

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul –
Incra SR(11)-RS**

2017

Brasília – 2018



Presidência da República
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno
Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
ANTONIO LUIZ ALMEIDA
EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO
EVELINE MARTINS BRITO
RÉGIS XAVIER HOLANDA

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria, Ouvidoria e Corregedoria

MARCELE BOTELHO

Avaliação da Gestão

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

Gestor do Projeto

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

REMO NONATO

Obtenção de Terras – Registros Contábeis

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

HUMBERTO DE MENDONÇA GOMES JÚNIOR

Plano de Providências Permanente

ALAÍDE ALEX DE OLIVEIRA RIBEIRO

Atividade Correcional

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

Especialistas Técnicos

HUMBERTO DE MENDONÇA GOMES JÚNIOR

Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO	6
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	7
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	7
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	7
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA	10
B.I.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	11
B.II.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	13
B.III.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	14
B.IV.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL	15
C.	CONCLUSÃO	16
D.	RECOMENDAÇÕES	18
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	21
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	21
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	21
1.1.1.	FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA	22
1.1.2.	PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DESATUALIZADOS, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970	23
1.1.3.	AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO DESATUALIZADOS, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970	24
1.1.4.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO	26
1.1.5.	ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS)	26
1.1.6.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2016	27
1.2.	CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS	27
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	29
1.3.1.	INEFICÁCIA DAS MEDIDAS MITIGADORAS COM VISTAS À IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DOS IMÓVEIS RURAIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA EM VALORES ATUALIZADOS – SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	29
1.3.2.	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	31
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	32
1.4.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES	32
1.4.2.	FALHA NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS RISCOS PREVIAMENTE IDENTIFICADOS	33
1.4.3.	INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTOS OU ROTINAS FORMAIS PARA O CONTROLE GERENCIAL DO PATRIMÔNIO DESTINADO À REFORMA AGRÁRIA. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.	34

1.4.3.1 (SIPRA)	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA 35
1.4.3.2	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)35
1.4.3.3	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)36
1.4.3.4	OUTROS SISTEMAS36
1.4.4	FALHA NO PROCESSAMENTO E DEPURAÇÃO DOS RISCOS JÁ CONHECIDOS EM INFORMAÇÕES ÚTEIS PARA AS DIVERSAS ÁREAS DE GESTÃO E PARA A SOCIEDADE37
1.4.5	INEXISTÊNCIA DE MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....38
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....39
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS39
2.1.1.	FATOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO, EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.....40
2.1.2.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO41
2.1.3.	CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DURANTE O EXERCÍCIO DE 2017 42
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS43
2.2.1	INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO43
2.3	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS43
2.4	ANÁLISE DA GESTÃO DE BENS MÓVEIS49
2.4.1	AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO DE BENS MÓVEIS49
2.4.2	BENS IMÓVEIS A ALIENAR PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO HÁ MAIS DE CINCO ANOS, MONTANTE DE R\$ 2.240.858,4951
2.5	ANÁLISE DA GESTÃO DE DIREITOS A RECEBER52
2.5.1	DIREITOS A RECEBER NO MONTANTE DE R\$ 177 MILHÕES, SUPERAVALIADOS EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE CONTAS DE AJUSTE PARA PERDAS53
2.6	ANÁLISE DA GESTÃO DE IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA.....57
2.7	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL58
2.8	ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO58
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL61
3.1.	CANAL DE ACESSO DO CIDADÃO61
3.1.1.	UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA62
3.1.2.	AUSÊNCIA DE FLUXOS E DE ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA65
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS66
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS66
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO67
3.4. DA UNIDADE	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO 67
4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE67

4.1.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO	67
4.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....	68
4.2.1.	ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR.....	68
4.2.2.	PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO	68
4.2.3.	RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017	69
5.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL –	73
5.1	AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL	73
5.1.1	NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES	73
5.1.2	- FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES	74
5.1.3	CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD	75
5.1.3.1	FALHA NO CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO CGU-PAD	76
5.1.4	RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS	76
5.1.5	COMISSÕES DISCIPLINARES.....	77
5.1.5.1	CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR	78
5.2	- AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	78
5.2.1	INDICADORES DE TEMPORALIDADE	78
	Tabela 3 – Relação de processos pendentes de análise e/ou instauração em 31/12/2017.	78
	Tabela 4 – Relação de processos julgados em 2017.	79
5.2.2	INDICADORES DE RESULTADO.....	79
	Tabela 5 – Relação dos resultados de juízos de admissibilidade realizados em 2017.	79
	Tabela 6 – Relação dos resultados de julgamentos realizados em 2017.....	79
5.2.3	REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES.....	79

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório de Auditoria de Gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Rio Grande do Sul (SR/RS-11), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

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

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

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da SR/RS-11, em Porto Alegre/RS, no período de 23 a 27 de abril de 2018, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

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

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

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

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

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

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

A.1. AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

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

- a. Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária desatualizados;
- b. Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação desatualizados;
- c. indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária; e
- d. ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR).

