

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: 2015

Município: Florianópolis - SC

Relatório nº: 201601575

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

Análise Gerencial

Chefe,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601575, 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 Superintendência Regional de Santa Catarina-INCRA/SR-10 de forma individualizada.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 18/04/2016 a 06/05/2016, 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.

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

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 26/12/2015, entre Controladoria Geral da União (DRDAG/DR/SFC/CGU-PR) e o Tribunal de Contas da União– TCU (SecexAmb/TCU), foram efetuadas as seguintes análises:

1) Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças.

2) Verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos no que concerne ao cumprimento da LOA e do PPA relacionado aos resultados dos indicadores apresentados pela UPC das ações e planos orçamentários pertencentes aos macroprocessos selecionados para avaliação na referida Ata:

a) Avaliação da gestão do macroprocesso *Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento*: seleção de beneficiários do PNRA; conformidade legal da obtenção de terras no âmbito da Superintendência Regional.

b) Avaliação da gestão do macroprocesso *Desenvolvimento de Projetos de Assentamento*: atuação da SR na supervisão e revisão ocupacional de lotes ocupados irregularmente ou que não estão cumprindo a função social da terra, incluídas as ações de retomada e redestinação de lotes.

3) Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, devendo abordar:

a) a atuação da UPC para:

- i. garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;
- ii. fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;
- iii. analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.

b) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências;

c) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências.

4) Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada, em nível de atividade/processo, com vistas a



garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da Unidade:

- a) Ambiente de controle;
 - b) Avaliação de risco;
 - c) Atividades de controle;
 - d) Informação e Comunicação;
 - e) Monitoramento.
- 5) Avaliação do cumprimento parcial ou total pela Unidade das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa à CGU para acompanhamento.
- 6) Tratamento de recomendações feitas pelo órgão de controle interno ao qual se vincula a unidade jurisdicionada atendidas no exercício de referência do relatório de gestão e pendentes de atendimento, caso em que deverão ser apresentadas as justificativas pelo não atendimento.
- 7) Utilização do Sistema CGU-PAD na Unidade.

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Identificou-se que o Rol de Responsáveis, enviado no prazo original de 30/04/2015, não estava de acordo com o Art. 6º da Decisão Normativa - TCU n.º 147, de 11/11/2015, apresentando problemas na inclusão de informações dos responsáveis substitutos.

Os preceitos contidos no Art. 11 da Instrução Normativa - TCU n.º 63, de 1º/09/2010, também não foram observados, pois o Rol de Responsáveis deveria conter os períodos de titulares e substitutos dos cargos com as naturezas de responsabilidade relacionadas no seu Art. 10, sem ocorrer sobreposições nem lacunas ao longo do exercício de 2015.

A Unidade Auditada, em resposta à Solicitação de Auditoria-SA n.º 02, informou novos períodos de responsabilidade para integrantes do Rol de Responsáveis, que teve nova retificação encaminhada por e-mail de 04/05/2016.

Demandada pela Solicitação de Auditoria-SA n.º 03, a Unidade Auditada realizou a correção do Rol de Responsáveis, reenviando o Processo de Prestação de Contas atualizado à CGU.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

No tocante ao tema conformidade das peças do processo de contas, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria:

Considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora de contas (UPC), as peças (I) Rol de responsáveis, (II) Relatório de gestão e (III) Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas estão em conformidade com as normas e orientações?



Nesse sentido, conforme detalhado em constatação específica deste relatório referente às peças Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão e Relatórios, Pareceres e Declarações sobre as contas e a gestão, após as correções indicadas durante os trabalhos de campo, o Processo de Prestação de Contas do Exercício 2015 - Incra – SR 10/SC ficou em conformidade com as normas e orientações, em especial com as exigências dos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU n.º 63/2010.

2.3 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 na Ata de Reunião realizada em 26/12/2015, entre Controladoria Geral da União (DRDAG/DR/SFC/CGU-PR) e o Tribunal de Contas da União – TCU (SecexAmb/TCU), nos termos do inciso V do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução das Ações e Planos Orçamentários pertencentes ao macroprocesso analisado no exercício foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da seguinte Ação/Plano Orçamentário:

Ação Governamental: 2066.211B – *Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária;*

Macroprocesso: *Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento;*

PO: *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária;*

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 a certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terras públicas.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UPC, sendo realizada com o objetivo de assentar famílias demandantes do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, tanto em novas parcelas disponibilizadas, como em parcelas disponibilizadas anteriormente pelo Programa.

Relacionada a esta Ação governamental/PO, não foram liquidadas despesas, sendo que a dotação orçamentária era de R\$ 15.000,00.

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado físico da Ação/PO analisada.



Tabela – Análise do Cumprimento das Metas Físicas Pactuadas

Ação Governamental/PO Código/Título	Unidade de Medida (Produto)	Meta Física		Execução/ Previsão (%)
		Previsão (1)	Execução (2)	
10.49201.21.631.2066.211B – PO - <i>Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária</i>	<i>Família assentada</i>	60	331	550 %

(1) Conforme LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015).

(2) Conforme Relatório de Gestão 2015

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado financeiro da Ação/PO.

Tabela – Execução Orçamentária da Ação/PO

Ação Governamental/PO Código/Título	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Empenhada / Dotação (%)	Despesa Liquidada / Dotação (%)
10.49201.21.631.2066.211B – PO - <i>Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária</i>	15.000,00	0,00	0,00	0,0	0,0

Fonte: Tesouro Gerencial (23 de março de 2016)

A execução de 550% (331 / 60) da meta física de *famílias assentadas* prevista no PO *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária* aconteceu independentemente de não ter havido execução financeira nesse PO. Segundo informado pela Unidade, essa execução foi proveniente de novos assentamentos em parcelas anteriormente concedidas que foram desocupadas e novamente disponibilizadas por ações do PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos* (pertencente ao Macroprocesso *Desenvolvimento de Projetos de Assentamento* e à Ação Governamental 211A - *Desenvolvimento de Assentamentos Rurais*). Portanto, os resultados foram viabilizados por meio dos trabalhos realizados no âmbito das ações de outro PO.

A Unidade não adotou indicador de desempenho formal específico para essa ação, utilizando-se apenas da tabulação do nº de unidades realizadas e do respectivo nº de unidades planejadas. Esses dados, contudo, permitem obter o valor percentual de execução das metas planejadas, o que poderia vir a se constituir em um indicador relevante.

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC, no que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, verificou-se que a Unidade obteve êxito no desempenho da gestão do PO *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária*, visto que verificada uma extrapolação das metas físicas.

No tocante ao plano regional das atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e aos correspondentes controles internos, buscou-se responder às seguintes questões de auditoria:

I) O Plano de Providências firmado pelo Incra para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa

Nacional de Reforma Agrária (Sipra) vem sendo implementado? a) O cronograma das atividades de responsabilidade de execução pelas Superintendências Regionais vem sendo executado conforme o plano de ação estabelecido?

II) Os controles internos adotados na Superintendência Regional verificam-se suficientes para assegurar o cumprimento das normas de seleção de beneficiários? b) Os controles internos adotados na Superintendência Regional verificam-se suficientes para mitigar os riscos inerentes ao processo de cadastro e seleção de beneficiários no âmbito do Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra)?

Identificou-se, com base nos exames efetuados, que não ocorreu a elaboração do plano regional das atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA, em decorrência de atraso do Incra Sede na formalização de orientações das providências necessárias (não ocorreu em 2015). Dessa maneira, ficou prejudicada a execução do cronograma das atividades de responsabilidade de execução pelas Superintendências Regionais, o que ainda não foi iniciado.

Quanto aos controles internos administrativos de processo seletivo adotados na SR-10, identificou-se que são parcialmente suficientes para assegurar o cumprimento das normas de seleção de beneficiários, dados os riscos de permanecerem informações incorretas nas bases cadastrais e a possibilidade de aprimoramentos voltados a uma atuação de ofício para a revisão processual e cadastral referentes à seleção de beneficiários no âmbito do Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra). Assim, há margem para melhorias na supervisão processual, nos sistemas informatizados, bem como na descrição de rotinas de trabalho e no mapeamento de processos.

2.4 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 na Ata de Reunião realizada em 26/12/2015, entre a Controladoria Geral da União (DRDAG/DR/SFC/CGU-PR) e o Tribunal de Contas da União – TCU (SecexAmb/TCU), nos termos do inciso V do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução das Ações e Planos Orçamentários pertencentes ao macroprocesso analisado no exercício foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da seguinte Ação/Plano Orçamentário:

Ação Governamental: 2066.211A - *Desenvolvimento de Assentamentos Rurais;*

Macroprocesso: *Desenvolvimento de Projetos de Assentamento;*

PO: *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.*

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

(Inkra), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder a certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terras públicas.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UPC, sendo realizada por meio de visitas às parcelas, ou lotes, para regularização de situação das mesmas e de seus beneficiários.

Relacionadas a esta Ação governamental/PO, foram liquidadas despesas no montante de R\$ 126.705,57, que corresponde a 2,1% do total das Ações (R\$ 6.134.440,48) postas sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina – SR/10.

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado físico da Ação/PO analisada.

Tabela – Análise do Cumprimento das Metas Físicas Pactuadas

Ação Governamental/PO Código/Título	Unidade de Medida (Produto)	Meta Física		Execução/ Previsão (%)
		Previsão (1)	Execução (2)	
10.49201.21.631.2066.211A – PO - <i>Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos</i>	<i>Parcela Supervisionada</i>	1.188	749	63 %

(1) Conforme LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015).

(2) Conforme Relatório de Gestão 2015

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado financeiro das Ação/PO.

Tabela – Execução Orçamentária da Ação/PO

Ação Governamental/PO Código/Título	Dotação Atualizada	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Empenhada / Dotação (%)	Despesa Liquidada / Dotação (%)
10.49201.21.631.2066.211A – PO: - <i>Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos</i>	129.996,37	126.705,57	125.655,61	97,5	96,7

Fonte: Tesouro Gerencial (23 de março de 2016)

Verifica-se que Unidade atingiu 63% (749 / 1.188) da meta prevista de *parcelas supervisionadas* para 2015 no PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*, tendo utilizado 97,5% do valor planejado como meta financeira (R\$ 126.705,57 / R\$ 129.996,37). Tanto o não atingimento da meta física como a desproporcionalidade entre os percentuais de atingimento da meta física e da meta financeira foram justificados pela necessidade de retorno em 472 lotes, gerando um aumento de custos e esgotando os recursos financeiros antes do atingimento da meta física. Foram alegadas, também, dificuldades de acesso a vários assentamentos, devido a condições climáticas desfavoráveis.

Em compensação ao não atingimento de meta descrito no parágrafo anterior, a Unidade informou que o resultado desse PO (*Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*) viabilizou a execução de 550% (331 / 60) da meta física de *famílias assentadas* prevista no PO *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária*. Essa execução foi proveniente de novos



assentamentos em parcelas anteriormente concedidas que foram desocupadas e novamente disponibilizadas por ações do PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*.

As informações apresentadas na sequência referem-se aos indicadores de desempenho relativos ao Plano Orçamentário analisado.

PO: *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*

Quadro – índice de parcelas supervisionadas

Índice de parcelas supervisionadas (%) - 2015	
Planejado	Executado
20,16	13,46

Fonte: Relatório de Gestão

Esse indicador, bastante útil, permite a comparação, de um lado, da relação entre as metas planejadas (1.188) de lotes vistoriados e do (saldo no fim do exercício) de lotes disponibilizados para assentamentos (5.894). De outro lado, da relação entre o número da execução efetiva (749) de supervisões e o saldo, no início do exercício, do número de lotes disponibilizados para assentamentos (5.563).

O indicador demonstrou que o percentual planejado não foi atingido em 2015. Porém as justificativas já foram ponderadas na análise referente ao cumprimento das metas físicas da Unidade.

Os exames amostrais realizados para comprovar a coerência dos gastos com a finalidade da Ação e Plano Orçamentário analisado (PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*) resultaram na detecção de despesas efetuadas no exercício que não guardaram observância aos objetivos definidos para o referido PO. As divergências foram localizadas em 27% dos valores empenhados da amostra e referiam-se, principalmente, a despesas com suprimentos de fundos, emissão de passagens e serviços de manutenção em veículos e prediais. Foram emitidas as devidas recomendações para correção dessa falha.

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras relativos à Ação e Plano Orçamentário analisado, que a Unidade obteve êxito no desempenho da gestão. Importante reforçar que no PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos* a meta física não foi atingida. Contudo, as devidas justificativas foram apresentadas (acima).

Destacou-se, ainda, como uma boa prática de gestão, a execução de atividades de supervisão ocupacional realizadas com o aproveitamento de viagens destinadas à execução de outras ações finalísticas, considerando a escassez de recursos no Plano Operacional *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*.

No tocante às ações de supervisão ocupacional de lotes de Reforma Agrária, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria: Quais foram as ações desenvolvidas no exercício, referentes à Supervisão Ocupacional de lotes de Reforma Agrária?

Nesse sentido, após os exames realizados, identificou-se que a atividade não foi priorizada pelo Incra Sede, refletindo na baixa atuação no âmbito do Incra/SC.

Além disso, os controles internos administrativos de supervisão ocupacional adotados na Superintendência Regional, ao longo do exercício de 2015, foram insuficientes, pois não permitiam nem mesmo identificar com agilidade as notificações e os relatórios referentes a determinado lote de Projeto de Assentamento, o que foi agravado pela indisponibilidade aos dados registrados no Sistema Sipra.

2.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A Unidade não celebrou novos convênios no exercício de 2015. Os 22 convênios identificados como tendo vigência em 2015 podem ser distribuídos da seguinte forma:

Quadro – Situação das Transferências

Situação das Transferências (em 2015)	Quantidade
Vigentes no exercício - total	22
Com a situação “aguardando prestação de contas”	2
Com a situação “prestação de contas em análise”	4
Com a situação “aprovada”	2
Com a situação “em execução”	10
Com a situação “desaprovada”	0
Com a situação “anulada”	4
TCE instauradas	0

Fonte: Compilação de dados extraídos da Macro do Sistema Novo Ativa, complementados com as informações prestadas pelos Ofícios INCRA/SR-10 Nº 109, de 29.01.2016, Nº 123, de 02.02.2016 e Nº 137, de 05/02/2016).

Tomou-se uma amostra de seis convênios (cuja soma dos valores conveniados perfaz o montante de R\$ 4.508.831,57, entre os 22 convênios que estiveram vigentes em 2015 (cujos valores de mesma natureza perfazem o valor de R\$ 9.909.046,62). Dessa forma a amostra selecionada representou 45,5% dos valores conveniados.

A partir da análise amostral, constatou-se que:

1- A gestão das transferências voluntárias garante que, na fase de concessão, os instrumentos reúnem requisitos afins com os objetivos da ação governamental;

Não foram constatadas inconsistências dessa natureza nos processos verificados. Constatou-se a existência de rotina formalizada de aprovação documental e setor/departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes, o qual é formalmente instituído, dotado de estrutura material adequada e de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade.

Cabe registrar que, em dois processos, houve a celebração do convênio sem a prévia análise técnica do plano de trabalho. Entretanto não foram percebidos impactos negativos, sendo que as referidas análises ocorreram imediatamente após os termos serem firmados.

2- A UPC analisou as prestações de contas tempestivamente;



Todos os casos observados encontram-se dentro do prazo limite para a recepção dos documentos visando à prestação de contas. Verificou-se, também, que existem Normativos/Rotinas formalizados que especificam fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas, que estão sendo efetivamente aplicados.

3- Quando se identificaram inconformidades técnicas, houve a adoção de providências;

4- A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente;

Dos 22 convênios, somente três tiveram, de fato, execução. Para os três convênios foram planejadas fiscalizações de objeto, tendo as mesmas sido realizadas, sendo possível afirmar que houve efetividade no processo de controle referente à fiscalização das transferências.

5- As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências foram consideradas suficientes;

Indagada sobre sua estrutura, a própria Unidade posicionou-se no sentido de que não há carências relevantes, acrescentando, apenas, a necessidade de aquisição de dois *softwares* e trenas para a área de engenharia, mas que já está planejada essa aquisição.

Finalmente, é possível registrar uma medida caracterizada como uma boa prática de gestão referente à notificação do conveniado, previamente ao término de prazo de prestação de contas, sobre a necessidade de correção de falhas detectadas pela fiscalização da Superintendência. Esse procedimento permite evitar a abertura de processos de Tomada de Contas Especial.

2.6 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A análise dos Controles Internos Administrativos adotados pela UPC tem como objetivo avaliar a qualidade e suficiência dos controles instituídos pela Unidade com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes componentes do sistema de controles internos: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e e) monitoramento.

O escopo da avaliação do Sistema de Controles Internos Administrativos foi estabelecido para os processos a seguir relacionados:

- a) Gestão operacional dos processos finalísticos relativos especificamente aos Planos Operacionais PO - *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária* e o PO - *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*;
- b) Gestão das Transferências Concedidas pela UPC;
- c) Implementação do Plano de Providências Permanente - PPP.

Controles Internos referentes à gestão do Plano Orçamentário PO: *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária*;

O principal normativo utilizado em 2015 era a Norma de Execução Incra n.º 45, de 25 e agosto de 2005, substituída recentemente pela Norma de Execução Incra DT n.º 116, de 07 de março de 2016.

São utilizados os sistemas informatizados Sagra (Sistema Integrado de Gestão Rural das Ates – Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária), Sipra (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), ambiente corporativo utilizado para a inserção de dados dos beneficiários. Utiliza-se, ainda, o Sistema Interativo Georreferenciado-SIG combinado com o Google Earth.

Há procedimentos para a inclusão de beneficiários no Sistema Sipra, mediante formulário cadastral preenchido, acompanhado de processo de pesquisa em órgãos como a previdência e polícia civil. O próprio Sipra atribui pontuação para o candidato, com base nos dados lançados a partir do formulário de cadastro, para o caso de necessidade de realizar classificação entre os candidatos. Os critérios para esta pontuação eram descritos pela NE 45/2005. A atualização do cadastro de beneficiário no Sipra se faz necessária também em função da concessão de novos benefícios, como o Fomento-Mulher.

A Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos do Incra/SC demonstrou ter conhecimento sobre a legislação que rege a seleção dos beneficiários do PNRA e dos riscos inerentes ao processo de seleção dos beneficiários, realizando avaliações quanto aos seguintes aspectos de risco:

- a) inserção incorreta de dados pelo servidor:
- b) declaração falsa dos candidatos sobre os requisitos solicitados:
- c) informações desatualizadas:
- d) ocupação irregular de parcelas:

Foi identificada a necessidade de aprimoramento dos controles internos administrativos para mitigar os riscos, de forma preventiva e também corretiva, quanto a eventuais informações registradas de forma incorreta nas bases cadastrais. Observou-se a possibilidade da informatização dos processos administrativos, bem como uma supervisão processual de ofício, aliada à descrição de rotinas de trabalho e mapeamento de processos, podendo gerar, além de correções pontuais, informações gerenciais sobre aperfeiçoamentos na condução de processos.

Concluiu-se, assim, que os controles adotados são parcialmente suficientes para assegurar o cumprimento das normas de seleção de beneficiários, dados os riscos de permanência de informações incorretas nas bases cadastrais.

