sido emitido de um total de 1.450 previstos e que a execução de metas intermediárias previstas do convênio não amenizava esse fato.

Além disso, se já está devidamente comprovado nos autos do processo que o convênio foi executado apenas parcialmente, compete à Superintendência incluir o convênio no Status de Inadimplência no SIAFI.

A não adoção de tais medidas mínimas corresponde a ato de omissão por parte da Superintendência, **tendo em vista que o convênio foi apenas parcialmente executado, não tendo sido apresentado um único caso de título dominial emitido de um total de 1.450 previstos no Convênio.**

Com bases nos testes de auditoria aplicados e nas manifestações apresentadas, restou evidenciado que a situação não foi regularizada pelos gestores ao longo do exercício 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Proceder ao levantamento de quais gastos e valores da prestação de contas poderão ser considerados elegíveis, abstendo-se de acatar despesas que não se refiram a itens aceitos e aos percentuais das metas executadas, promovendo a devida cobrança atualizada junto ao Conveniente do valor glosado;

Recomendação 2: Designar nova Comissão de Tomada de Contas Especial para retomar o processo de apuração, observando os prazos previstos para encaminhamentos do processo ao Tribunal de Contas da União; e

Recomendação 3: Promover o registro no SIAFI da situação de inadimplência do Convênio n.º 535028, tendo em vista que o pedido administrativo da Secretaria de Agricultura possibilita apenas que o registro no SIAFI seja alterado para Inadimplência Suspensa.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201407468

Processo: 54210.000554/2014-74

Unidade auditada: Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina/SR-10

Ministério supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Florianópolis (SC)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, 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 exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

Superintendência Regional do INCRA em Santa Catarina – 201407468:

- Permanência de morosidade na condução da Tomada de Contas Especial do Convênio 535028 com valor atualizado de R\$ 3.115.436,69, falha nos procedimentos adotados e descumprimento dos prazos previstos para envio do processo ao Tribunal de Contas da União (item 5.1.1.1).

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 101 a 110 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.719.339-**	Superintendente Regional	Regular com ressalvas	Item 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201407468
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Florianópolis (SC), 14 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201407468

Processo: 54210.000554/2014-74

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina (SR-10)

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Florianópolis/SC

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Sr. Miguel Soldatelli Rossetto

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referentes ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dentre as principais ocorrências verificadas, destaca-se a morosidade na condução de processo de Tomada de Contas Especial do Convênio nº 535028, no montante de R\$ 3.115.436,69.

Verificou-se que a causa de tal ocorrência consistiu na gestão deficiente de transferências, no que se refere ao cumprimento dos prazos para a condução do processo de Tomada de Contas Especial. Visando sanar as ocorrências identificadas, recomendou-se designar nova Comissão de Tomada de Contas Especial para retomar o processo de apuração, observando os prazos previstos para encaminhamentos do processo ao Tribunal de Contas da União; o levantamento e a cobrança do montante a ser glosado pelo Conveniente e promover o registro no SIAFI da situação de inadimplência do Convênio nº 535028.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU no âmbito da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2012, verificou-se que de 47 recomendações emitidas, 01 foi considerada atendida (2,13%), 02 reiteradas (4,26%), permanecendo 44 (93,62%) pendentes de providências, ensejando índice reduzido de atendimento às recomendações. Dessa forma, torna-se evidente a morosidade no atendimento às recomendações da CGU.

No que concerne aos controles internos administrativos da unidade, observou-se a necessidade de fortalecimento dos componentes, de modo geral, relativos à gestão das informações sobre o público-alvo do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Já quanto à cobrança dos créditos instalação

concedidos a assentados, a análise restou prejudicada tendo em vista que o sistema de cobrança encontra-se em desenvolvimento. Observou-se fragilidade no componente monitoramento, tendo em vista a permanência de 93,62% das recomendações expedidas sobre a gestão da Unidade, relativa ao exercício de 2012, pendentes de atendimento, destacando, inclusive, morosidade na conclusão de tomada de contas especial.

Ainda, dentro do escopo analisado, cabe destacar o fortalecimento dos controles na gestão do sistema CGU-PAD, consequência da designação de usuário cadastrador no âmbito da Unidade, cuja ausência havia sido identificada no Relatório de Auditoria nº 201305878.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 21 de julho de 2014.