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, e teve por consequência uma baixa execução financeira especificamente, no âmbito da SR 11, durante o exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR 11
2006	1.431.936.115,00	2.499.283,57
2007	1.444.704.729,00	12.229.050,48
2008	1.438.500.172,00	20.650.255,86
2009	950.554.563,00	6.313.507,29
2010	980.000.000,00	790.142,80
2011	930.000.000,00	20.305.175,44
2012	670.816.666,00	941.045,84
2013	652.900.000,00	964,34
2014	716.225.926,00	5.343.149,80
2015	800.000.000,00	138,64
2016	333.401.507,00	789.312,56
2017	193.941.985,00	146.025,03

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, entretanto, que pagamentos historicamente promovidos para a obtenção de imóveis, tiveram como contrapartida a incorporação de bens de uso dominical, que passaram a ser gerenciados pela UPC. Nesse sentido, ante a evidenciada fragilidade histórica das peças de planejamento, a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente adquiridos assumem ainda maior criticidade.

7. Sobre o assunto, cabe destacar conteúdo do relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, e que apresentou, em junho de 2017, de forma sucinta o seguinte contexto de alertas de risco previamente direcionados à autarquia:

Há mais de uma década, aquela corte vem deliberando sobre a necessidade de o Incra contabilizar no Siafi os imóveis destinados à reforma agrária. Inicialmente, **em 2004**, o Plenário desta Corte **determinou à autarquia**, por meio do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, **o registro desses imóveis no balanço patrimonial**.

Em 2006, o Tribunal também deliberou sobre o assunto, oportunidade em que **determinou à STN e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU)**, por meio do Acórdão 745/2006 -TCU-1ª Câmara, que constituíssem **grupo de trabalho**, com a participação do Incra, **com objetivo de padronizar a contabilização dos bens imóveis destinados à reforma agrária** e criar contas específicas para registro desses ativos e daqueles já transferidos aos assentados, mas que pudessem reverter ao domínio da autarquia, no caso de não cumprimento de condições resolutivas.

Esta Corte tratou novamente do assunto no âmbito do **Acórdão 578/2010-TCU-Plenário**, quando **determinou ao Incra que**, em conjunto com a STN e a SPU, **contabilizasse todos os valores de imóveis sob sua administração, permanente ou temporariamente**. (grifo nosso)

8. Como medidas até então adotadas pela Autarquia, acrescentou:

Dentre outras providências adotadas pela autarquia, **foi instituído grupo de trabalho em 2011 para elaboração de fluxo simplificado de andamentos processuais e sua repercussão contábil**. Nessa época, o Incra solicitou à STN a criação e alteração de contas e eventos contábeis para o registro de seus imóveis no ativo imobilizado. Assim, a STN criou a conta 1.4.2.1.1.22.64, atualmente alterada pelo novo Pcasp, para contabilização

dos imóveis a registrar destinados à reforma agrária.

Em 2014, o Incra estabeleceu **cronograma para registro dos imóveis** obtidos para fins de reforma agrária, **compreendendo o período de 3/5/2014 até 31/12/2018**. Embora esse cronograma demonstre a preocupação da autarquia em solucionar o problema do registro contábil de seus bens, o Acórdão 2.461/2015-TCU-Plenário, que tratou da apreciação das Contas do Governo da República do exercício de 2014, consignou que grande parte dos imóveis destinados à reforma agrária ainda não estavam contabilizados no Balanço Geral da União.

Informações apresentadas pelo Incra, à época, evidenciaram que **aproximadamente 5% de seus ativos, isto é, 343 imóveis dos 7.242 obtidos para fins de reforma agrária, foram registrados no balanço patrimonial de 2014**. De todos esses bens, **apenas 1.092 estavam registrados em cartório em seu nome**.

Ainda sobre a contabilização de imóveis, o Tribunal vem atuando nos processos de prestação de contas anual de superintendências regionais do Incra, tendo constatado que a situação dos registros não é satisfatória, conforme recente o Acórdão 1.881/2017-TCU-1ª Câmara.

O Incra informou que o seu balanço encerrado em 31/12/2016 apresentou saldos contábeis em contas do ativo imobilizado que perfazem R\$ 16.695.987.279,44, correspondentes a 992 imóveis destinados ao Programa de Reforma Agrária. O Incra destaca que os registros desses imóveis no Spiunet com reflexo contábil no Siafi tiveram início em 2015 e decorrem de procedimentos administrativos e operacionais em consonância com plano de ação em execução, cujo cronograma estabelece o dia 31/12/2018 para conclusão dos trabalhos. **(grifo nosso)**

9. Por fim, ao final de 2016 acrescentou:

De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (**Sipra**), o Incra possui atualmente **7.733 imóveis** destinados à reforma agrária, sendo que **992** estão cadastrados no **Spiunet/Siafi**. Desses, 326 ativos estão registrados na conta 1.2.3.2.1.01.03 (terrenos/glebas) e 666 na conta 1.2.3.2.1.01.07 (fazendas, parques e reservas). Quanto ao registro em cartório, foi informado que **3.713 imóveis se encontram registrados em nome da autarquia**.