Cabe salientar a recente publicação do Decreto n.º 8.738 de 3 de maio de 2016, cuja implementação poderá facilitar a melhoria nos controles internos administrativos, uma vez que traz disciplinamento atualizado e consolidado sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do PNRA.

Controles Internos referentes à gestão do Plano Orçamentário PO: *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.*

A Unidade dispõe da Instrução Normativa/INCRA n.º 71, de 17 de maio de 2012, que orienta os fluxos e rotinas dos processos referentes às atividades de supervisão ocupacional de parcelas (lotes) de assentamentos.



A Divisão de Desenvolvimento do Incra/SC dispõe de adequada estrutura material e de recursos humanos e demonstrou ter conhecimento sobre a legislação no que concerne ao PO de supervisão ocupacional.

A Unidade demonstrou que há controles internos administrativos na Divisão de Desenvolvimento e que os controles permitem a geração de informações com razoável agilidade. No entanto, observaram-se as seguintes deficiências:

- relatórios gerenciais com dados insuficientes, carecendo de acesso ao Sipra para complementação dos dados sobre os lotes em que cada novo beneficiário foi assentado em 2015;
- falta parcial de informações gerenciais acerca das notificações realizadas, relatórios de fiscalização, os quais ficam juntados nos autos dos processos administrativos, não havendo, em meio físico ou digital, o arquivamento desses documentos, o que exige sua localização no corpo dos processos;
- deficiência na identificação dos processos já revisados, de modo a informar, além dos quantitativos revisados e pendentes de revisão, a listagem dos dados desses processos para o adequado gerenciamento dos trabalhos a serem desenvolvidos no saneamento processual.

A Unidade informou que estão sendo implementados pela Divisão de Desenvolvimento SR(10)D novos modelos de planilhas de controle, voltados a melhorar a qualidade e quantidade de informações sobre as supervisões ocupacionais.

Informou também que as notificações emitidas pelos técnicos da Supervisão passarão a ser numeradas e controladas por meio de processo de controle individual de notificações para maior controle.

A previsão da Superintendência Regional é que, a partir do exercício de 2016, os trabalhos de campo relacionados à IN Incra nº 71, de 17 de maio de 2012 passarão por todas as fases previstas na norma, sendo preenchidos os necessários e possíveis formulários e notificações, contra notificações, análise de decisão pela autoridade competente descrita no processo.

Sendo assim, concluiu-se que, em 2015, a aderência da Superintendência Regional aos comandos da IN-Incra n.º 71/2012 ocorreu de forma parcial, tendo sido emitidas as devidas recomendações para as falhas identificadas.

Controles Internos referentes à Gestão das Transferências Concedidas

Constatou-se que é adequada a atuação da Superintendência na gestão das Transferências Concedidas para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos. Diante dos documentos analisados, constatou-se que Superintendência Regional tem observado os ditames previstos na Portaria Interministerial nº 507 de 24 de novembro de 2011.

Foram constatadas rotinas, definição de agentes responsáveis e de procedimentos para os processos de concessão, acompanhamento e prestação de contas das Transferências Concedidas. Os fluxos e prazos também são identificáveis, não somente na Portaria e nos normativos de execução, mas ainda no próprio recurso automatizado do Siconv.

Avalia-se que, atualmente, há suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências (a área técnica assinalou que está sendo providenciada a abertura de processo de aquisição dos *softwares Track Maker Pro e Autocad* para melhor instrumentalizar a engenharia na elaboração, acompanhamento, fiscalização e análise de projetos).

Com relação às prestações de contas dos convênios também existem normativos/rotinas formalizados que especificam fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento das mesmas, que estão sendo efetivamente aplicados. A Unidade oferta manuais existentes no Siconv para orientar as convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas.

De acordo com os exames, constatou-se que na SR-10 há adequada gestão dos riscos relativos aos subprocessos do macroprocesso “Transferências Concedidas”. Há atividades de controle visando a mitigar os riscos identificados na gestão das Transferências; e as atividades de controle estão em nível aprimorado. Essa avaliação foi feita com base nas informações prestadas pela Unidade por meio do preenchimento do Questionário de Auditoria sobre Controles Internos (QACI), comparando-se com os registros existentes em amostra selecionada e com Escala de Nível de Maturidade dos Controles Internos.

Há controle eletrônico das transferências realizadas no exercício, bem como da situação atualizada de cada processo. Essas informações permitem o monitoramento das ações.

Há na SR-10 rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados (*doublechecking*), determinados pelo próprio fluxo do Sistema Siconv, o qual solicita, além da manifestação técnica, a aprovação superior.

Destaca-se uma medida como uma boa prática de gestão no sentido de evitar a necessidade de instauração de Tomadas de Contas Especiais. Trata-se da emissão de alertas aos municípios conveniados quanto à proximidade do prazo de encerramento da vigência do convênio e do necessário envio da prestação de contas, dando a oportunidade ao conveniente de corrigir tempestivamente as falhas porventura apontadas pelos fiscais da SR.

Verificou-se que há pouca instrução acerca dos procedimentos que envolvem a definição do termo de referência, bem como os critérios de avaliação/fiscalização quando o objeto do convênio abrange a contratação de consultores e serviços de capacitação. Quanto a isso, caberia à SR comunicar o órgão sede do Incra de modo a detalhar melhor esses tipos de ajuste, com orientações para que os termos de referência disponham claramente os parâmetros de composição de custo, e os indicadores/métricas para fiscalização e avaliação de resultados.

Cabe ainda citar deficiências assumidas pelo gestor por intermédio do preenchimento do Questionário de Auditoria sobre Controles Internos (QACI), referentes às Tomadas de Contas Especiais - TCE. A Unidade reconheceu não dispor de controle adequado da instauração e finalização de TCE, assim como informou que não possui plano de capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos referidos processos.

Controles Internos referentes à implementação do Plano de Providências Permanente.



Inicialmente cabe trazer a informação prestada no Relatório de Gestão pela Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina:

A Auditoria Interna desta UJ é realizada pela Sede, uma vez que não há regimentalmente esta função nas Superintendências Regionais. Entretanto, a auditoria do INCRA/Sede, tem acompanhado os planos de providências, apresentados por esta Regional, aos Órgãos de Controle, bem como demandas específicas. A atuação do Gabinete, por meio do setor de Planejamento e Controle da UJ, vem contribuindo no aprimoramento das rotinas de controle e gestão de riscos. Em razão de ausência de amparo legal no Regimento do INCRA, o Controle Interno desta SR, foi extinto em 2014.

Segundo o Regimento Interno da Instituição, dentre as várias atribuições definidas no Art. 112, II para a Função Planejamento e Controle está a de “p) dar suporte às demandas da Auditoria Interna do INCRA”.

De fato, não existe Unidade de Auditoria Interna nas superintendências regionais. Na Unidade as atividades de controle, incluindo o relativo ao Plano de Providências Permanente, são desenvolvidas por titular de cargo em comissão de Assistente Técnico (Planejamento e Controle) DAS 102-1, nomeado por Portaria da Presidência do Incra.

Os fluxos e rotinas para atuação do controle interno na Unidade são definidos pela Sede do Incra. Mas não foi informado nenhum registro de fluxo orientado de atribuições provenientes da Auditoria Interna da Autarquia. Assim a atuação de controle interno na Unidade Regional estaria realmente mais condicionada a atuar por demandas provenientes da sede.

Não obstante, observou-se que, em 2015, o titular da função de Assistente Técnico (Planejamento e Controle) da Superintendência Regional de Santa Catarina atuou como interlocutor entre a SR-10 e a Unidade da Controladoria Geral da União em Santa Catarina – CGU-R/SC para os assuntos referentes ao controle interno, incluindo aqueles referentes ao atendimento das recomendações acordadas no Plano de Providências Permanente. Já no início de 2016, foi liberado, inclusive, acesso ao Sistema Monitor da CGU para que a Unidade pudesse acompanhar as recomendações a serem tratadas.

Foi observado o empenho da Unidade em 2015 no cumprimento das recomendações do PPP. De 101 recomendações existentes no período, restou um saldo de apenas 25 pendentes até a apresentação do Relatório de Gestão da Unidade.

Dessa forma, é possível afirmar que o Ambiente de Controle Interno Administrativo não possui uma metodologia de trabalho, no que se refere à existência de normativos e fluxos. O Assistente Técnico concentra suas tarefas no monitoramento formal das recomendações do PPP e na elaboração do Relatório de Gestão, contando também com o suporte e orientação da própria CGU em Santa Catarina. O Assistente Técnico recebe as Solicitações de Auditoria da CGU e as repassa às áreas responsáveis pelas providências, acompanhando prazos e repassando as respostas à CGU. Portanto, o processo de Comunicação e Informação ocorre entre o Assistente Técnico (interlocutor) e a CGU e, entre esse Assistente e as áreas de gestão da Unidade.

Por fim, considerando as informações acima, conclui-se que os Controles Internos Administrativos são suficientes para contribuir com o alcance dos objetivos estratégicos da UPC.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Não houve determinações/recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) à Unidade Prestadora de Contas (UPC) que contenham determinações específicas à Controladoria Geral da União (CGU) para acompanhamento.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Em 2015, a Unidade Prestadora de Contas (UPC) manteve uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU. Verificou-se uma redução, tanto quantitativa como qualitativa, no saldo de recomendações pendentes no final do período (25 até a data da entrega do Relatório de Gestão de 2015) frente às recomendações existentes ao longo do exercício (101).

Destacou-se o atendimento das recomendações referentes às seguintes constatações da área de convênios, as quais teriam potencial impactante na gestão da Unidade, caso não cumpridas:

- *Inobservância dos prazos regulamentares para análise e aprovação de prestação de contas de convênios;*
- *Liberação da totalidade dos recursos financeiros de convênio mesmo sem a necessária aprovação do Projeto Básico por parte da área técnica competente do INCRA/SC;*
- *Deficiência na documentação do orçamento anexo ao projeto de engenharia;*
- *Impropriedades no acompanhamento e fiscalização de convênio.*

Quanto às recomendações pendentes de atendimento, foram destacadas duas constatações referentes ao Sistema Sipra:

- *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. Inobservância dos prazos regulamentares para análise e aprovação de prestação de contas de convênios;*
- *Liberação de crédito instalação para beneficiário sem concessão aprovada e sem prévio registro no SIPRA.*

Conforme verificou-se, já se encontram em curso providências para atendimento dessas recomendações.

Quanto à primeira constatação acima, a Unidade já está providenciando a formalização de demanda junto à sede da Autarquia para ajustes no sistema Sipra, a fim de permitir a utilização de base oficial de dados sobre a demanda por assentamentos, a qual vem sendo feita de forma paralela e informal na Superintendência Regional de SC. O ajuste em questão permitirá ao próprio Incra-Sede a consolidação dos dados nacionais sobre as demandas de famílias por assentamentos, ou seja, o passivo de beneficiários do PNRA.

Quanto à segunda constatação, aguarda-se os resultados de procedimento interno já instruído para apurar os motivos para a liberação de créditos a beneficiário fora do Sipra e sem concessão aprovada. A situação necessita de esclarecimento a fim de evitar riscos à integridade das operações ligadas a concessões de crédito.

As recomendações ainda pendentes referentes à esfera administrativa e de apoio à gestão operacional da Unidade (licitações, contratos, administração



orçamentária/financeira e outros), também necessitam de atenção a fim de que não impactem a gestão da Unidade.

Importante, ainda, registrar a preocupação trazida pela Superintendência Regional acerca da perda de servidores de seu quadro de pessoal. Segundo manifestado, vários servidores vêm-se aposentando ou estão na iminência de entrar em processo de aposentadoria, o que pode impactar a continuidade de serviços relevantes da Unidade, caso não supridas as vagas deixadas.

2.9 Avaliação do CGU/PAD

No tocante ao tema Sistema CGU-PAD, buscou-se responder à seguinte questão de auditoria:

A UPC (Unidade Prestadora de Contas) está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

Nesse sentido, após os exames realizados durante os trabalhos de campo, identificou-se que não ocorreram registros para os três processos instaurados em 2015.

Identificou-se, ainda, que houve atraso na designação de novos responsáveis pela utilização do sistema CGU-PAD, dada a nomeação de novos ocupantes de cargos comissionados para a equipe gerencial (transição na gestão, em 30/10/2015, no caso do Superintendente Regional).

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. 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.

Florianópolis/SC.

Nome: EDUARDO NUNES FREIRE

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE



Assinatura:

Nome: GABRIEL PIRES DE MORAES

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe

Achados da Auditoria - nº 201601575

1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária

1.1.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Possibilidade de melhoria nos controles internos do processo de seleção dos beneficiários do PNRA: aprimoramentos na informatização dos processos administrativos e na supervisão processual e estabelecimento de rotinas de trabalho e mapeamento de processos.

Fato

Examinou-se a suficiência dos controles internos administrativos existentes na gestão da informação dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina.

Contudo, preliminarmente, destacamos os procedimentos executados pela UPC no exercício 2015.



Os procedimentos executados pela Unidade Prestadora de Contas, ao longo do exercício 2015, seguiram a Norma de Execução n.º 45, de 25 de agosto de 2005, substituída recentemente pela Norma de Execução DT n.º 116, de 7 de março de 2016.

Na operacionalização, o Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária – Sipra foi empregado para registro, controle e processamento das atividades pertinentes aos projetos de assentamento, cadastro de candidatos, seleção de famílias, inserção de dados dos beneficiários do PNRA e acompanhamento desses beneficiários. Também foi utilizado o programa Sistema Interativo Georeferenciado – SIG combinado com o *Google Earth*, onde constavam detalhamentos físicos das terras referentes aos assentamentos realizados.

Paralelamente, havia organização da documentação de suporte aos registros, ficando os documentos gerais relativos aos assentamentos arquivados em pastas. As documentações referentes ao assentado e ao lote regularizado ficavam nos autos processos administrativos individuais. As ações da Sala da Cidadania e da Divisão de Desenvolvimento-SR(10) demandavam grande tramitação de processos administrativos individuais (nesta divisão era empregado, também, o Sistema informatizado Sigrá). Além disso, a supervisão ocupacional gerava informações utilizadas para atualizações.

Com relação à seleção de interessados, em geral, os acampamentos eram auto organizados. Os movimentos sociais que os comandavam, diante da informação do número de lotes disponibilizados, definiam previamente os candidatos que preencheriam os requisitos e se apresentariam em número compatível com a disponibilidade, no momento da seleção.

A atualização do cadastro de beneficiários no Sistema Sipra ocorria principalmente em função da necessidade de concessão de novo benefício (por exemplo, o Fomento-mulher). O espelho de beneficiário obtido do Sipra era juntado, sendo anexados os demais documentos destinados à atualização cadastral (CPF e RG). Após cada atualização, era juntado novo espelho dos dados cadastrais, bem como um relatório, permitindo a identificação da data das alterações e do responsável pela atualização.

Os processos administrativos de inclusão de beneficiário no Sistema Sipra traziam formulário cadastral preenchido, acompanhado de registros de pesquisa em órgãos como a previdência e polícia civil. Depois, com base nos dados lançados a partir do formulário de cadastro, o Sipra atribuía uma pontuação para o candidato, a qual servia aos casos em que haja a necessidade de se realizar classificação entre os candidatos. Os critérios para esta pontuação eram descritos pela NE 45.

Identificou-se que a Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos do Incra/SC detém um bom grau de conhecimento sobre a legislação que rege a seleção dos beneficiários do PNRA e tem clara consciência quanto aos riscos inerentes ao processo de seleção dos beneficiários. A inserção incorreta de dados pelo servidor era mitigada por emprego de *checklist* processual, considerando os requisitos de elegibilidade e os critérios de classificação. Eventual declaração falsa de candidato sobre os requisitos solicitados era mitigada mediante realização de pesquisa em base de dados de sistemas da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Justiça, dentre outros, antes da expedição do Contrato de Concessão de Uso - CCU. Informações desatualizadas eram mitigadas pela atualização do espelho de dados do Sistema Sipra quando o beneficiário requeria um novo benefício (por exemplo, o fomento mulher). Na análise, o *checklist* processual é novamente preenchido. A ocupação irregular de parcelas era mitigada por meio de identificação na atividade de supervisão ocupacional. Ocorriam, ainda, denúncias de outros assentados já regularizados. Além disso, ao



necessitar de crédito, na regularização da venda de produtos ou em outros casos de comprovação da regularidade da ocupação, o próprio ocupante demandava ao Incra a regularização.

Neste contexto, foi identificada possibilidade de melhoria nesses procedimentos, demonstrando necessidades de melhorias nos controles internos administrativos para mitigar os riscos identificados.

Analisando a rotina descrita acima, verifica-se que a atuação ocorria de forma reativa. Portanto, necessita-se fomentar uma atuação preventiva na busca de corrigir eventuais informações registradas com incorreções nas bases cadastrais. Para tanto, poderia ocorrer a melhoria na informatização dos processos administrativos. Um maior foco na supervisão processual de ofício, reforçada pela descrição de rotinas de trabalho e mapeamento de processos tende a melhorar o trâmite processual e o lançamento dos registros, de modo a gerar, além de correções pontuais, informações gerenciais sobre aperfeiçoamentos na condução de processos.

Dessa maneira, são necessárias medidas voltadas ao aprimoramento dos procedimentos voltados aos controles internos administrativos do processo de seleção de beneficiários do PNRA. A recente publicação do Decreto n.º 8.738, de 3 de maio de 2016 – DOU 04/05/2016 (regulamenta a Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e a Lei n.º 13.001, de 20 de junho de 2014), pode contribuir nesse sentido, pois dispõe com profundidade sobre vários aspectos da seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Causa

Demora na atualização normativa e do Sistema Sipra pelo Incra Sede, resultando em baixa atuação focada em condução de providências de saneamento no âmbito da Superintendência Regional, que tem atuação focada na operacionalização dos trabalhos (como cadastro e seleção de beneficiários) e com atuação reativa (quando demandado), carecendo dar maior enfoque nos controles internos administrativos (supervisões de trabalhos, sistemas informatizados, descrição de rotinas de trabalho e mapeamento de processos).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao relato de entrevista realizada em 28/04/2016, por meio de e-mail de 28/04/2016, o Chefe de Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos do Incra/SC informou que:

“[...]

Para ilustrar o que acontece, anexei um processo de uma assentada [...] no PA Cristo Rei - Timbó Grande.

Anexo três partes do processo que podem interessar.

A primeira, com a capa do processo, é o procedimento de atualização do cadastro da beneficiária no Sipra em função da necessidade de aplicação do Fomento-mulher.

Na página 22 do processo há o espelho da beneficiária, retirado do Sipra, em seguida (fl. 23 e 24), foram juntados documentos para atualização cadastral (CPF e CI). Na fl. 25 há a solicitação para que os dados da beneficiária sejam atualizados. Na fl. 27 foi juntado novo espelho com os dados atualizados e o que é importante, na fl. 28 está um relatório com a data e o responsável pela atualização (o que comprova a auditabilidade do sistema neste quesito).

Ainda do mesmo processo, tomei a liberdade de fotocopiar os procedimentos (feitos em 2003) para a inclusão da beneficiária no Sipra (dois outros anexos). Chamo a atenção para a fl. 09 do processo em que consta a ficha cadastral preenchida, bem como para a fls. 10 em diante que registram o processo de pesquisa em órgãos como a previdência e polícia civil. Finalmente, vale dizer que o Sipra, em função dos lançamentos feitos a partir do formulário de cadastro, efetua uma pontuação do candidato (fl. 16) caso haja necessidade de realizar uma classificação entre os candidatos. Os critérios para esta pontuação estão descritos na NE 45. Acho que valeria acrescentar este item no último parágrafo”.

Análise do Controle Interno

A manifestação da UPC, de fato, informa a rotina processual como os controles internos administrativos são realizados.

Contudo, acerca das possibilidades de melhoria identificadas não apresentou manifestação, podendo, caso entenda oportuno, manifestar-se em resposta a este Relatório Preliminar.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar o mapeamento de processos operacionais da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos, incluindo descrever as rotinas de trabalho envolvidas nesses processos.

Recomendação 2: Implementar a supervisão da tramitação processual, emitindo relatório periódico (definir a periodicidade em normativo interno) sobre os principais problemas identificados, a quantidade de retrabalho e as soluções indicadas para a redução/eliminação das falhas nos procedimentos.

Recomendação 3: Realizar estudo documentado das possibilidades de aperfeiçoamento dos sistemas informatizados (incluindo a informatização dos processos), interagindo com as demais divisões técnicas do Incra/SC emitindo documento dirigido ao Incra Sede sobre as necessidades e soluções apontadas no âmbito do Incra/SC.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Possibilidade de melhorias nos procedimentos das ações de supervisão ocupacional de lotes de Reforma Agrária: melhorias nos sistemas informatizados, na supervisão da tramitação processual, na descrição de rotinas de trabalho e no mapeamento de processos operacionais da Divisão de Desenvolvimento.

Fato



Examinou-se a execução das ações desenvolvidas no exercício de 2015, no âmbito da Superintendência Regional do Incra em Santa Catarina-SR-10, referentes à Supervisão Ocupacional de lotes de Reforma Agrária.

Identificou-se que algumas rotinas podem ser aprimoradas.

Os exames realizados objetivaram identificar as ações desenvolvidas no exercício, no âmbito da Superintendência Regional, referentes à Supervisão Ocupacional de lotes de Reforma Agrária e verificar a aderência da SR aos comandos da Instrução Normativa Incra n.º 71, de 17 de maio de 2012.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade e na solicitação de dados e informações pertinentes à execução do Plano Operacional 000A (Supervisão Ocupacional em Projetos de Assentamentos), da Ação 211A (Desenvolvimento de Projetos de Assentamento).

Requeru-se informações, por meio de Solicitação de Auditoria n.º 201601575-01, com referência à eficiência dos processos gerenciais:

- a) Disponibilizar o planejamento das ações de fiscalização do exercício de 2015;
- b) Fornecer a relação das fiscalizações realizadas e os seus respectivos relatórios técnicos (art. 4º da IN/Incra nº 71/2012);
- c) Disponibilizar as notificações expedidas aos beneficiários que infringiram as cláusulas e condições estabelecidas no contrato de concessão de uso ou na legislação e aos não beneficiários identificados nos trabalhos de fiscalização;
- d) Fornecer a relação de parcelas/lotes que foram objeto de regularização, pela retomada e redestinação.

Não foi elaborado plano regional de atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA, o que não permitiu a atuação focada em corrigir irregularidades identificadas no trabalho de auditoria da CGU realizado no âmbito do Incra Sede.

Os exames realizados restringiram-se à análise documental, tendo em vista que a UPC informou que o acesso ao Sipra não se encontrava disponível, e demonstraram o que segue.

No tocante às ações de responsabilidade de implementação (planejamento e execução) pela Superintendência Regional de supervisão ocupacional em projetos de assentamento, identificou-se que, originariamente, o planejamento anual do Incra para o exercício de 2015 não tinha meta física para supervisão ocupacional, não constando previsão orçamentária para a SR(10)SC realizar essa atividade. Segundo a UPC, o Incra Sede entendia que a sala da cidadania supriria tais trabalhos de supervisão.

No entanto, ocorreram diversos problemas nos assentamentos, como ocupações irregulares e necessidade de regularizar famílias, pendência de retomada de lotes ocupados, abandonos de lotes e ocupações irregulares, agravados pela ausência de presença do Incra nesses assentamentos. Por isso, em julho de 2015, a Superintendência Regional do Incra em SC elaborou novo plano de trabalho de supervisão ocupacional nos assentamentos (Plano de Ação 2015), o qual foi aprovado, com disponibilização parcial do recurso necessário para vistoriar 1.188 famílias em 139 Projetos de Assentamento-PA.



A respeito da fiscalização de situações irregulares quanto à ocupação e à exploração de áreas em projetos de assentamento, observada a Instrução Normativa/Incra n.º 71, de 17 de maio de 2012, identificou-se que as ações de fiscalização ocorreram a partir de denúncias e de resultados de fiscalizações nas supervisões ocupacionais, tendo sido expedidas 128 notificações envolvendo irregularidades e/ou arrendatários irregulares, as quais ficam juntadas aos respectivos processos administrativos.

Para maior controle, a UPC prevê que as notificações emitidas pelos técnicos da Supervisão passarão a ser numeradas e controladas por meio de processo de controle individual de notificações.

Na avaliação do nível de cumprimento das metas planejadas nas ações de fiscalização das situações irregulares e retomada e redestinação dos lotes restou demonstrado que, diante da meta para supervisão ocupacional em parcelas de 1.188 famílias, realizou-se 749 (63,05% do previsto), sendo 491 visitadas in loco (41,33% do previsto). Em 472 desses 491 foram realizados trabalhos adicionais incluindo os voltados à garantia de regularizações em 331 de lotes (dos quais, em 31/12/2015, 320 ocupantes permaneceram assentados).

Conforme manifestação apresentada pelo gestor no Ofício/Incra/SR(10)G/n.º 920/2016, de 13/05/2016, o atendimento ao plano foi parcial, devido às chuvas, à dificuldade de acesso às áreas e à dificuldade de encontrar as famílias nos lotes. Assim, foram executados trabalhos de supervisão ocupacional em 749 parcelas em 83 Projetos de Assentamento-PA, sendo 491 famílias visitadas nos seus lotes. As demais 258 ações de supervisão foram realizadas em reuniões, que trataram de problemas relacionados aos assentados, recepção de demandas de renovação de Contratos de Concessão de Uso-CCU, de certidões para INSS, cartas de anuência e documentos para financiamento, resolução de litígios em divisas de lotes (não sendo possível quantificar o número exato em cada uma das situações).

A aderência da Superintendência Regional aos comandos da Instrução Normativa Incra n.º 71, de 17 de maio de 2012 foi evidenciada, porém parcialmente. A atuação da SR-10 foi prejudicada especialmente pela falta de recursos orçamentários no primeiro semestre de 2015, período em que eram aproveitados deslocamentos de viagens relativas a outras ações finalísticas para também realizar atividades de supervisão. Assim, no exercício de 2015, foram realizadas 320 regularizações de lotes.

Contudo, não houve completude nessas supervisões realizadas em aproveitamento de outras viagens, tendo deixado de serem elaborados tempestivamente vários relatórios de fiscalização. Posteriormente à troca de gestão, o Incra/SC determinou ajuste nos processos, com o preenchimento de laudos e formulários necessários para cumprir a IN 71 (intempestiva, mas complementar), de forma a confirmar a condição de beneficiário qualificado, procedendo as pesquisas correspondentes à seleção por meio do Sipra, observada a Norma de Execução-NE n.º 45.

Parte desses ajustes ainda depende de disponibilização de orçamento que viabilize as viagens. Outra parte dos relatórios técnicos que não constaram nos processos deveu-se a ter decorrido de desistência por beneficiários, conforme previsto na Norma de Execução n.º 45 e cláusulas contratuais, ficando garantida a retomada administrativa pelo Incra após noventa dias de abandono da parcela, sem a necessidade de executar os passos da IN 71.

A previsão do Incra/SC é que, a partir do exercício de 2016, os trabalhos de campo relacionados à IN 71 passarão por todas as fases previstas na norma, sendo preenchidos

os necessários e possíveis formulários e notificações, contra notificações, análise de decisão pela autoridade competente descrita no processo.

Além disso, em 2016, será implantada planilha para acompanhamento das supervisões por lote vistoriado, contendo nome, RB (relação de beneficiário), PA, n.º de Processo, data e situação verificada. Essa planilha irá subsidiar a alimentação do sistema de monitoramento das atividades.

Quanto às parcelas de reforma agrária comprovadas em situação irregular terem sido objeto de retomada e (re)destinação, o Incra/SC informou não ter possibilidade de identificar as situações em que foram assentadas as famílias em 2015, devido ao Sistema Sipra estar bloqueado temporariamente para a solução de problemas indicados em recente trabalho do Tribunal de Contas da União-TCU, o que demandaria a verificação processual dos espelhos de dados para cada assentado eventualmente substituído (situação de exclusão no Sipra), para, assim, apurar a quantidade de retomadas administrativas, regularizações de ocupantes e de assentamento de cadastrados acampados. Contudo o tempo demandado seria inviável para a tempestividade no presente trabalho.

Desse modo, a informação restou prejudicada pela indisponibilidade de obtenção de dados do Sistema Sipra (módulo beneficiário), observado que não há planilhas para verificação dos lotes nos relatórios gerenciais.

O contexto verificado demonstrou que o Incra/SC teve dificuldades para realizar supervisão ocupacional causadas pela decisão do Incra Sede de não disponibilizar recursos orçamentários, no primeiro semestre de 2015, para a execução de fiscalizações in loco nos PA, agravada pelo não repasse (em 2015) de informações e orientações pelo Incra Sede acerca do saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA (segundo o trabalho de auditoria da CGU realizado no Incra Sede), aliado aos problemas decorrentes do elevado volume de chuvas ocorridas no segundo semestre do ano.

No que concerne à execução do Plano Operacional, houve avaliação dos controles internos administrativos. O Anexo II do MEMO. n.º 160/2016/Incra/SR(10)D, de 13/05/2016, demonstrou que há controles internos administrativos na Divisão de Desenvolvimento capazes de gerar parte das informações mesmo com o Sistema Sipra estando indisponível, com razoável agilidade de resposta e volume de informações. Contudo, os relatórios gerenciais não têm planilhas com informações dos lotes, carecendo de acesso ao Sipra para complementação dos dados sobre os lotes em que cada novo beneficiário foi assentado em 2015.

Havia, também, falta parcial de informações gerenciais acerca das notificações realizadas, relatórios de fiscalização, os quais ficam juntados nos autos dos processos administrativos, não havendo, em meio físico ou digital, o arquivamento desses documentos, o que exige sua localização no corpo dos processos.

Conforme o Anexo IV do mesmo Memorando, no exercício de 2016, estão sendo implementados pela Divisão de Desenvolvimento SR(10) novos modelos de planilhas de controle, voltados a melhorar a qualidade e quantidade de informações sobre as supervisões ocupacionais realizadas e as notificações expedidas: Planilhas “Relatório de supervisão ocupacional por técnico nos lotes em 2016” e “Notificação – Controle 2016”.

Em suma, no tocante à seleção de beneficiários (Sipra), os controles internos podem ser aprimorados, promovendo melhorias nos sistemas informatizados (incluindo a informatização dos processos), na supervisão da tramitação processual, bem como na descrição de rotinas de trabalho e no mapeamento de processos operacionais da Divisão de Desenvolvimento.

Causa

Acerca das fragilidades identificadas, no âmbito do Incra/SC, a Divisão de Desenvolvimento não dispunha de mecanismos suficientes para a identificação de lotes correspondentes às notificações realizadas e relatórios de fiscalização expedidos, o que, aliado à indisponibilidade dos dados registrados no Sistema Sipra, dificultou os exames a serem realizados (controles internos administrativos insuficientes).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos questionamentos do item 4 Solicitação de Auditoria n.º 201601575-01, por meio do Ofício/Incra/SR(10)G/n.º 920/2016, de 13/05/2016, a Unidade Prestadora de Contas repassou o Memorando n.º 160/2016/Incra/SR(10)D, de 09/05/2016, no qual o Chefe Substituto da Divisão de Desenvolvimento SR(10)D do Incra/SC informou que:

“[...]

4.1 No planejamento anual do Incra em 2015, a meta física foi de zero (0) e não havia previsão orçamentária disponibilizada para a Supervisão ocupacional para a SR(10)SC. O Entendimento da então direção do Incra era de que a sala da cidadania deveria suprir os trabalhos de supervisão, na medida em que todos os assentados deveriam se recadastrar nas salas da cidadania ou via internet.

Em julho/2015, devido a constante reclamação das lideranças dos assentamentos no que se refere a ocupações irregulares e necessidade de regularizar famílias, bem como de retomar lotes ocupados por pessoas sem perfil para Reforma Agrária, a chefe da SR(10)D, encaminhou plano de trabalho para supervisão ocupacional nos assentamentos devido ao grande número de abandonos e ocupações irregulares de lotes ocasionado pela ausência do Incra nos assentamentos. (Plano de Ação 2015 em Anexo I).

O plano foi aprovado e disponibilizado parte do recurso necessário para vistoriar 1.188 famílias em 139 P.A.

Do plano, devido as chuvas, a dificuldade de acesso e a dificuldade de encontrar as famílias nos lotes, só foram executadas atividades de supervisão ocupacional para 749 beneficiários em 83 projetos de assentamento.

Das 749 famílias supervisionadas, 491 foi necessário ir ao lote e 472 destas, mais de uma vez realizar trabalhos visando garantir a regularização do ocupante e atual beneficiário, resolução de litígios em divisas de lotes, entrega de 407 Contratos de concessão de uso nos lotes e em reuniões, não sendo possível quantificar o número exato em cada uma das situações.

As 491 parcelas visitadas que geraram 331 regularizações de lotes, sendo que 320 permaneciam assentadas em 31/12/2015, conforme relação em anexo II, sendo que as

demais vistorias para atingir o total das 491, possuem processos aguardando documentação, em fase de pesquisas, foram notificados de impedimentos ou nas visitas não foram encontrados para realizar os trabalhos.

As demais 258 ações de supervisão foram realizadas em reuniões, que trataram de problemas relacionados aos assentados, recepção de demandas de renovação de CCUs vencidos, de certidões para INSS, cartas de anuência e DAPs para financiamento.

4.2 Estamos implantando em 2016, planilha para acompanhamento das supervisões por lote vistoriado, contendo nome, RB, P.A., n.º Processo, data e situação verificada. Planilha vai subsidiar a alimentação do sistema de monitoramento das atividades. (Modelo de planilha em Anexo IV).

Os relatórios tiveram sua execução comprometida devido à dificuldade de recursos para deslocamento dos técnicos, sendo que vários deles não foram confeccionados à época. Com a postura da nova gestão, determinamos o ajuste nos processos e o preenchimento dos laudos e formulários necessários para cumprir a IN 71, mesmo que de forma intempestiva, visando confirmar a condição de beneficiário qualificado. Informamos que todas as pesquisas foram realizadas e a seleção via Sipra seguindo a NE 45 foram realizadas. O ajuste dependerá da disponibilidade de orçamento para realização das viagens.

Vários processos não apresentam relatórios técnicos da IN 71, pois a desistência está abrangida pela NE 45 e cláusulas contratuais que garantem ao Incra a retomada administrativa após 90 dias de abandono da parcela, sem a necessidade de seguir todos os passos da IN 71.

A partir de 2016, todo trabalho de campo relacionado a IN 71 deverá obrigatoriamente passar por todas as fases previstas na norma, com preenchimento de todos os formulários e notificações, contra notificações, análise de decisão pela autoridade competente descrita no processo, excetuando aqueles que forem impossibilitados.

4.3 As notificações de beneficiários que infringiram cláusulas do contrato de assentamento e legislação pertinente foram realizadas em virtude de denúncias e/ou fiscalizações nas supervisões ocupacionais realizadas até julho de 2015 e nos momentos de fiscalização de ATER ou supervisão de crédito, e após seguindo o planejamento da Supervisão ocupacional conforme liberação de recursos autorizados. Foram notificados ao todo 128 beneficiários que cometeram irregularidades e/ou arrendatários irregulares. As cópias serão encaminhadas assim que coletadas nos processos individuais ou de denúncias, tendo em vista um problema na planilha de controle onde foram perdidos dados dos notificados.

As notificações a partir de abril de 2016 emitidas pelos técnicos da Supervisão serão numeradas e controladas por cada um deles mediante processo de controle de notificações com planilha de controle Modelo em Anexo V.

4.4 Não temos como realizar a verificação das situações em que foram assentadas as famílias em 2015, devido a sistema estar bloqueado para ajustes.

Será necessário verificar nos espelhos de cada assentado que foi substituído para diagnosticar a situação de exclusão do Sipra, para apurarmos a quantidade de retomadas administrativas, regularizações de ocupantes ou assentamento de cadastrados acampados.

Segue relação de famílias assentadas por P.A. em Anexo II

Conforme memorando circular Incra/DTI nº 05/2016 informa que a DTI estará voltada para resolução dos trabalhos exigidos pelo TCU e com isso comprometerá os trabalhos a serem entregues a CGU. Memorando em Anexo III.

Estamos buscando levantar os lotes em que cada novo beneficiário de 2015 foi assentado, entretanto, estamos encontrando dificuldades pelo bloqueio do sistema Sipra beneficiário que nos permite verificar o lote. Nos relatórios gerenciais não tem planilhas para verificação dos lotes.

Ainda não temos conhecimento do prazo para desbloqueio do módulo beneficiário, portanto, encaminharemos os dados assim que for possível”.

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade Auditada informou sobre as ações desenvolvidas na Supervisão Ocupacional de lotes de Reforma Agrária e demonstrou coerência com a documentação disponibilizada, incluindo os relatórios de supervisão e demais evidências analisadas.

Acerca das possibilidades de melhoria apontadas, de fato, não apresentou manifestação, podendo, caso entenda oportuno, manifestar-se em resposta a este Relatório Preliminar.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar o mapeamento de processos operacionais da Divisão de Desenvolvimento, incluindo descrever as rotinas de trabalho envolvidas nesses processos.

Recomendação 2: Aprimorar os controles internos administrativos referentes à identificação dos processos já vistoriados, gerando planilhas de controle que permitam identificar, além dos quantitativos revisados e dos pendentes de revisão, a listagem dos dados desses processos.

Recomendação 3: Implementar a conferência na tramitação processual, emitindo relatório periódico sobre os principais problemas identificados (definir a periodicidade em normativo interno), a quantidade de retrabalho e as soluções indicadas para a redução/eliminação das falhas nos procedimentos de Supervisão Ocupacional.

Recomendação 4: Aprimorar seus sistemas informatizados, por meio de interação com o Incra Sede, de forma a gerar relatórios gerenciais e alertas de inconsistências, fornecendo informações de qualidades compatíveis com as atividades de Supervisão Ocupacional.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Inexistência de plano regional das atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, por omissão do Incra Sede.

Fato

Examinou-se o estágio de implementação das ações adotadas no âmbito da Superintendência Regional do Incra para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Constatou-se que, no exercício de 2015, o Incra Sede não repassou as Temáticas de “Depuração” nem o “Cronograma das atividades A até F”, acerca das desconformidades no Sipra no âmbito da Superintendência Regional-SR 10, o que ocorreu apenas durante o exercício de 2016. Como decorrência, os gestores da UPC não elaboraram o devido plano regional das atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA.

Inicialmente, requereu-se, por meio de Solicitação de Auditoria n.º 201601575-01:

- a) o plano regional das atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA;
- b) as informações sobre o nível de implementação de ações adotadas no âmbito da SR relacionadas às Temáticas de “Depuração” e “Término NE 70” do “Cronograma das atividades A até F” com a apresentação, no mínimo, do quantitativo de ocorrências indicadas como desconformidades no Sipra no âmbito da SR, por Constatação; do quantitativo de beneficiários que foram objeto de notificação e saneamento, os prazos atualizados para conclusão de cada tarefa (previsão) e os responsáveis no âmbito da SR;
- c) documentação de suporte das providências informadas como adotadas no âmbito da SR;
- d) as orientações encaminhadas à SR-10 pelo Incra Sede na coordenação dos trabalhos desenvolvidos para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA com a respectiva documentação probatória.

Em resposta da Unidade Prestadora de Conta aos questionamentos do item 3 Solicitação de Auditoria n.º 201601575-01, por meio do Ofício/Incra/SR(10)G/n.º 768/2016, de 26/04/2016, tendo sido repassado o Memorando/Incra/SR(10)T/n.º 15/2016, de 26/04/2016, no qual o Chefe de Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos do Incra/SC informou que:

“3.1 De acordo com o Memo Circular Incra/DTI Nº 5, de 19 de abril de 2016, assinado pelo Coordenador Geral de Implantação – DTI do Incra Sede, o plano regional seria um desdobramento de outras etapas previstas no Plano de Providências para o primeiro trimestre de 2016, tais como a edição de uma Norma de Execução para “apoiar as Sr.s nos tratamentos e construção dos planos regionais”. Este mesmo memorando informa que estas atividades foram suspensas porque “diante da urgente demanda iniciada em janeiro a partir das respostas aos relatórios preliminares do TCU, esta Diretoria, assim como a totalidade do órgão, condicionou todas as demais atividades à resolução do acórdão com o TCU” (refere-se aqui ao acórdão 775/2016 do TCU). Assim sendo, não há plano regional a apresentar no momento.

3.2 e 3.2.1 Pelas mesmas razões acima, esta SR não adotou nenhuma ação, por não ter havido nenhuma orientação neste sentido pelo Incra Sede.

3.3 Disponibilizamos os memorandos circulares 02 (Anexo I) e 03 (Anexo II), oriundos da Coordenação Geral de Implantação (DTI) do Incra Sede, com data de 23 de março de 2016, o primeiro anexando parecer da Procuradoria Federal Especializada em relação ao limite etário para participação no Programa Nacional de Reforma Agrária em função da Constatação nº 9 do Relatório de Auditoria CGU nº 201408383/15. O segundo esclarecendo as providências que estão sendo implantadas nas funcionalidades do Sipra, módulos Candidato e Beneficiário e comunicando a indisponibilidade dos mesmos até a conclusão das alterações. Juntamos, também, o já referido Memorando nº 05/2016 (Anexo III), datado de 19 de abril (recebido no final do dia de ontem – 25 de abril), da mesma fonte, orientando as Superintendências Regionais em relação ao Tratamento das Constatações da CGU e TCU”.



O Memorando n.º 02/2016-DTI-CIRCULAR repassou informações referentes à Constatação 9 da auditoria da CGU, com parecer jurídico acerca do limite de idade de 60 anos. No Memorando n.º 03/2016-DTI-CIRCULAR, houve repasse de informações sobre providências no Sipra. O Memorando MEMO CIRCULAR Incra/DTI n.º 05/2016 informou sobre o tratamento de constatações da CGU e do TCU, bem como esclareceu que não houve publicação de Norma de Execução para os casos da CGU, em decorrência de sobreposição dos trabalhos do TCU.

Observados os memorandos supracitados, a Unidade Prestadora de Contas somente recebeu as informações das desconformidades no Sistema Sipra durante o exercício de 2016, por isso, não tinha condições de atuar nas respectivas correções no exercício de 2015, com o saneamento processual, nem de elaborar plano regional de atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA (não conhecia a relação de beneficiários a atualizar e sanear processualmente).

Adicionalmente, ressalta-se que, durante todo o período de exames, o Sistema Sipra (onde constam os dados cadastrais desses beneficiários) não estava disponível aos usuários, em decorrência de atualizações de informática que estão sendo realizadas para atender a recomendações de auditoria realizadas no âmbito do Incra Sede.

Pelo exposto, diante de causas alheias à responsabilidade do gestor local, não foi possível acessar o cadastro de beneficiários.

1.1.1.4 INFORMAÇÃO

Boa prática adotada no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina consistida no aproveitamento complementar de viagens com outros fins para realizar a supervisão ocupacional.

Fato

Examinou-se as atividades de supervisão ocupacional, buscando identificar se ocorreram visitas *in loco* em lotes do PNRA.

Identificou-se a realização de boa prática mediante o aproveitamento de deslocamentos de outros fins para incluir atividades de supervisão ocupacional.

Expediu-se a Solicitação de Auditoria n.º 201601575-01 que, em seu item 4, requeria informações atinentes à supervisão ocupacional.

Em resposta aos questionamentos, por meio Ofício/INCRA/SR(10)G/n.º 920/2016, de 13/05/2016, a Unidade Prestadora de Contas repassou o Memorando n.º 160/2016/Incra/SR(10)D, de 09/05/2016, no qual o Chefe Substituto da Divisão de Desenvolvimento SR(10)D do Incra/SC informou que:

“[...] Do plano [de trabalho para supervisão ocupacional nos assentamentos], devido as chuvas, a dificuldade de acesso e a dificuldade de encontrar as famílias nos lotes, só foram executadas atividades de supervisão ocupacional para 749 beneficiários em 83 projetos de assentamento.

[...]

As notificações de beneficiários que infringiram cláusulas do contrato de assentamento e legislação pertinente foram realizadas em virtude de denúncias e/ou fiscalizações nas supervisões ocupacionais realizadas até julho de 2015 e nos momentos de fiscalização

de ATER ou supervisão de crédito, e após seguindo o planejamento da Supervisão ocupacional conforme liberação de recursos autorizados. [...]”.

Diante de falta de disponibilidade de recursos orçamentários no primeiro semestre de 2015, o Incra/SC realizou o aproveitamento de deslocamentos em viagens de fiscalização de Ater (assessoramento rural) para também realizar atividades de regularização de lotes (coleta de documentação), voltadas aos trabalhos de supervisão, que em parte foram substituídos pelos atendimentos na Sala do Cidadão.

Tal condução das atividades demonstra busca de aderência pela Superintendência Regional do Incra em SC aos comandos da Instrução Normativa/Incra n.º 71, de 17 de maio de 2012, na execução dos procedimentos inerentes à Supervisão Ocupacional.

1.2 Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela Superintendência Regional do Estado de Santa Catarina - Incra-SR/10 atingiram, de forma geral, as metas pactuadas para o exercício.

Fato

Avaliaram-se os resultados quantitativos e qualitativos da Unidade Prestadora de Contas (UPC), quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados para o exercício. O foco da avaliação deu-se especificamente sobre os dois Planos Orçamentários (PO) finalísticos selecionados para análise em Ata de Reunião CGU/TCU de 26/11/2015, conforme registrado abaixo:

Ação Governamental: 10.49201.21.631.2066.211B;

Macroprocesso: *Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento;*

PO: 0006 - *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária;*

Ação Governamental: 10.49201.21.631.2066.211A

Macroprocesso: *Desenvolvimento de Assentamentos Rurais;*

PO: 000A - *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.*

O PO *Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária*, cuja unidade de medida é *família assentada*, registrou uma execução física de 331 famílias em 2015, conforme os dados do Relatório de Gestão do mesmo exercício extraídos do SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária). A meta planejada para o ano era de apenas sessenta famílias com um valor financeiro (meta financeira) previsto de R\$ 15.000,00. Esses recursos não chegaram a ser despendidos pela Unidade. Não obstante, a superação das metas planejadas tornou-se possível como uma consequência direta da execução de uma segunda Ação, relacionada à *revisão ocupacional dos Projetos de Assentamento* ou, como o próprio nome do PO se refere, *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos* (o segundo PO acima relacionado).

Conforme os registros da Unidade, a regularização de diversas ocupações nesta segunda Ação, juntamente com a criação de um projeto específico de assentamento (*Projeto de Assentamento Antônio Ferreira de Souza – Toninho*), proporcionou a viabilização do assentamento das 331 famílias relacionadas na execução física da Ação anterior.

O segundo PO acima (*Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*), cuja unidade de medida é *parcela supervisionada*, iniciou o exercício sem orçamento previsto e, portanto, sem meta física (meta zero). O entendimento da então direção do Incra, conforme relatado, era de que a sala da cidadania deveria suprir os trabalhos de supervisão, na medida em que todos os assentados deveriam se recadastrar nas salas da cidadania ou via internet.

Entretanto, conforme registrado pela Unidade, em função de demandas advindas dos próprios assentamentos, foi necessário um esforço no sentido de prever a execução de trabalhos nessa Ação. Em consequência, a Unidade conseguiu replanejar as metas do PO, prevendo a supervisão de 1.188 lotes, o que corresponde a 21,36% do total dos 5.563 lotes disponibilizados pelo INCRA/SC em seus 139 assentamentos no estado de Santa Catarina. O orçamento disponibilizado para essas Ações foi fixado em R\$ 129.996,37, contando a Unidade com dez técnicos de supervisão para a realização dos trabalhos.

No decorrer do exercício a Unidade registrou uma execução de 749 lotes supervisionados em 83 Projetos de Assentamento, correspondendo a 63% do previsto (749 / 1.188). Dessas 749 supervisões, 491 foram realizadas com visitas nos próprios lotes. As demais 258 foram possíveis por meio de reuniões simultâneas com vários assentados nos municípios.

Uma das causas alegadas para o não atingimento da meta física foram as condições climáticas desfavoráveis, as quais teriam gerado dificuldades no acesso a grande parte dos assentamentos. A outra causa apontada foi a necessidade de retorno a 472 das 491 parcelas visitadas. A Unidade reconhece que não efetuou registros sobre os atrasos provocados pelo mau tempo, como forma de justificar a realização aquém do planejado.

Dessa forma, além das justificativas apresentadas para o não atingimento das metas em uma das Ações, foi possível verificar uma compensação no incremento das metas físicas da outra Ação, devido aos trabalhos realizados na primeira.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira do Plano Orçamentário Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária e do PO Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.

Fato

Em 2015, a Superintendência Regional do INCRA em SC registrou, no PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*, uma execução física de 749 lotes supervisionados em 81 Projetos de Assentamento, representando 63% do previsto (749 / 1.188). Para tanto, utilizou R\$ 126.705,57, o que corresponde a 97,5% do valor planejado como meta financeira (R\$ 126.705,57 / R\$ 129.996,37).



A desproporcionalidade entre os percentuais de execução financeira e física foi justificada pelo fato de que houve a necessidade de retorno a 472 lotes, sendo que a meta física é dada em parcela supervisionada, não importando quantas vezes a mesma é visitada para esse fim no exercício. Esse fato provocou um aumento no custo de execução das metas físicas e, ao mesmo tempo, prejudicou o cumprimento dessas metas, conforme já mencionado em outro apontamento deste relatório.

Em contrapartida à incompatibilidade percentual encontrada na Ação acima, a análise comparativa entre as execuções financeira e física do PO *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária* demonstrou comportamento inverso. Com 0,00% de execução financeira no PO, foi executada 550% da meta física de assentamentos prevista (331 famílias assentadas / 60 famílias previstas). Como os resultados atingidos nesse PO foram provenientes dos trabalhos realizados no PO citado no parágrafo anterior, entende-se que houve uma compensação justificada entre as duas incompatibilidades percentuais acima verificadas.

1.2.1.3 INFORMAÇÃO

Utilização de Indicadores para aferição de resultados das ações envolvidas no Plano Orçamentário Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária e no PO Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.

Fato

Os indicadores utilizados pelo INCRA/SR(10) são os padronizados pelo Incra Sede. Não há o registro de indicadores específicos relativos ao PO *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária*. Encontram-se registrados, em seu Relatório de Gestão 2015, a tabulação do número previsto (meta) e do número efetivo de famílias assentadas no mesmo exercício. Sendo assim, os dados apresentados permitem a aferição da execução das metas planejadas, vindo a se constituir em base para a adoção de um índice específico com essa finalidade.

Quanto ao PO *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos*, a Unidade, além de tabular os números da execução efetiva de parcelas (ou lotes) supervisionadas (749) e do respectivo planejamento de metas de parcelas a serem supervisionadas (1.188), registrou o indicador *Índice de Parcelas Supervisionadas* em seu Relatório de Gestão. Esse indicador é de fácil aplicação e permite ampla utilização. Entretanto cabe uma observação de que o indicador é obtido de forma a associar a meta de parcelas supervisionadas com a meta de parcelas disponibilizadas para assentamentos, utilizando-se da comparação de dois percentuais.

O primeiro percentual representa a razão entre a meta de supervisões de lotes (parcelas) a serem realizadas no exercício e a meta para o saldo existente, ao término do mesmo exercício, de lotes disponibilizados para assentamentos pelo Incra/SC. Melhor explicando o denominador, o mesmo constitui-se do saldo acumulado, no início do exercício, do número de lotes disponibilizados pelo Incra/SC ao longo de todos os anos anteriores (com ou sem assentamentos já estabelecidos), mais uma previsão (meta) de novos lotes a serem disponibilizados naquele exercício. Para 2015 o cálculo foi realizado da seguinte forma:

- Meta de supervisões de parcelas no ano: 1.188



- Meta para o saldo de lotes disponibilizados ao final do ano : 5.894

- Cálculo: $1.188 / 5.894 = 20,16\%$

O segundo percentual consiste, apenas, da razão entre a execução efetiva de supervisões de parcelas ocorridas no exercício e o saldo efetivo de parcelas (lotes) disponibilizadas para assentamentos existentes no início exercício. É o mesmo denominador do percentual acima, porém sem a incorporação da meta anual. Para 2015 o cálculo foi realizado da seguinte forma:

- Nº de supervisões de parcelas efetivamente realizadas no ano: 749

- Nº de parcelas disponibilizadas para assentamentos no início do ano: 5.563

- Cálculo: $749 / 5.563 = 13,46\%$

Dessa forma é um indicador que permite a comparação, de um lado, das metas projetadas de dois elementos (parcelas supervisionadas e parcelas disponibilizadas) e, de outro, dos números efetivos desses mesmos elementos.

Cumpra observar que o valor percentual acima obtido (20,16%) da meta de parcelas supervisionadas difere do valor mencionado no registro de Informação anterior deste Relatório acerca dos resultados quantitativos e qualitativos do Incra/SC (21,36%). A leitura atenta, porém, permite identificar que a diferença se dá apenas pela utilização de bases diferentes nos referidos cálculos. No valor obtido logo acima é utilizado o elemento “número de parcelas disponibilizadas” no término do exercício ($1.188 / 5.894 = 20,16\%$). No cálculo anterior foi utilizado o mesmo elemento, porém no início do exercício ($1.188 / 5.563 = 21,36\%$).

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Aplicação de recursos em objetos de gasto que não possuem correlação com a finalidade do Plano Orçamentário Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.

Fato

Em análise aos objetos de gasto do Plano Orçamentário *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos* para o exercício 2015, verificou-se a existência de gastos que não guardavam correlação com a finalidade da Ação.

O objetivo descrito no *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP* (do Ministério do Planejamento) para o PO 0001 - *Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos* (PO inserido na Ação 10.49201.21.631.2066.211A - *Desenvolvimento de Assentamentos Rurais*) apresenta a seguinte caracterização:

a) *realização de vistorias para verificação do cumprimento de cláusulas dos contratuais;*

b) *realização de procedimentos técnicos e administrativos para retomada das parcelas e reversão do domínio ao INCRA;*

c) *concessão de documentação às famílias beneficiárias da reforma agrária (Contrato de Concessão de Uso – CCU e Contrato de Concessão de Direito Real de Uso – CCDRU);*

d) reassentamentos de famílias;

e) concessão de áreas de projetos de assentamento para as entidades públicas ou privadas;

f) indenizações de benfeitorias de boa fé existentes nos lotes, nas situações em que o imóvel objeto da reforma agrária reverte-se ao patrimônio do Incra ou da União, em conformidade com a lei;

g) ações judiciais e possessórias em caso de descumprimento das decisões administrativas para ocupação regular da área;

h) atualização cadastral de beneficiários;

i) realizar diagnósticos e promover estudos quanto ao desenvolvimento dos projetos.

Para a verificação da compatibilidade entre os objetos dos empenhos emitidos e os objetivos acima descritos, foi estabelecida uma amostra aleatória, contendo dezoito notas de empenho (incluindo reforços), num valor total de R\$ 109.015,34. O número de empenhos emitidos no período na Ação analisada foi 37 (sendo dez deles de cancelamento), com um saldo total de R\$ 126.705,57. Sendo assim a amostra representou 86 % do saldo total emitido no período (109.015,34 / 126.705,57). O resultado dos exames encontra-se resumido no quadro abaixo:

Quadro – Amostra de Empenhos para verificação de Objeto.

Nº Empenho	Valor	Objeto do Gasto	Relação com o objetivo da Ação (Sim/Não)
2015NE000009	5.000,00	ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC	Sim
2015NE000019 (Reforço da 2015NE000009)	5.000,00	REFORÇO VISANDO ATENDER CONCESSÃO DE DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC.	Sim
2015NE000043	8.000,00	ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC	Sim
2015NE000130 (Reforço da 2015NE000009)	5.000,00	REFORÇO VISANDO ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC.	Sim
2015NE000155 (Reforço da 2015NE000009)	8.000,00	REFORÇO VISANDO ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC.	Sim
2015NE000157 (Reforço da 2015NE000009)	8.000,00	REFORÇO VISANDO ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC.	Sim
2015NE000176 (Reforço da 2015NE000043)	4.071,00	REFORÇO VISANDO ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC.	Sim
2015NE000179 (Reforço da 2015NE000043)	36.639,00	REFORÇO VISANDO ATENDER DESPESAS COM DIÁRIAS A SERVIDORES DO INCRA-SR(10)SC.	Sim
2015NE000182	228,26	ATENDER DESPESAS COM RESSARCIMENTO REFERENTE ABASTECIMENTO DE VIATURA DE PLACA MEB-8047, EM VIAGEM A SERVIÇO DO INCRA-SR(10)SC	Não confirmada – (prestação de contas não contém motivo da viagem)
2015NE800054	5.000,00	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE AGENCIAMENTO DE VIAGENS.	Não foi possível identificar (Nada consta)



			no Relatório de bilhetes do SCDP)
2015NE800136	1.000,00	SUPRIMENTO DE FUNDOS GERADO PELO SISTEMA SIASG.	Não (Trata-se de despesas administrativas diversas ou de manutenção.)
2015NE800165	4.000,00	PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE EMISSÃO DE BILHETE DE PASSAGEM AÉREA NACIONAL - MENOR TAXA DE SERVIÇO.	Não (Despesas sem registro de relação ao objeto da Ação.)
2015NE800267	10.000,00	PEÇA MECÂNICA/ELÉTRICA - VEÍCULO AUTOMOTIVO Fornecimento de peças e acessórios para a frota de veículos da SR(10)/SC e UA/SC. ITEM DO PROCESSO: 00002 ITEM DE MATERIAL: 000096695	Não (Trata-se de despesas de manutenção de veículos.)
2015NE800270	1.000,00	SUPRIMENTO DE FUNDOS GERADO PELO SISTEMA SIASG	Não (Trata-se de despesas administrativas diversas ou de manutenção.)
2015NE800271	1.000,00	SUPRIMENTO DE FUNDOS GERADO PELO SISTEMA SIASG	Não (Trata-se de despesas administrativas diversas ou de manutenção.)
2015NE800295	1.500,00	SUPRIMENTO DE FUNDOS GERADO PELO SISTEMA SIASG.	Não (Trata-se de despesas administrativas diversas ou de manutenção.)
2015NE800296	1.500,00	SUPRIMENTO DE FUNDOS GERADO PELO SISTEMA SIASG.	Não (Trata-se de despesas administrativas diversas ou de manutenção.)
2015NE800423	4.077,08	MANUTENÇÃO / REFORMA PREDIAL Contratação de empresa especializada, visando a prestação de SERVIÇOS EVENTUAIS descritos no ANEXO B do Termo de Referência, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da Superintendência Regional do INCRA de Santa Catarina.	Não (Manutenções prediais não se enquadram em ações operacionais.)
TOTAL	109.015,34		

Fonte: Extração Sistema Tesouro Gerencial

Conforme o quadro acima, constatamos incompatibilidades de objetos em relação aos objetivos da Ação em pelo menos dez empenhos, num valor total de R\$ 29.305,34, representando 27% do valor da amostra. O valor percentual expressivo dessas incompatibilidades indica uma falha na execução orçamentária da Unidade, provocando uma distorção entre as rubricas de planejamento/orçamento e as de execução efetiva das despesas.

Não houve execução financeira no PO *Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária*, motivo pelo qual não foram procedidos exames de mesma natureza.

Causa

Deficiência nos controles internos referentes à verificação da compatibilidade dos créditos disponíveis no orçamento com a natureza dos objetos das despesas a serem realizadas.



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do *OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 963/2016*, de 17/05/2016, a Unidade encaminhou o *MEMO. Nº108/SR(10)SC-A*, de mesma data, contendo a manifestação sobre a constatação acima, com o seguinte teor:

Entendendo e acatando a deficiência apontada pelo Auditor da CGU nesta constatação, controles referentes à correta alocação dos recursos orçamentários quanto à pertinência do objetivo da ação, bem demonstrados os desvios, Tabela de 18 NEs, embora necessários e emergenciais, mas sem os devidos ajustes a tempo de coibirem as inconsistências apontadas, consideramos a necessidade de implementarmos medidas imediatas para um maior controle, eficiente e eficaz, na observação da necessária compatibilidade e correlação entre os objetos das despesas e os objetivos das ações.

Portanto, sempre que necessário, e isso ocorre no dia a dia da Instituição, anteciparemos os ajustes orçamentários a fim de atender a correta e efetiva execução das despesas e não incorreremos mais na irregularidade em questão. (sic)

Análise do Controle Interno

A Unidade concordou com os termos apresentados na presente constatação, propondo-se a efetuar os ajustes necessários a evitar a reincidência dos fatos relatados.

Recomendações:

Recomendação 1: Reforçar os controles prévios à emissão de notas de empenho e registros de despesas, observando a necessária compatibilidade entre os objetos das despesas e os objetivos das ações/Planos Orçamentários das NE emitidas, planejando e providenciando previamente os devidos remanejamentos de rubricas orçamentárias quando necessário.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Atualização do Rol de Responsáveis, superando impropriedades iniciais.

Fato

Examinou-se se o Rol de Responsáveis elaborado pela unidade prestadora de contas (UPC) estava em conformidade com os dispositivos legais e com as orientações do e-Contas (IN TCU 147-2015 Art. 6º §7º).

Segundo dispõe a Decisão Normativa - TCU n.º 147, de 11/11/2015, o Rol de Responsáveis deveria incluir as informações dos substitutos da seguinte forma:

“Art. 6º Para fins do julgamento a que se refere o art. 16 da Lei nº 8.443/92, consideram-se responsáveis os titulares e substitutos que desempenharam, no exercício de 2015, pelo menos uma das naturezas de responsabilidade especificadas no caput do art. 10 da IN TCU nº 63/2010.

[...]

§ 5º O responsável substituto de que trata o caput constará do



rol somente se tiver efetivamente exercido a substituição do titular no exercício de referência das contas, situação em que deverão ser informados os períodos.

Assim, observados também os preceitos contidos no Art. 11 da Instrução Normativa - TCU n.º 63, de 1º/09/2010, o Rol de Responsáveis deveria fazer constar os períodos de titulares e substitutos de cada cargo compatível com as naturezas de responsabilidade relacionadas em seu Art. 10, de forma a não haver sobreposições nem lacunas ao longo de todo exercício correspondente às contas.

Constatou-se, inicialmente, que havia os seguintes casos de problemas na identificação do Rol de Responsáveis:

- a) sobreposição parcial de períodos de substitutos e titulares;
- b) sobreposição integral de períodos de substitutos e titulares;
- c) período sem constar titular e sem a discriminação desse período para o substituto;
- d) período contínuo de 01/01/2015 a 31/12/2015, como se não houvesse ocorrido afastamentos nem licenças legais.

Desse modo, solicitou-se, por meio de Solicitação de Auditoria-SA n.º 201601575-02:

- a) Informar os períodos em que cada agente e seu respectivo substituto estiveram exercendo as naturezas de responsabilidade discriminadas com base nas datas dos atos de designação, exoneração e gestão, correspondentes ao exercício de 2015;
- b) Caso esteja ausente algum agente que deveria constar no Rol, será necessário repassar as informações completas para a atualização no Sistema e-Contas; e
- c) Fornecer cópia (em meio digital) das Portarias de Nomeação e exoneração, bem como a relação de licenças e afastamentos legais de cada responsável do rol (inclusive dos ordenadores de despesas e membros de colegiado com poder de gestão).

Em resposta, por meio do Memorando MEMO n.º 095/SR(10)SC-A, de 26/04/2016, anexo ao Ofício/INCRA/SR(10)G/n.º 768/2016, de 26/04/2016, a Unidade Jurisdicionada forneceu planilha com os períodos de responsabilidade de cada agente, para a atualização do rol no sistema e-Contas (de forma a não haver sobreposições nem lacunas, ao longo de todo exercício correspondente às contas).

Por e-mail enviado em 28/04/2016, orientou-se para o refazimento do Rol de Responsáveis no e-Contas, nos moldes dos Art.s 10 e 11 da Instrução Normativa - TCU n.º 63, de 1º/09/2010, e do Art. 6º da Decisão Normativa - TCU n.º 147, de 11/11/2015, sendo necessária a alteração completa do rol, como também a inserção dos dados pessoais dos responsáveis, incluindo seus *emails* e endereços pessoais (pois não servem os dados de contatos funcionais no Incra, como constara informado).

Em 02/05/2016, a SECEX/SC devolveu a carga do Processo de Prestação de Contas ao INCRA/SC, com prazo de atualização até 16/05/2016.

A Unidade Auditada, por e-mail enviado em 04/05/2016, solicitou a substituição da planilha de responsáveis do rol, devido ter identificado incorreções na repassada anteriormente.

A causa dos fatos apontados decorreu do entendimento equivocado da responsável pelo lançamento dos registros no sistema e-Contas do Rol de Responsáveis do Incra/SC, tendo sido desconsiderados os afastamentos e licenças legais dos agentes responsáveis titulares e substitutos, ao inserir os períodos de responsabilidade.

Depois das orientações para a alteração completa do Rol de Responsáveis, o Incra/SC procedeu com agilidade os ajustes necessários, com a devolução da carga do Processo de Prestação de Contas à CGU, no Sistema e-Contas.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

3.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise sobre os controles internos administrativos adotados pela Unidade para acompanhar transferências voluntárias.

Fato

Em cumprimento ao escopo definido para a Auditoria Anual de Contas da UPC, foi avaliada a gestão das transferências concedidas mediante convênio. Cabe destacar que a referida análise foi realizada no âmbito da Ordem de Serviço 201505932, executada no período compreendido entre 18.01.2016 e 30.03.2016. O conteúdo do Relatório 201505932 foi enviado ao gestor por meio do Ofício 8.785/CGU-R/SC, de 22/03/2016, para manifestação da SR-10 acerca das recomendações emitidas. A manifestação foi remetida à CGU-R/SC pelo Ofício INCRA/SR/SR(10)G/Nº 550/2016.

Para avaliação dos mecanismos de controles internos administrativos adotados, a Unidade foi chamada a responder o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) – Transferências. As respostas foram disponibilizadas em 11 de fevereiro de 2016, por meio do Ofício/INCRA/SR (10)G/Nº 142/2016, e foram aferidas mediante a análise de uma amostra de seis processos entre os 22 convênios celebrados pela Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina que estiveram vigentes em 2015.

Importante registrar que apenas doze desses 22 convênios encontravam-se ativos, ou seja, excluindo-se os 10 convênios que foram anulados ou que estavam aguardando publicação de rescisão. A amostra (cuja soma dos valores perfaz o montante de R\$ 4.508.831,57) representa 45,5% do total dos valores conveniados vigentes em 2015 (R\$ 9.909.046,62).

Tabela 01 – Amostra de instrumentos vigentes em 2015.

nº Original	nº Processo	Objeto	Conveniente	Valor (R\$)	Valor União (R\$)
01005/2014	54210.000911/2014-02	Recuperação de parte de estradas do PA Putinga do Município de Calmon SC	MUNICIPIO DE CALMON	1.482.822,01	827.598,69
00800/2013	54210.001236/2013-40	Recuperação 20.346,87 metros de estradas no Projeto de Assentamento Jangada, município de Calmon.	MUNICIPIO DE CALMON	898.613,13	898.613,13
01009/2014	54210.001435/2014-39	Construção do Centro Comunitário do Projeto do Assentamento Chico Mendes.	PREFEITURA MUNICIPAL DE FRAIBURGO	250.000,00	250.000,00

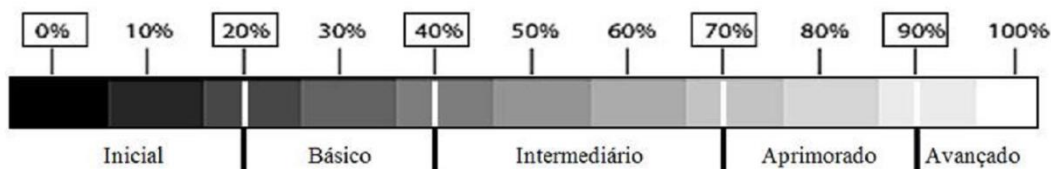


01001/2014	54210.000907/2014-36	Recuperação e Adequação de Estradas Vicinais nos Assentamentos Papuan II, Volta Grande, Santa Rosa I Santa Rosa II e Santa Rosa III.	MUNICIPIO DE ABELARDO LUZ	731.502,68	0,00
00009/2013	54210.002215/2013-41	Obra para ampliação da casa colonial (comercialização de alimentos e produtos da reforma agraria), compra de maquinário, Contratação de profissionais técnicos, Capacitação em gestão para diretores da Coopertel, Capacitação para os funcionários da Coopertel e Realização de Seminário com os cooperados da Coopertel(Palestra de Produção Orgânica e Cultivo Protegido e Mercado Institucional)	PONTE ALTA PREFEITURA	690.000,00	690.000,00
00300/2013	54210.001223/2013-71	Recuperação de 27,81 Km de estradas vicinais nos Projetos de Assentamento localizados no Município de Lebon Regis - SC, sendo 15,60 Km de estradas vicinais no PA Conquista dos Palmares, 12,21 Km de estradas vicinais no PA Córrego Segredo II.	LEBON REGIS PREFEITURA	455.893,75	455.893,75
Somatório				4.508.831,57	3.122.105,57

Fonte: Disponível no Portal dos Convênios – Siconv, em 01/02/2016.

De acordo com os exames, constatou-se que na SR-10 há adequada gestão dos riscos relativos à gestão de transferências concedidas; há atividades de controle visando mitigar os riscos identificados na gestão das Transferências; e as atividades de controle estão em nível aprimorado. Essa avaliação foi feita com base na comparação entre as informações prestadas pela Unidade, por meio do preenchimento do QACI, e os registros existentes na amostra selecionada, utilizando-se a escala a seguir:

Figura 01 – Nível de maturidade dos controles Internos



Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014-Plenário.

Atuação da SR quanto ao controle administrativo das transferências concedidas:

Sobre os Planos de Trabalho de cada um dos convênios da amostra, foram disponibilizados e analisados os seguintes itens:

- a) Justificativa;
- b) Descrição do Objeto;
- c) Metas (Qualitativas e Quantitativas);
- d) Etapas;
- e) Plano de Aplicação;
- f) Cronograma de Desembolso; e
- g) Declaração de Adimplência.

Sobre o Plano de Aplicação, a SR-10 informou o que segue:

“O INCRA lançou em 26 de setembro de 2014 a Norma de Execução/INCRA/DD/DA/Nº 114, que dispõe sobre procedimentos de planejamento, gestão, acompanhamento e fiscalização de convênios. Com base nessa NE, os convênios devem possuir um fiscal financeiro da concedente, tendo sua atuação e competências discriminadas em ordem de serviço, vinculadas no SICONV ao servidor. A Superintendência do INCRA em Santa Catarina pretende, em sua nova gestão, seguir rigorosamente o previsto na Norma de Execução, inclusive no que diz respeito à emissão das ordens de serviço, incluindo a figura dos três perfis de fiscais dos convênios.”

Constatou-se que é adequada a atuação da Superintendência na concessão e acompanhamento para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos.

Foi observado o regular acompanhamento das Metas (Qualitativas e Quantitativas) estabelecidas no Plano de Trabalho, assim como o Plano de Aplicação estabelecido.

Há controle eletrônico das transferências realizadas no exercício, bem como da situação atualizada de cada processo. Esclareceu-se que tais controles são realizados mediante planilha própria desenvolvida no setor que é responsável pelas inclusões/atualizações no Siconv e a sua existência foi verificada. Os dados da planilha de acompanhamento da SR-10 estão condizentes com a situação dos convênios.

Foi identificado somente um processo (Convênio nº 01851/2012 – Processo nº 54210001851201275) cujos dados não eram compatíveis com o Siconv, visto que esse fora anulado e no Siconv consta que sua prestação de contas tinha sido aprovada. Ainda assim, consta do processo a verificação de tal divergência de status, tendo havido demanda para ratificação do sistema.

De acordo com a SR-10, existe rotina formalizada de aprovação documental e setor/departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenientes, o qual é formalmente instituído, dotado de estrutura material adequada e de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade. Tais áreas são a Procuradoria Federal Especializada – PFE/AGU, que é responsável pela questão jurídica, e o setor de infraestrutura da Divisão de Desenvolvimento, que é responsável pela questão técnica. A existência desses setores formalmente instituídos (dotados de profissionais tecnicamente qualificados) é compatível com o que se constatou dos autos analisados.

A esse respeito vale citar que, em dois processos, houve a celebração do convênio sem a prévia análise técnica do plano de trabalho. Não foram percebidos impactos negativos e tais análises ocorreram imediatamente após o termo ser firmado.

De acordo com o gestor, os convênios também estão sendo acompanhados por um servidor com o cargo de economista, vinculado à Divisão de Desenvolvimento (OFÍCIO/INCRA/SR(10)/G/Nº 142, de 11 de fevereiro de 2016). Esse fato foi aferido mediante a análise dos autos da amostra, que dispunham de comprovantes do acompanhamento do estabelecido no Plano de Aplicação dos recursos desembolsados. Em sua maior parte, constatou-se adequado acompanhamento das transferências.

Contudo, num dos processos da amostra notou-se ausência de manifestação quanto à restituição de valores efetuada pela conveniente, de modo a esclarecer se o montante devolvido equivale ao valor gasto irregularmente pelo Município. O gestor alegou que, à época, não dispunha de técnico para fazer tal análise.

Sobre os normativos, procedimentos e rotinas existentes:

O gestor informou que há normativos que dispõem sobre os critérios para subsidiar a elaboração da proposta pelos convenientes, assim como há rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados com os convenientes, que estão adequadas aos propósitos da SR, são efetivamente aplicadas e têm contribuído para o bom acompanhamento das transferências.

A esse respeito, foram listados pelo gestor os seguintes instrumentos: Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, Portaria Interministerial (PI) nº 507, de 24 de novembro de 2011, Norma de Execução/INCRA nº 114, de 26 de setembro de 2014 e NE nº 109, de 12 de dezembro de 2013, além do próprio Siconv que dispõe de manuais e, mais recentemente, tutoriais. Após as análises dos normativos citados, constatou-se que há, de fato, orientações em nível macro, no Decreto, na PI e nos manuais do Siconv, e específicas para o nível operacional, por intermédio das normas de execução e dos manuais e tutoriais do Siconv. Foram constatadas rotinas, definição de agentes responsáveis e de procedimentos. Os fluxos e prazos também são identificáveis, não somente na Portaria e nos normativos de execução, mas ainda no próprio recurso automatizado do Siconv.

A despeito da existência de normas de execução e manuais, verificou-se que o detalhamento dos aspectos inerentes ao projeto básico é mais completo em se tratando da contratação de obras e serviços de engenharia. Há pouca instrução acerca dos procedimentos que envolvem a definição do termo de referência, bem como os critérios de avaliação/fiscalização quando o objeto do convênio abrange a contratação de consultores e serviços de capacitação. Quanto a isso, caberia à SR comunicar o órgão sede do Incra de modo a detalhar melhor esses tipos de ajuste, com orientações para que os termos de referência disponham claramente os parâmetros de composição de custo, e os indicadores/métricas para fiscalização e avaliação de resultados.

Esse aspecto foi tratado em outro item deste Relatório, em se tratando da formalização do Processo nº 54210.002215/2013-41 (Convênio: 795213/2013 - Prefeitura Municipal de Ponte Alta).

O gestor informou que ainda está em construção um “check-list” para que sejam verificados os pré-ajustes de forma a adequá-los ao Siconv, antes da lavratura do convênio.

Quanto às atividades de Fiscalização das Transferências:

Foi apresentada pela Unidade uma lista de fiscalizações realizadas, bem como um quadro comparativo entre as que foram planejadas e as efetivamente executadas. Com base no Siconv, confrontou-se essa lista com os instrumentos que dispunham de processos licitatórios concluídos.



Constatou-se, ainda, que somente três convênios tiveram execução de fato (física e financeira) em 2015, sendo que dois deles já se encontram com as prestações de contas aprovadas. Para estes três instrumentos houve planejamento e execução efetiva de fiscalizações por parte da Unidade, consoante o ilustrado a seguir:

Quadro 01 – Relação dos convênios que estiveram vigentes na SR-10 em 2015.

Nº Convênio SICONV	Final da Vigência	Status atual	Dados de Licitação (Siconv)	Fiscalização	
				Planejada	Realizada
784513	05/09/2015	Cancelado – Aguardando PC	-	Não	Não
784516	06/03/2016	Em execução	Não	Não	Não
785997	01/04/2015	PC aprovada	Sim	Sim	Sim
786000	01/09/2014	PC aprovada	-	-	-
786646	27/12/2015	Aguardando PC	Sim	Sim	Sim
795213	06/03/2017	Em execução	Não	Não	Não
806228	21/05/2015	Aguardando publicação de rescisão	-	Não	Não
806229	21/05/2015	Aguardando publicação de rescisão	-	Não	Não
806231	31/05/2015	Anulado	-	Não	Não
806241	31/12/2016	Em execução	Não	Não	Não
806635	25/02/2016	Em execução	Sim	Sim	Sim
810323	28/10/2015	Aguardando cancelamento de empenho	-	Não	Não
813064	28/12/2015	Anulado	-	Não	Não
813065	31/12/2015	Anulado	-	Não	Não
813066	02/09/2015	Anulado	-	Não	Não
813068	27/11/2016	Em execução	Não	Não	Não
813069	31/10/2016	Em execução	Não	Não	Não
813070	31/12/2015	Aguardando publicação de rescisão	-	Não	Não
813071	24/12/2016	Em execução	Não	Não	Não
813082	31/10/2016	Em execução	Não	Não	Não
813083	05/12/2016	Em execução	Não	Não	Não
814262	30/07/2016	Em execução	Não	Não	Não

Fonte: Ofícios INCRA/SR(10)G/Nº 123 e 137, de 02 e 05 de fevereiro de 2016, respectivamente.

Diante disso, concluiu-se que as fiscalizações abrangeram a totalidade dos instrumentos cuja fase licitatória estava concluída e os serviços/obras encontravam-se em fase de execução.

Constatou-se que há, na UPC, a estratégia de planejamento de inspeções físicas em parceria com uma equipe de representantes e fiscais da conveniente. Com isso, as vistorias têm sido tempestivas, isto é, têm ocorrido de acordo com os cronogramas de execução atualizados.

Foram, também, apresentados os relatórios de fiscalizações emitidos no exercício de 2015 e informados os servidores responsáveis pelas respectivas fiscalizações. Há, de acordo com o gestor, um campo de acompanhamento e fiscalização no Siconv em que são agendadas as visitas de fiscalização. Nesse mesmo campo, são inseridos os relatórios de vistoria. Das análises dos processos, notou-se que sempre que a área de infraestrutura é requerida a se manifestar, são juntados aos autos os correspondentes relatórios e pareceres técnicos.

Sobre os recursos logísticos disponíveis para operacionalizar as fiscalizações:



Avalia-se que, atualmente, há suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências, visto que o gestor não indicou carência de recursos humanos e significativa carência de recursos materiais. No tocante aos recursos humanos, observou-se que há setor específico e agentes formalmente designados, capacitados, que fornecem apoio técnico/administrativo às convenientes.

Especificamente quanto à estrutura logística, ressalte-se que o gestor afirmou no preenchimento do QACI que há equipamentos suficientes (veículos, máquinas fotográficas, *notebook*, aparelhos de GPS e outros equipamentos) que têm contribuído para o bom acompanhamento das transferências. Ainda assim, notou-se discordância de entendimentos nesse aspecto entre o gestor de convênios e o da área de infraestrutura. Mas, do que foi examinado, percebeu-se que a situação foi sanada.

A área técnica assinalou a necessidade de aquisição de algumas ferramentas para realizar seus trabalhos em resposta ao Plano de Providências Permanente (PPP) relativo ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407468 — Constatação 7, no qual se recomendou: *"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."*

Em relação a esse aspecto, por meio do Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 118/2016, de 01 de fevereiro de 2016, a SR demonstrou a adoção de providências no sentido de sanar o problema, expondo-o da seguinte forma:

"... há necessidade de adquirir outros 'softwares' específicos para área da engenharia, os quais estamos providenciado abertura de processo para aquisição dos 'softwares' TrackMaker Pro e Autocad, ambos com duas licenças para instrumentalizar a engenharia na elaboração dos projetos acompanhamentos, fiscalização e análise de projetos elaborados por parceiros, isso propiciando melhores condições de trabalho a equipe."

"Devido a falta de recursos orçamentários nos anos de 2014 e 2015, estamos apensando os dois processos ao que vamos formalizar para garantir a aquisição dos dois 'softwares', além da aquisição do TrackMaker PRO e trenas laser, de metal e de fibra de vidro para aparelhamento da equipe de engenharia."

Sobre a existência de supervisão dos trabalhos técnicos:

De acordo com a informação prestada no QACI, há na SR-10 rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201505932/004, de 26 de fevereiro de 2016, requereu-se ao gestor que esclarecesse quem são os agentes responsáveis por esse *doublechecking* e em que parte do relatórios/pareceres eles se manifestam. Em resposta, a SR informou o seguinte no Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 374/2016, de 11 de março de 2016:

"Todos os atos praticados e relatórios apresentados pelo corpo técnico são necessariamente avaliados pelo gestor. Nesse sentido, existe a dupla checagem. Mas a função principal é de responsabilidade dos técnicos especialistas, que tem suas funções definidas em norma interna. Não há normativo interno, mas o próprio fluxo do Sistema SICONV conduz para

que haja inicialmente uma manifestação técnica e depois uma aprovação, ou não, do gestor.”

Nos autos examinados, verificou-se que as nomeações para fiscalização são conjuntas, a do técnico e a do assegurado do convênio, por meio de ordem de serviço emitida pelo Superintendente. Os servidores designados, também, efetuam seus deslocamentos em conjunto visando à realização das inspeções.

Acerca da análise de Prestação de Contas das Transferências:

Foram requeridas informações sobre a sistemática de aviso e de cobrança das Prestações de Contas e a Unidade esclareceu que cada uma das etapas de análise dispõe de uma aba de acompanhamento no Siconv.

Para esse questionamento, foram selecionados os seguintes processos na situação "aguardando envio", ou "em análise", ou "aprovada", tendo a SR, mediante o Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 142, de 11 de fevereiro de 2016, manifestado o que segue:

Quadro 02

Nº Convênio	Nº do Processo	Status
786646/2013	54210.001236/2013-40	Aguardando prestação de contas. As abas já estão preenchidas e aguardam aprovação técnico/financeira.
781283/2012	54210.001851/2012-75	Prestação de contas aprovada. O recurso foi integralmente devolvido pelo conveniente.
806228/2014	54210.000907/2014-36	Aguardando prestação de contas – na realidade aguardando publicação de Termo de Rescisão para anulação do convênio. Nota de empenho já cancelada.
785997/2013	54210.001237/2013-94	Prestação de contas aprovada.
806229/2014	54210.000906/2014-91	Aguardando prestação de contas – na realidade aguardando publicação de Termo de Rescisão para anulação do convênio. Nota de empenho já cancelada.
786000/2013	54210.001238/2013-71	Prestação de contas aprovada.
785999/2013	54210.001238/2013-39	Prestação de contas aprovada.
813066/2014	54210.001428/2014-37	Convênio anulado.
813070/2013	54210.001315/2013-51	Aguardando prestação de contas – na realidade aguardando publicação de Termo de Rescisão para anulação do convênio. Nota de empenho já cancelada.
784513/2013	54210.001315/2013-51	Aguardando prestação de contas. O convênio aguarda sua anulação, porém não conseguimos fazer a cancelamento do empenho. Esperamos auxílio do MPOG.

Fonte: Ofício/INCRA/SR(10)G/Nº 142, de 11 de fevereiro de 2016.

Segundo o gestor, a rotina de análise das Prestações de Contas das Transferências concedidas se dá da seguinte forma:

“Desde o lançamento do Sistema SICONV, que visa dar mais transparência e aprimorar os controles, a prestação de contas deixou de ser em apenas dois momentos do convênios: parcial e final. A prestação de contas passou a ser um acompanhamento contínuo, que vai desde a liberação dos recursos até a aprovação da prestação de contas.

Rotina de análise:

1. O Fiscal Financeiro deve ser consultado quando da análise do Plano de Trabalho. Ele vai analisar se a Natureza de Despesa é adequada ao serviço ou obra a ser executada e se o período dos desembolsos é coerentes para a administração pública.
 2. Quando do desembolso financeiro, seja em parcela única ou não, há o acompanhamento, de acordo com o Cronograma de Desembolso, do depósito da contrapartida.
 3. Depois, mantendo uma relação com o Cronograma Físico, observa-se se o conveniente está cumprindo as Metas/Etapas. Nesse momento, contar com os Relatórios e Vistorias Técnicas.
- Com bases nessas informações, é possível prever e acompanhar os lançamentos no Sistema SICONV das licitações, Contratos e Pagamentos. Ainda nessa fase, observar se os recursos financeiros estão sendo mantidos devidamente aplicados e sem tarifas bancárias indevidas, através dos extratos bancários.
4. Caso o convênio preveja a liberação financeira em mais de uma parcela, deve-se obedecer ao previsto Cronograma Financeiro. Devem ser liberadas ainda, após o conveniente atingir a meta ou etapa de execução prevista. Para liberação de cada parcela, o conveniente deve apresentar um relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos repassados anteriormente.
 5. A Portaria Interministerial 507/2011 prevê um prazo de 60 (sessenta) dias para encaminhamento dos relatórios finais da prestação de contas. Durante esse prazo a concedente deve providenciar o Termo de Recebimento da Obra, Parecer Técnico de que o objeto do convênio foi atingido. Dessa forma, tão logo os relatórios sejam disponibilizados já há condições de análise final e parecer financeiro sobre a boa e regular aplicação dos recursos.”

Sobre a análise realizada sobre a amostra disponibilizada, opina-se que as etapas de apreciação das contas dos convenientes estão adequadamente definidas e a Regional tem cumprido a sequência definida na manifestação acima.

De fato, existem Normativos/Rotinas formalizados que especificam fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas, que estão sendo efetivamente aplicados (são esses a Portaria Interministerial nº 507/2011, que estipula as exigências, fluxos, prazos e agentes responsáveis, e o Siconv, que permite o acompanhamento do cronograma físico-financeiro de todos os passos). Na amostra analisada confirmamos que a Unidade segue os normativos e utiliza o Siconv.

A Unidade oferta manuais existentes no Siconv para orientar as convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas. Não se aferiu a qualidade do material disponível no Siconv, mas, mediante a análise processual, foi possível verificar que a SR presta assistência técnica de fato. Há falhas na execução por parte dos convenientes, mas, sempre que requeridas, as áreas de infraestrutura e jurídica da SR-10 atuam de forma abrangente e proativa.

Consoante o gestor, existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas. A prestação de contas ocorre no Siconv, sendo analisada pelo técnico financeiro que orienta o gestor na tomada de decisão sobre a aplicação do recurso. Essa análise financeira foi aferida num dos processos em que o objeto foi finalizado.

Todos os casos observados se encontram dentro do prazo limite para a recepção dos documentos visando à prestação de contas. Não foram identificadas situações em que tenha havido omissão no dever de prestar contas; de não comprovação da aplicação dos

recursos repassados pela União (entre outras irregularidades); e de prestações de contas recebidas e ainda não analisadas pela Superintendência.

Sobre a atuação da Unidade nos casos em que há Tomada de Contas Especial:

A Portaria Interministerial nº 507/2011 estipula prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especiais – TCE, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela Unidade sejam regularizadas pela entidade conveniente. Esse mesmo normativo dispõe sobre os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de Tomada de Contas Especial.

No Siconv, há procedimentos instituídos visando ao controle automático dos convênios com irregularidades passíveis de instauração. De acordo com a Unidade, o controle dos convênios em todos os seus *status* é realizado por intermédio do Siconv. Esse fato foi aferido, tendo se constatado a existência de uma planilha eletrônica auxiliar.

Identificou-se o Processo nº 54210.001236/2013-40, em que a SR-10 celebrou o Convênio nº 786646 com o Município de Calmon para a realização e revestimento primário nas estradas vicinais existentes no Projeto de Assentamento Jangada. Nesse processo, houve tratativas entre a SR e o Município a fim de serem esgotadas as providências administrativas que antecedem uma eventual TCE. De acordo com o Parecer Técnico nº INCRA/SR(10) nº D1/06/2016, de 18 de janeiro de 2016, e consoante o disposto no Relatório de Vistoria INCRA/SR(10)/ nº D1/03, de 18 de maio de 2015, a fiscalização da SR apontou pendências nas obras das estradas e demandou algumas correções.

Esse ajuste já foi citado em outro ponto deste Relatório. Trata-se de um convênio em que houve uso irregular dos recursos. O processo licitatório foi conduzido pela Prefeitura de forma equivocada, conforme a conclusão do Parecer Técnico/INCRA/SR(10)/D/Nº 05/2014, de 13 de junho de 2014, uma vez que essa licitou os insumos e executou as obras diretamente. O processo retomou o rito normal, quando a Prefeitura de Calmon contratou empresa para a realização dos serviços de revestimento das estradas do PA Jangada.

No entanto, dois meses antes do encerramento do prazo citado, por intermédio do Ofício SR(10)/G/nº 045, de 20 de janeiro de 2016, a SR-10 notificou aquela Municipalidade a fim de alertá-la sobre o encerramento da vigência do convênio em 27/12/2015, e acerca do necessário envio da prestação de contas em 25/02/2016. No ensejo, a Superintendência concedeu mais trinta dias de acréscimo a partir do recebimento da notificação, ou seja, até 20/03/2016. O Município foi informado, ainda, sobre a possibilidade de ser instaurada a TCE e de registro na situação de inadimplência no Siconv, caso a não observância ao tempo limite.

Destaca-se essa medida como uma boa prática de gestão, visto que emitido um alerta à conveniente antes de findo o prazo para a apresentação da prestação de contas do convênio. Com isso, deu-se a oportunidade à conveniente de corrigir as falhas apontadas pelos fiscais da SR previamente à apresentação da prestação de contas. Quanto a isso cabe lembrar que a Portaria Interministerial nº 507/2011 prevê prazos (a partir da data limite para envio das prestações de contas pelo conveniado), para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especiais, inclusive os prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE. A respeito das medidas a serem tomadas pela concedente quando da ausência de prestação de contas no prazo devido, a PI nº 507/2011, no Artigo 72, §1º, preconiza o seguinte:



§1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

Diante dos documentos analisados, constatou-se que a Superintendência Regional tem seguido o previsto na Portaria Interministerial nº 507/2011.

Não obstante, vale citar deficiências que foram assumidas pelo gestor por intermédio do preenchimento do Questionário de Auditoria sobre Controles Internos (QACI), ou seja, a Unidade reconheceu não dispor de controle adequado da instauração e finalização de TCE, assim como que não possui plano de capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE.

Quanto a esses aspectos, entende-se que o assunto deve ser dialogado com o órgão sede do Incra, de modo que sejam estabelecidos manuais/cartilhas internos complementares para o entendimento da legislação sobre esse tópico (associando a sua divulgação a um treinamento), sempre lembrando que o Siconv já dispõe desses recursos e seu fluxo, podendo auxiliar os usuários nos trâmites de uma tomada de contas especial de forma intuitiva.

Não houve esclarecimentos da Superintendência sobre se há alguma providência em curso para sanar essa deficiência.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas na formalização dos atos e documentos necessários à instrução processual dos processos de convênio celebrados.

Fato

Em cumprimento ao escopo definido para a Auditoria Anual de Contas da UPC, foi avaliada a gestão das transferências concedidas mediante convênio. Cabe destacar que tal análise foi realizada no âmbito da Ordem de Serviço 201505932, executada no período compreendido entre 18.01.2016 e 30.03.2016. O conteúdo do Relatório 201505932 foi enviado ao gestor por meio do Ofício 8.785/CGU-R/SC, de 22/03/2016, para manifestação da SR-10 acerca das recomendações emitidas. A manifestação foi remetida à CGU-R/SC pelo Ofício INCRA/SR/SR(10)G/Nº 550/2016.

Isto posto, trata este item de relatar as análises efetuadas sobre a observância pela SR-10 no tocante ao fluxo e à instrução processual definidos pela Portaria Interministerial nº 507/2011.

Verifica-se que o art. 5º da referida Portaria atribui ao concedente a gestão dos programas, projetos e atividades, sendo para tanto necessário à Unidade: a) definir as diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a sua implementação; b) análise de enquadramento e seleção das propostas apresentadas; c) divulgar atos normativos e orientações aos convenientes; d) análise e aprovação da documentação técnica, institucional e jurídica das propostas selecionadas; e) celebração dos convênios decorrentes das propostas selecionadas; f) verificação de realização do procedimento licitatório pelo conveniente; g) execução orçamentária e financeira; h) acompanhamento e ateste da execução do objeto conveniado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos; i) análise e aprovação da prestação de contas dos recursos aplicados; j) notificação do conveniente, quando não apresentada a prestação de contas

dos recursos aplicados ou constatada a má aplicação dos recursos públicos transferidos, e instaurando, se for o caso, a competente Tomada de Contas Especial.

Sob esse enfoque, foram analisados seis processos de formalização dos convênios de um universo de doze efetivamente ativos (o equivalente a 50% dos que estão ou em execução, ou aguardando prestação de contas/prestação de contas aprovada) para aferir a adequação dos atos e da instrução documental realizada.

Mediante a Portaria Interministerial nº 507/2011, a Norma de Execução nº 114/2014, de 26 de setembro de 2014 e Siconv, constatou-se o estabelecimento de diretrizes gerais e de procedimentos operacionais que orientam os funcionários do Incra e os proponentes de convênios.

Ainda assim, foram identificadas situações sobre as quais se requereram esclarecimentos à Unidade, quais sejam:

a) No Convênio nº. 806635/2014 (Prefeitura Municipal de Calmon): Verificou-se a existência de chamamento público, no entanto não se identificou o edital, propostas de outros participantes e as análises para seleção.

b) Não se observou nos autos examinados a documentação do processo licitatório realizado pelas convenientes e verificações da SR-10 na forma prevista na alínea “d” do do inciso II do artigo 5º da Portaria Interministerial nº 507/2011.

c) No Convênio nº. 786646/2013 (Prefeitura Municipal de Calmon): Os recursos federais transferidos haviam sido irregularmente aplicados num processo licitatório distinto do Plano de Trabalho pactuado e, também, não havia sido depositada a contrapartida pela conveniente de acordo com o cronograma. Restou caracterizado o uso irregular dos recursos, haja vista a realização de um processo licitatório equivocado, conforme a conclusão do Parecer Técnico/INCRA/SR(10)/D/Nº 05/2014, de 13 de junho de 2014. O Município de Calmon, em vez de licitar a realização das obras mediante a contratação de serviços de terceiros, conforme o previsto no ajuste, licitou a aquisição de insumos e iniciou a realização das obras civis de forma direta. Assim, para a continuidade desse Convênio, ficou estabelecido pela Superintendência Regional que os valores despendidos indevidamente deveriam ser preliminarmente restituídos à conta do convênio. Mas esse montante não foi contabilizado.

Após notificação do Município pela SR-10, a conveniente depositou um montante na conta específica do convênio e pleiteou um aditivo de prazo. Em 20 de junho de 2014, foram restituídos pela Prefeitura R\$ 106.436,00. Todavia, foi celebrado o aditivo sem que tenha havido análise no tocante à suficiência dos valores recolhidos pela Prefeitura.

Também se observou, conforme o descrito no Parecer Técnico INCRA/SR(10)/nº D1/05, de 21 de outubro de 2014, que foram eliminados pelo fiscal da SR-10 alguns serviços do projeto básico em razão de a Prefeitura tê-los realizado diretamente. Com isso, algumas etapas das obras e o valor constante do plano de trabalho também foram suprimidos. O Convênio nº 786646 que, originalmente, seria de R\$ 898.613,13 (sendo R\$ 889.613,13 a cargo da União) passou a ser de R\$ 538.539,64 (sendo R\$ 522.561,11 a cargo da União). Esse Convênio, no Siconv, está na situação “Aguardando a Prestação de Contas”.

d) No Convênio nº. 795213/2013 (Prefeitura Municipal de Ponte Alta): O plano de trabalho foi aprovado sem a definição adequada pela conveniente dos aspectos a serem considerados para licitar mão-de-obra de assistência técnica e eventos de capacitação previstos a serem contratados. Também não se verificaram perfeitamente definidas as metas para acompanhamento/avaliação dos contratados. Esse fato gerou a expedição da Nota de Auditoria/CGU nº 201500683/01, de 22 de julho de 2015 e a situação foi sanada ao longo do processo, mas não foram observados procedimentos de orientação

dos técnicos, oriundos do órgão sede, para análise e realização dos termos de referência dos processos seletivos e fiscalização de contratos dessa natureza.

e) Nos Convênios nºs 806228/2014 (Prefeitura Municipal de Abelardo Luz) e 795213/2013 (Prefeitura Municipal de Ponte Alta): Constatou-se que o gestor celebrou o convênio sem a prévia análise técnica do Plano de Trabalho no tocante ao atendimento aos artigos 25 e 26 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

f) Nos Convênios nº 786646 (Município de Calmon) e nº 786000 (Lebon Regis): Não foi identificada nos autos a comparação (percentual) entre as metas previstas e atingidas. Com isso, questionou-se a sua existência e se há modelo definido pelo órgão sede do Incra dos relatórios e pareceres técnicos expedidos.

Diante das respostas da Unidade, concluiu-se o seguinte:

- No processo em que se constatou a realização do chamamento público, não se identificaram autuados ou anexados no Siconv os expedientes demonstrando como se deu o julgamento da melhor proposta. Esse fato deveria ser de acesso público, consoante o disposto no artigo 6º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
- De acordo com o contido no artigo 5º da Portaria Interministerial nº 507/2011, a gestão do programa inclui a verificação dos documentos apresentados pela conveniente, para os quais o órgão concedente deve se manifestar em relação à consistência desses em relação ao definido na alínea “d”. Essa análise não foi acostada aos autos e não foi identificada no Siconv;
- Houve descumprimento da rotina disposta no §1º do artigo 70 da Portaria nº 507/2011, uma vez que foi celebrado o aditivo de prorrogação de prazo apesar de não ter havido análise financeiro sobre a suficiência dos valores recolhidos pela conveniente, em face da realização de despesas realizadas em desacordo com o Plano de Trabalho. Apesar do decurso do prazo, a situação ainda não foi sanada.
- Constatou-se que em termos de convênios que dispõe sobre a terceirização de mão-de-obra de assistência técnica e de capacitação, a Norma de Execução nº 114/2014 é vaga no que diz respeito aos procedimentos de elaboração do termo de referência e das métricas de aferição da qualidade dos serviços contratados. Esse fato não cabe à Superintendência definir. Ainda assim, expõe-se neste Relatório que há necessidade de tratativas da Regional junto ao órgão sede do Incra de modo que o normativo vigente seja reestudado, com a inclusão desse tema.
- A fim de amparar o processo de decisão da maior autoridade da SR-10, é que os artigos 25 e 26 da PI nº 507/2011 preconizam a necessária análise de viabilidade técnica e financeira do plano de trabalho descrito pela proponente, de modo que o convênio pactuado seja factível. Todavia, essa análise foi realizada *a posteriori* nos casos citados, ensejando o risco de ocorrência das seguintes situações: incompatibilidade do PT com o programa; incompletude de dados do objeto a ser executado; inadequação ou ausência de metas a serem atingidas; e inadequação de cronograma físico financeiro. Cumpre destacar que, sempre que o termo de convênio é assinado, há a emissão da nota de empenho. Assim, houve, nesses casos, a reserva de um montante sem a análise quanto aos aspectos listados.

Por conta dos achados em referência, foram enviadas à SR-10 as Solicitações de Auditoria nº 201505932/03 e 04, de 22 e 26 de fevereiro de 2016, respectivamente, para demandar os esclarecimentos pertinentes.

Causa

Fragilidades nas rotinas e controles relativas à gestão das transferências concedidas no que se refere à:



- a) comprovação dos critérios para seleção de projetos em processos de Chamamento Público;
- b) disponibilização nos autos dos processos de transferência, da documentação relativa às licitações promovidas pelo conveniente;
- c) celebração de aditivos de prazo sem a garantia de requisitos cumpridos pelo conveniente (restituições);
- d) aprovação de Planos de Trabalho com metas genéricas para serviços técnicos propostos;
- e) celebração de convênios sem a respectiva análise do Plano de Trabalho;
- f) avaliação do atingimento das metas previstas em convênio.

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade encaminhou o OFÍCIO/INCRA/SR(10)G/Nº 314/2016, de 02 de fevereiro de 2016, recebido em 03 de março de 2016, com as seguintes informações:

- a) *“A SR apresentou a cópia do edital, tendo informado: “Com relação as propostas dos demais municípios, foram desclassificados dentro do SICONV, no quesito habilitação conforme item 9 do edital do chamamento público Incra/DD/01/2014, restando habilitada uma única proposta, a da Prefeitura Municipal de Calmon, sendo declarada vencedora do certame.”;*
- b) *“Nos convênios firmados, esta SR-10 tem acompanhado o resultado dos processos licitatórios, analisando os resultados e solicitando que toda documentação seja efetivamente disponibilizada no sistema SICONV, atuando na execução do convênio.”;*
- c) *“O parecer financeiro não foi emitido à época da solicitação [...] devido à ausência de servidor responsável pela análise financeira de convênios. Contudo, esta SR(10) está providenciando e designando servidores responsáveis pelo acompanhamento dos convênios, seja na área técnica, legal e financeira, seguindo a orientação da Norma de Execução nº 114/2014 e Anexo I.”;*

[...]

“O convênio sob processo nº 54210.001236/2013-40 está na etapa da prestação de contas. Caso necessário, será instaurada Tomada de Contas Especial e, caso verificada inadimplência, o município ficará impedido de celebrar novos convênios com o INCRA, sempre respeitando o contraditório e as leis que regem a questão.

- d) *“Os procedimentos relativos à ação Terra Sol estão normalizados na Norma de Execução/INCRA/DD/Nº 109 de 12 (sic) de dezembro de 2013, Manual Operacional do Terra Sol (2ª Edição) acessados a partir do ‘site’ do INCRA. O manual operativo no item 8.2.2 - Roteiro para a formalização de contratos, oferece informações específicas sobre o processo licitatório. Importante pontuar que a contratação de profissionais e serviços de capacitação são de forma temporárias, amarradas a produtos e capazes de serem medidos e avaliados pela sua efetividade. Além da Norma de Execução e Manual de Execução e Manual Operativo, o INCRA conta com profissionais que podem assessorar a equipe de licitação da Prefeitura de Ponte Alta desde a montagem do edital até o processo licitatório.”*

“Para efetivação da fiscalização dos serviços de capacitação, o fiscal conta com avaliação dos seguintes itens: Lista de participantes, conteúdos tratados



compatíveis com a temática demandada, participação do fiscal nos eventos de capacitação. Entrevista semi estruturada com beneficiários das capacitações e assessorias. Avaliação da elaboração de manuais e apostilas utilizadas no processo de assessoria e capacitação. Currículo dos profissionais a contratar, comparados ao descrito nos termos de referência do edital.”

- e) *“A antecipação de celebração de convênios à análise técnica do plano de trabalho é prejudicial ao processo, criando entraves técnicos e financeiros ao objeto pretendido. Ainda que esta medida tenha ocorrido de forma antecipada durante a gestão anterior, a análise técnica foi completa resultando em relatório publicado junto ao SICONV e com pendências nunca apresentadas pelo conveniente, o que motivou o Gabinete cancelar o respectivo convênio.”*
- f) *Sobre o Convênio nº 786646, celebrado com o Município de Calmon: A Superintendência disponibilizou a relação entre as metas previstas e as atingidas na forma solicitada, considerando que não foi identificada dentre os autos de no SICONV. Sobre o Convênio nº 786000, celebrado com Lebon Regis, a UJ assim se pronunciou: “A época, no referido convênio, não houve a atenção devida ao controle por metas em relação ao plano de trabalho apresentado ao Convênio. As metas dispostas no plano de trabalho homologado pela Superintendência Regional de Santa Catarina nesse convênio foram apresentadas em uma única etapa, resultando em um difícil controle aos serviços de fiscalização. Por isso, foi adotado pela Comissão de Fiscalização formada pelos técnicos desta SR (Superintendência), o cronograma físico financeiro das obras como forma de controle técnico. Outrossim, os convênios firmados nessa época, ano de 2013, não passavam por uma análise técnica prévia do Serviço de Infraestrutura da SR(10) acerca da viabilidade técnica e orçamentária dos projetos básicos de engenharia propostos pelos entes municipais. Era prática contumaz desta SR os técnicos avaliarem a viabilidade técnica e econômica posteriormente à lavratura dos convênios. Não obstante, o ordenamento jurídico dava a possibilidade de análise técnica posterior a assinatura do convênio, uma vez que estabelecido prazo para aprovação do Projeto Básico, contudo tal comportamento não refletia qualquer luz a racionalidade e sentido na condução de convênios que envolviam obras. As alterações técnicas e administrativas do convênio eram realizadas concomitantemente a sua vigência. Os técnicos do Serviço de Infraestrutura desta SR eram designados para fiscalizar a execução do projeto básico, muitas vezes tomando ciência do convênio após a sua designação por meio da ordem de serviço. Por isso, o referido instrumento não teve qualquer controle por metas, apenas utilizou-se o cronograma físico financeiro da obra para controlar os prazos de execução da obra e os relatórios de vistoria para aferir a qualidade e quantidade das etapas construtivas”*

Sobre esse aspecto, questionou-se, ainda, a existência de modelo de relatório e/ou parecer técnico, para análise das informações mínimas a serem descritas nesses documentos por orientação do órgão. A SR-10 respondeu que o Incra não dispõe de modelo, mas que procura seguir as premissas legais, dentre essas as dispostas na PI nº 507/2011 e a NE nº 114/2014.

Análise do Controle Interno

- a) Verificou-se que o edital consta anexado ao Siconv. No entanto, não foram identificadas nem a documentação das demais proponentes, nem as análises da Superintendência por meio das quais foi feita a seleção da melhor proposta. Entende-se que esse aspecto a SR-10 deveria permitir o acesso público aos documentos do final do

processo licitatório, para dar transparência à demonstração dos requisitos apresentados que embasaram a seleção.

b) Nos convênios analisados, não se verificou relato de análise da SR-10 de forma a demonstrar a verificação dos pressupostos contidos na alínea “d” do artigo 5º da PI nº 507/2011;

c) Não houve apreciação financeira para que o gestor opinasse sobre o recolhimento dos valores irregularmente aplicados pela Prefeitura de Calmon, conforme o requerido no artigo 70, §1º da Portaria Interministerial nº 507/2010. Também se percebeu, na leitura do processo, que tal análise também havia sido requerida nos despachos exarados pela Divisão de Desenvolvimento, de 24 de julho de 2014 e 30 de outubro de 2014, às fls. 372 e 376, respectivamente, no entanto não foi juntada aos autos. Ainda assim, foi celebrado aditivo para a prorrogação de prazo desse instrumento;

d) No caso citado, percebeu-se que, a despeito da existência da Norma de Execução nº 109/2013, de 12 de dezembro de 2013 e o roteiro citados pelo gestor, foi necessário ao Controle Interno manifestar-se por meio da Nota de Auditoria/CGU nº 201500683/01 para que fossem definidos critérios para contratação e fiscalização dos serviços pretendidos pela conveniente. Com isso, questionou-se se havia instrumento normativo que orientasse a Unidade nesse sentido, haja vista que, posteriormente, depreendeu-se dos autos que a Prefeitura de Lebon Regis está solicitando apoio técnico para a tarefa atinente à fase interna do processo seletivo. Foram localizadas a NE nº 109/2013 e o Manual do Terra Sol, citados pelo gestor, mas, na sua leitura (nos capítulos que dispõem sobre os critérios de aprovação de projetos básicos e as ações de monitoramento), não se localizaram as metas a serem usadas para a consecução dos objetivos do contrato e fiscalização da qualidade dos serviços contratados;

e) Acolheram-se os esclarecimentos prestados, visto que os trâmites ocorreram, de fato, consoante a informação do gestor. O projeto básico foi rejeitado por questões apontadas pela revisão técnica da área de infraestrutura e, como o proponente não atendeu às exigências da SR-10, o convênio foi rescindido.

f) Nos documentos de fiscalização analisados, notou-se que houve ampla descrição das ocorrências, restando pendente a análise objetiva das metas previstas em relação às atingidas no processo citado (quantitativos). No entanto, foram identificadas tabelas comparativas de metas em outros relatórios analisados na amostra.

Ao ser solicitada a esse respeito, a Unidade demonstrou que dispõe dos dados. Não ficou claro, entretanto, em que sítio (impresso ou eletrônico) podem ser consultados. Por conta dessa ausência, questionou-se a SR sobre a existência de um modelo de relatório e de parecer técnico definido pelo órgão sede do Incra, de forma que os trabalhos da área de fiscalização fossem homogêneos no que tange a disponibilidade dessa informação.

Concluída a fase preliminar do Relatório 201505932, com todas as informações acima, a CGU-R/SC o encaminhou, por meio do Ofício 8.785/CGU-R-SC, de 22/03/2016, para manifestação da SR-10 acerca das recomendações emitidas. Em sua manifestação (trazida pelo Ofício INCRA/SR/SR(10)G/Nº 550/2016) a Unidade informou que: estamos cientes das informações citadas e estamos trabalhando com o objetivo de atender e sanar as questões levantadas.

O Ofício INCRA/SR/SR(10)G/Nº 550/2016 também trouxe manifestação específica para a recomendação de *Envidar esforços para tornar os atos relacionados ao chamamento público rastreáveis, disponibilizando as informações relacionadas ao julgamento das propostas seja por intermédio do processo do pré convênio respectivo, seja por intermédio do SICONV*. Para essa recomendação, a Unidade registrou que os atos que geraram a constatação, bem como a adoção de providências são da



competência do Incra Sede. A referida manifestação foi considerada pertinente sendo a recomendação retirada daquele relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Disponibilizar nos autos do convênio e/ou no Siconv a análise da SR-10 acerca da verificação dos pressupostos contidos na alínea "d" do Inciso II do Artigo 5º da Portaria Interministerial (PI) nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Recomendação 2: Efetuar a análise financeira quanto à integralidade dos valores recolhidos pela Prefeitura de Calmon, no Convênio nº 786646/2013 (Prefeitura Municipal de Calmon), conforme o requerido no artigo 70, §1º da Portaria Interministerial nº 507/2010, bem como para garantir que as demais diferenças de valor havidas com as alterações no Plano de Trabalho original tenham sido adequadamente contabilizadas pela Prefeitura.

Recomendação 3: Definir os critérios para licitar mão-de-obra de assistência técnica e eventos de capacitação, bem como metas para acompanhamento/avaliação dos contratados.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES EXTERNOS

4.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Implementação das medidas compromissadas no Plano de Providências em cumprimento às recomendações expedidas pela CGU.

Fato

Durante o exercício de 2015, observou-se que houve um esforço da Unidade no que se refere ao atendimento às recomendações acordadas com a CGU no Plano de Providências Permanente - PPP. No início daquele exercício havia 71 recomendações registradas pendentes de atendimento. Ainda em 2015, foram incorporadas outras trinta recomendações de relatórios homologados no exercício, perfazendo um total de 101 recomendações. Até a data de apresentação do Relatório de Gestão, o trabalho conjunto de revisão do PPP entre a CGU e o Incra/SR(10), com as devidas providências adotadas pela Unidade, permitiu a redução do saldo de recomendações pendentes para 25.

Os números da tabela abaixo ilustram o tratamento dado às 101 recomendações que constaram do PPP da Unidade no exercício:

Tabela - Resultado do tratamento às Recomendações da CGU em 2015

Situação	Quantidades
Atendidas	45
Canceladas	28
Monitorando	6
Não atendidas/reiteradas	8
Não Monitoradas	3



Prorrogadas	7
Revisadas	4
TOTAL	101

Fonte: Plano de Providências Permanente do INCRA – SR(10)

Verificou-se que houve o atendimento de 45 recomendações (com a devida apresentação de evidências das providências tomadas), 28 foram canceladas (normalmente por perda de objeto ou pela existência de recomendações de mesma natureza) e três foram classificadas como não monitoráveis devido ao elevado custo de acompanhamento de sua implementação em relação aos benefícios trazidos. Restaram, assim, 25 recomendações pendentes de atendimento, classificadas entre *Não atendidas/Reiteradas* (8), *Monitorando* (6), *Prorrogadas* (7) e *Revisadas* (4).

Durante a presente Auditoria Anual de Contas, destacamos a realização de procedimentos específicos de auditoria sobre as transferências voluntárias concedidas pela Unidade. Os referidos registros, inseridos no corpo deste relatório, permitem concluir que houve avanço no desempenho e nos controles da área de convênios. A Superintendência conta atualmente com dois engenheiros civis e um arquiteto e está providenciando incrementos em sua estrutura tecnológica (softwares), fatos que contribuíram com a melhora observada.

O quadro a seguir destaca algumas recomendações atendidas em 2015, as quais podiam ser potencialmente consideradas como geradoras de impacto na gestão da Unidade. Todas se referem à área de convênios e, com exceção da primeira (201305878/32, emitida ainda em 2013) as demais foram emitidas no próprio exercício de 2015, tendo a Unidade, assim, demonstrado celeridade em seu atendimento.

Quadro – Recomendações atendidas em destaque

Relatório/ Constatação	Texto da Constatação	Recomendação
201305878/ 32	<i>Inobservância dos prazos regulamentares para análise e aprovação de prestação de contas de convênios.</i>	<i>Aprimorar as rotinas internas, visando a respeitar os prazos normatizados para análise das prestações de contas de convênios, conforme estabelecido no art. 76 da Portaria Interministerial n.º 507/2011.</i>
201315396/ 05	<i>Liberação da totalidade dos recursos financeiros de convênio mesmo sem a necessária aprovação do Projeto Básico por parte da área técnica competente do INCRA/SC.</i>	<i>Elaborar check-list específico para convênios celebrados pela Unidade, definindo os trâmites necessários e as instâncias adequadas para autorizar cada fase. Destacando, que, com base na situação sob análise, as liberações de recursos somente deverão ocorrer após a aprovação do projeto básico e qual(is) o(s) servidores aptos a autorizar a liberação dos recursos.</i>
201314987/ 02	<i>Deficiência na documentação do orçamento anexo ao projeto de engenharia.</i>	<i>Reavalie as rotinas internas, evitando que, em futuras contratações, exija também a devida anotação de responsabilidade técnica (ART) relativa ao orçamento da obra.</i>
201314987/ 04	<i>Impropriedades no acompanhamento e fiscalização de convênio.</i>	<i>Que a Unidade busque efetivar a fiscalização dos recursos repassados, noticiando ao seu órgão Central da necessidade de profissional qualificado para tal tarefa.</i>



O quadro abaixo, por sua vez, destaca algumas recomendações pendentes de atendimento, as quais devem ter atenção especial da Unidade. As duas recomendações têm relação com o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra.

A primeira delas (201407468/ 04) é de fácil implementação, porém bastante relevante, e trata de demandar ao Incra – Sede os devidos ajustes no Sipra para possibilitar o controle, via sistema, dos registros referentes às famílias demandantes de assentamento pelo Plano Nacional de Reforma Agrária, ou seja, do passivo de beneficiários do PNRA. Atualmente esse controle vem sendo realizado informalmente, em planilhas, fora do Sipra.

A segunda recomendação (201407468/21) diz respeito à verificação, no âmbito da Unidade, dos motivos que levaram à liberação de recursos (*Crédito para Instalação*) a beneficiários não registrados no Sipra. Há registros de que já se encontram em curso os procedimentos para a referida apuração interna.

Quadro – Recomendações pendentes de atendimento em destaque

Relatório/ Constatação	Texto da Constatação	Recomendação
201407468/ 04	<i>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.</i>	<i>Encaminhar solicitação ao INCRA-Sede no sentido de implementar a sistematização (no SIPRA, preferencialmente) da coleta e registro dos dados e informações referentes às famílias demandantes de assentamento pelo PNRA.</i>
201407468/21	<i>Liberação de crédito instalação para beneficiário sem concessão aprovada e sem prévio registro no SIPRA.</i>	<i>Instaurar procedimento para apuração da situação, identificando a motivação para a liberação de recursos aos beneficiários que não estavam devidamente registrados no Sistema SIPRA.</i>

Fonte: Plano de Providências Permanente do INCRA - SR(10)

As demais recomendações pendentes de atendimento são afetas, principalmente, à área de apoio e administração geral da Unidade. Mais especificamente, trata-se de falhas gerais na condução de processos licitatórios (justificativas de preços, ausência de orçamentos, etc.) e no gerenciamento de contratos de serviços. Além disso, foram verificadas falhas na compatibilidade orçamentária dos objetos das Notas de Empenho frente aos objetivos das rubricas das ações selecionadas para registro, bem como em concessões de suprimentos de fundos.

4.2 CONTROLES INTERNOS

4.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atualização do Processo de Prestação de Contas, superando impropriedades iniciais.

Fato

Examinou-se a conformidade das peças referentes ao exercício de 2015 enviadas por meio do Sistema de Prestação de Contas Anuais ao TCU e-Contas, pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em Santa Catarina–Incra/SC (SR-10), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, segundo as exigências dos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU n.º 63, de 1º de setembro de 2010 (Rol de Responsáveis; Relatório de Gestão; Relatórios, Pareceres e Declarações).

A Unidade Prestadora de Contas deixou, inicialmente, de apresentar por completo as informações abaixo relacionadas:

I – O Rol de Responsáveis estava incorreto, com lacunas e sobreposições de períodos;

II – No Relatório de Gestão, apesar de haver abrangência dos itens do sumário, com presença de textos para cada um de seus itens e subitens, havia impropriedades relacionadas à quantidade de laudas sugeridas pelo TCU, duplicidade de páginas, descontinuidade na numeração de tópicos, falta de detalhes nos esclarecimentos técnicos acerca da supervisão ocupacional e ausência de informações atinentes aos processos correicionais do Sistema CGU-PAD.

Das impropriedades identificadas, destacaram-se as pendências referentes às metas de supervisão ocupacional e sobre processos correicionais. Nas metas de supervisão ocupacional contidas no subitem 3.3.3 seriam necessários esclarecimentos adicionais, observadas as informações complementares do Memorando n.º 136/2016/Incra/SR (10) D, de 27/04/2016. No tocante aos processos correicionais (CGU-PAD), carecia ser acrescida informação, observadas as informações complementares do MEMO. N.º 095/SR(10)SC-A, de 26/04/2016.

Tais correções necessitavam ser realizadas pela própria Unidade Prestadora de Contas, responsável pelo seu conteúdo, o que lhe foi demandado mediante prazo compatível com o cronograma de elaboração deste relatório. Assim, o Processo de Prestação de Contas foi objeto de devolução àquela Unidade para adequações às normas do TCU, em 02/05/2016, tendo sido a carga devolvida com prazo para atualização até 16/05/2016.

Acerca dos “Relatórios, Pareceres e Declarações” sobre as contas e gestão não foram identificadas impropriedades, pois:

- Obteve-se o comprometimento do Contador da UPC sobre a fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos da gestão com os princípios contábeis e com as normas de contabilidade aplicáveis, tendo sido realizada declaração plena, datada de 31/03/2016;
- Constou declaração do gestor responsável pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv (Superintendente Regional), datada de 22/03/2016, sobre a adequada disponibilização e atualização das respectivas informações; e
- Houve declaração do servidor responsável pela inclusão e atualização dos dados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais-SIASG, datada de 21/03/2016, sobre a adequada disponibilização e atualização das respectivas informações.

Os fatos ocorreram em razão da falta de revisão final do formato e conteúdos das peças do Processo de Prestação de Contas, em decorrência da proximidade do prazo final para envio no Sistema e-Contas (o qual foi observado). Contudo, conforme resposta à

Solicitação de Auditoria n.º 201601575-03, por meio do Ofício/Inkra/SR(10)G/n.º 920/2016, de 13/05/2016, da Unidade Prestadora de Contas corrigiu as impropriedades identificadas.

4.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Falta de aderência ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) pela não inserção dos dados de todos os três processos instaurados na Unidade Auditada em 2015.

Fato

Examinou-se o registro das informações relativas a processos disciplinares no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares-CGU-PAD pelo Inkra/SC (SR-10), segundo os preceitos estabelecidos na Portaria CGU n.º 1.043/2007.

Mediante acesso ao link <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/cgu-pad-nos-orgaos>, identificamos os seguintes responsáveis pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito do órgão Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA (com base no arquivo “PDF” nominado “coordenadores-administradores-2015”):

- S.R.S. (CPF n.º ***.816.669-**) - Coordenador Adjunto e Administrador;
- C.L.S.T. (CPF n.º ***.296.081-**) - Administrador Substituto.

O CPF informado para a titular foi o mesmo que constou em resposta da Unidade Auditada, mas o nome não confere.

Foram gerados relatórios no Sistema CGUPAD-PRODUCAO, para o “Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Estado de Santa Catarina”. Consultaram-se o “RELATÓRIO DE PROCEDIMENTOS INSTAURADOS” e o “RELATÓRIO DE PROCESSOS A INSTAURAR POR SITUAÇÃO”. Para os Procedimentos a instaurar estava zerado o número de procedimentos. Nos procedimentos instaurados havia dois processos de exercícios anteriores n.ºs 54210.000697/2012-14 e 54210.000038/2014-40. Assim, não havia registro no sistema sobre processos administrativos instaurados na unidade no exercício sob análise (PADs e Sindicâncias).

Em relação às atividades do sistema de correição da unidade, até a data de 29/03/2016, não constava no CGU-PAD informação acerca de providências adotadas em face de irregularidades ocorridas no âmbito dos macroprocessos finalísticos, observadas as orientações obtidas no link <http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/cgu-pad/cgu-pad/treinamento/consulta/consulta>.

Inicialmente, faltavam informações atinentes ao CGU-PAD, tendo sido demandadas informações por meios da Solicitação de Auditoria-SA n.º 201601575-01, com os seguintes questionamentos:

- a) Fornecer a relação dos processos administrativos instaurados na unidade (PADs e Sindicâncias) no exercício de 2015, contendo, pelo menos: o número do processo, a data da instauração, estado (em curso ou encerrado) e a data de encerramento (se for o caso);
- b) Informar os dados funcionais de:
 - Responsáveis pelos registros dos dados no Sistema CGU-PAD (administradores e cadastradores);



- Coordenador responsável pela gestão do Sistema CGU-PAD no âmbito da unidade.

Em resposta, a Unidade Prestadora de Contas informou os três Processos Administrativos instaurados no Exercício de 2015 (54210.000729/2015-24, 54210.0001382/2015-37 e 54210.001295/2015-80), assim como os dados da servidora responsável pelos registros dos dados no sistema CGU/PAD (administradora e cadastradora).

Identificou-se que esses três processos instaurados em 2015 ainda não constam registrados no Sistema CGU-PAD.

Também foi repassada cópia do Memorando MEMO/INCRA/SR(10)GAB/n.º 159/2016, de 27/04/2016, no qual a Superintendência Regional do INCRA/SC solicitou à Chefe de Divisão de Procedimentos Disciplinares – GABT-1 o cadastro de servidor no sistema CGU-PAD.

Desse modo, não houve aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007, notadamente no que se refere ao prazo de trinta dias para sua inserção no Sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, tendo ocorrido desconformidades.

Causa

Falta de definição de rotinas de utilização periódica do sistema CGU-PAD e atraso na designação de novos responsáveis pela coordenação e administração do sistema CGU-PAD pelo Incra/SC, decorrente da transição na gestão, com nomeação de novos ocupantes de cargos comissionados para a equipe gerencial (30/10/2015, no caso do Superintendente Regional) e rearranjos nas equipes técnicas, aliado à falta de finalização dos trabalhos pendentes pela administradora e cadastradora atuante à época (designada antes dessa transição gerencial).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta aos questionamentos das Solicitações de Auditoria-SA n.ºs 201601575-01 e 201601575-02, por meio do Ofício/Incra/SR(10)G/n.º 768/2016, de 26/04/2016, a Unidade Prestadora de Contas repassou o Memorando n.º 95/SR(10)SC-A, de 26/04/2016, no qual a Chefe de Divisão de Administração do Incra/SC informou que:

“[...]”

Em atenção ao Procedimento nº010410-0012 no tocante à avaliação CGU/PAD informamos:

1.1 Processos Administrativos Instaurados/2015:

Quadro – CGU-PAD.

Nº PROCESSO	DATA INSTAURAÇÃO	TIPO	EM CURS O	ENCERRAD O	DATA ENCERRAD A	OBS.
54210.000729/2015-24	04/05/2015	PAD	--	Sim	22/05/15	Em registro CGU/PAD
54210.0001382 / 2015-37	14/07/2015	PAD	--	Sim	09/12/15	Em registro CGU/PAD



						D
54210.001295/ 2015-80	24/08/2015	C.SIN D	-:-	Sim	26/10/15	Em registro CGU/PA D

Fonte: Dados informados pelo INCRA/SC, durante o período de campo da AAC do exercício de 2015.

[...]

Responsáveis pelos registros dos dados no sistema CGU/PAD (administradores e cadastradores): S.C.P.P. (CPF n.º ***.816.669-**, SIAPE-0722521, Cargo de desenhista).

[...]

Coordenador Responsável pela gestão do Sistema CGU/PAD no âmbito de unidade: S.C.P.P. (CPF n.º ***.816.669-**, SIAPE-0722521, Cargo de desenhista).

[...]”.

Por meio do Ofício n.º 1663/2016-Incra/SR(10)SC, de 29/07/2016, houve resposta ao Relatório Preliminar no tocante à constatação relativa ao CGU-PAD:

“[...] dada a gravidade do tema, faz-se relevante fazer alguns apontamentos acerca do item 4.2.1.2, vez que uma possível inércia para a resolução do problema não provém de atitude negligente desta SR-10. O referido item tem como constatação evidenciada pelo controle a “Falta de aderência ao Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) pela não inserção de dados de todos os três processos instaurados na Unidade Auditada em 2015”. Entretanto, o ponto de partida para o atendimento às Recomendações propostas para a Constatação mencionada é o acesso ao referido Sistema. Para tanto, esta Superintendência vem sendo diligente, mas, até o momento, as senhas de acesso não foram disponibilizadas. De forma a ilustrar a situação, anexamos a este Ofício correios eletrônicos e o Mem./Incra/SR(10)/GAB/N.º 159/2016, que comprovam as solicitações de senhas de forma reiterada nos dias 26 e 27/4/2016. Anexamos, ainda, o Mem. 305/2016 – GAB, desta data, cujo teor trata de nova reiteração do expediente anterior e da indicação de novos designados para a função”.

Análise do Controle Interno

A resposta da Unidade Prestadora de Contas demonstrou que o Incra/SR(10)SC solicitou à Divisão de Procedimentos Disciplinares GABT-1, por reiteradas vezes, o cadastramento e a liberação de senha para acesso ao Sistema CGU-PAD, comprovados por *emails* e memorandos expedidos partir do mês de abril do exercício corrente.

Assim, desde o período dos trabalhos de campo da AAC, aquela UPC tem mostrado diligência em resolver as pendências de atualização no CGU-PAD, contudo, ainda não logrou êxito em conseguir liberação de acesso ao mencionado sistema informatizado.

No entanto, os conteúdos do campo fato e das recomendações serão mantidos até que a situação seja plenamente solucionada.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar supervisão operacional que garanta o registro tempestivo e correto dos dados no sistema CGU/PAD, emitindo relatórios periódicos

sobre os principais problemas identificados, a quantidade de retrabalho e as soluções indicadas para a redução/eliminação das falhas nos procedimentos.

Recomendação 2: Designar os responsáveis pela utilização do sistema CGU-PAD, em quantidade suficiente que garanta a continuidade da execução dos trabalhos, considerando também a possibilidade de licenças e afastamentos legais de servidores.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601575

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Florianópolis (SC)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Senhor Eliseu Padilha

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Superintendência Regional do Incra no Estado de Santa Catarina (SR-10), expresso a opinião descrita a seguir acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo definido verificou-se ocorrência relevante na área de Gestão das Transferências Voluntárias consistida nas falhas na formalização dos atos e documentos necessários à instrução dos processos de convênio celebrados, ressalva não relacionada a atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis definidos no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, da Unidade auditada.

A causa identificada relaciona-se às fragilidades nas rotinas inerentes ao processo de transferências que decorreram em impropriedades, destacando-se, ausência, nos autos, de documentação relativa a licitações dos convenientes, aprovação de planos de trabalho com metas genéricas, celebração de convênios sem a respectiva análise do Plano de Trabalho. As recomendações foram emitidas no sentido de realização de procedimentos e de inserção de documentação para saneamento na instrução processual e aderência à legislação que trata da matéria.

Quanto às recomendações expedidas pelo Órgão Central de Controle Interno, de setenta recomendações restantes até a data de apresentação do Relatório de Gestão da Unidade, 45 foram atendidas e 25 permanecem pendentes de adimplemento. Dessas recomendações pendentes, destacam-se as relacionadas ao Sistema de Informações de Projetos de Assentamento (Sipra), no sentido de implementar a sistematização da coleta e registro dos dados referentes à demanda reprimida do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA); e de instauração de procedimento para

apuração da motivação das liberações de recursos de Crédito Instalação a beneficiários não registrados no Sipra. As recomendações citadas trazem como consequência a permanência das fragilidades identificadas no Sipra e dos riscos inerentes ao gerenciamento das informações dos beneficiários do PNRA, assim como da integridade das operações referentes a concessão de Crédito Instalação.

A avaliação da suficiência dos controles internos administrativos verificou-se nas áreas da gestão operacional dos processos finalísticos de seleção dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA e da Supervisão Ocupacional, da gestão das Transferências Voluntárias e de implementação do Plano de Providências Permanente (PPP). Os exames aplicados na área de seleção dos beneficiários do PNRA resultaram que os servidores detêm conhecimentos sobre a legislação que rege a matéria e dos riscos inerentes ao processo, observando-se razoável maturidade do componente Ambiente de Controle. De outro modo, restou identificada a necessidade de aprimoramento no componente Procedimentos de Controle direcionados a mitigar os riscos, preventivamente e corretivamente, de inserção incorreta de dados dos beneficiários do PNRA nas bases cadastrais do Sistema de Informações de Projetos de Assentamento - Sipra. Na área de gestão de Supervisão Ocupacional verificou-se a adequada estrutura material e de pessoal que demonstrou conhecimento sobre a legislação que rege a atividade, observando-se satisfatório o Ambiente de Controle. Quanto ao componente Informação e Comunicação, os controles permitem a geração de informações com razoável celeridade. Contudo, apresenta deficiências, tais como, relatórios gerenciais com dados insuficientes, carecendo de acesso ao Sipra para complementação dos dados sobre os lotes em que cada novo beneficiário foi assentado em 2015, falta parcial de informações gerenciais acerca das notificações realizadas e de relatórios de fiscalização e deficiência na identificação dos processos já revisados, de modo a informar, além dos quantitativos revisados e pendentes de revisão, a listagem dos dados desses processos para o adequado gerenciamento dos trabalhos a serem desenvolvidos no saneamento processual. Na gestão das Transferências Voluntárias restaram evidenciados rotinas, definição de agentes responsáveis e de procedimentos para os processos de concessão, acompanhamento e prestação de contas das Transferências Concedidas e adequada gestão dos riscos relativos aos subprocessos da área, verificando-se atividades de controle visando a mitigar os riscos identificados, concluindo-se que as atividades de controle estão em nível aprimorado. Quanto ao componente Ambiente de Controle evidenciou-se a suficiência de estrutura de pessoal e tecnológica alocada às atividades inerentes à gestão das transferências. A existência de controle eletrônico das transferências realizadas no exercício e da situação atualizada de cada processo, assim como de rotinas e procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados retratam a suficiência do componente Monitoramento. Os controles internos adotados na implementação do Plano de Providências Permanente apresentam fragilidade na metodologia de trabalho, posto a ausência de normativos e fluxos. Por outro lado, verificou-se que a Unidade mantém rotina de acompanhamento

e atendimento das recomendações emanadas pelo Órgão de Controle Interno, com a redução, tanto quantitativa como qualitativa, no saldo de recomendações pendentes no final do período frente às recomendações existentes no decurso do exercício de 2015. Considerando que as áreas avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Autarquia, observa-se que os controles internos administrativos adotados na gestão das atividades consideradas, são suficientes para contribuir com o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade.

Identificou-se como uma boa prática de gestão a execução de atividades de supervisão ocupacional realizadas com o aproveitamento de viagens destinadas à execução de outras ações finalísticas, considerando a escassez de recursos no Plano Operacional Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamentos.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/nº 63, de 1º de setembro de 2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de agosto de 2016.

Cláudio Antônio de Almeida Py

Diretor de Auditoria da Área de Produção e Meio Ambiente

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201601575

Unidade Auditada: Superintendência Estadual de Santa Catarina – Incra/SR-10

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Florianópolis (SC)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das 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, 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. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:
 - Falhas na formalização dos atos e documentos necessários à instrução processual dos processos de convênio celebrados (item 3.1.1.2).
4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.
5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Florianópolis (SC), 03 de agosto de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Santa Catarina