Segundo dados fornecidos pelo Incra, tendo por base o **Sipra**, há na carteira imobiliária da autarquia **7.733 imóveis** incorporados à reforma agrária que não foram titulados e assentados. Esses ativos perfazem a área total de **53.204.062,20 hectares**, distribuídos entre as trinta superintendências regionais da autarquia. O dado foi repassado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT/Incra).

Aqui é interessante pontuar que há **divergência** entre essa informação e a obtida junto ao **acervo fundiário da autarquia**, disponível em endereço eletrônico. **Segundo essa fonte, o Incra possui 44.843.853 hectares** de terras destinadas à reforma agrária. **(grifo nosso)**

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

11. Nesse mesmo sentido, o próprio Incra Sede, por meio do Ofício nº 5863/2017/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 20 de dezembro de 2017, apresentou entendimento de que a adequação desse controle patrimonial é um processo segmentado, em que cabe aos setores de contabilidade do Incra, na Sede e nas Regionais, o registro no SIAFI, e às áreas técnicas proverem as informações necessárias que subsidiariam tais registros (elaboração de “kits” com documentação de suporte para reavaliação e registro no SpiuNet).

12. Ante o contexto supracitado, registra-se, segundo informações extraídas do Relatório de Gestão da Unidade, que a demanda de registro existente é de 190 imóveis, dos quais

76 imóveis já foram registrados no SPIUNet/SIAFI. Destes, foram registrados todos os 49 imóveis adquiridos sob forma de compra e venda, além de 27 imóveis sob a forma de desapropriação (de um total de 133 imóveis).

13. Ainda, segundo Relatório de Gestão, falta registrar 106 imóveis sob a modalidade de desapropriação e 8 imóveis adquiridos sob outras formas, totalizando 114 imóveis pendentes. Ressalta-se a situação nacional da Autarquia, envolvendo o Incra/Sede e todas as Superintendências Regionais, cuja pendência de registro atinge o montante de 5.811 imóveis (posição de fevereiro de 2018). Desta forma, o número de imóveis pendentes do Incra/RS representa cerca de 2% do total de imóveis a serem registrados nacionalmente.

14. Vale ressaltar, entretanto, que conforme dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote) verificou-se divergência que merece levantamento por parte da UPC, qual seja, o registro de 207 imóveis distintos, conforme fases processuais a seguir discriminadas:

Tabela 6 – Relação de imóveis da SR 11 cadastrados no Sisote

Fase Processual	Total
05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	1
07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	7
09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	2
12 - COM PA CRIADO (SR-T)	171
90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	1
99 - VER PROJ NO SIPRA	25

Fonte: Sisote

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

16. Para a completa e tempestiva regularização do cenário acima, a Superintendência depende de mecanismos de controles internos administrativos que garantam a fidedignidade das informações. Entretanto, constatou-se fragilidade das ferramentas institucionais, gerenciamento e monitoramento desses bens imóveis. Ainda nessa linha, verificou-se que o Sipra continua possibilitando a alteração de dados sensíveis como as áreas dos imóveis e até sua exclusão por qualquer perfil de usuário.

17. Ante todo o exposto, esta Ciset/PR continuará monitorando as ações corretivas e preventivas que permitam o registro contábil em valores atualizados, dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, bem como assessorando os gestores da UPC na formulação e implementação do plano de ação voltado ao atendimento dessa demanda, o qual, segundo menção do próprio Acórdão nº 1320/2017-TCU que trata da prestação e contas da República do exercício de 2016, se estende até o encerramento do exercício de 2018.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA

18. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério

da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

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

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

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

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

21. Para a implementação de políticas públicas, a Administração Pública Federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

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

23. Quanto à gestão dos controles internos no âmbito da UPC, destaca-se inicialmente que restou evidenciada como boa prática a existência de gerenciamento de risco, iniciado com o apoio e acompanhamento da CGU/RS, a qual considera, em conformidade com o declarado pela Unidade em seu relatório de gestão, que as atividades ora analisadas merecem tratativa estruturada. Nesse sentido, iniciou em 2016 a implantação de um sistema de controle interno na área de transferências voluntárias (convênios) e mais recentemente, já em 2018, foi iniciada a implantação de um sistema de controle interno na área de contratos.

24. Todavia, conforme registrado no item III do presente relatório, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, demonstraram a oportunidade de melhorias quanto à capacidade de resposta a esses alertas, uma vez que evidenciaram a existência de riscos identificados por controles internos atinentes:

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

25. Quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira e que o servidor designado como responsável pela conformidade de registro de gestão é também o gestor financeiro da UPC, em afronta ao princípio da segregação de funções e aos normativos que regem o assunto.

26. Diretamente relacionado ao assunto, restou, ainda, constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial tiveram qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Como agravante, restou constatado que 15,39% desses registros não tiveram a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

27. Para o contexto apresentado, especificamente no que tange às medidas mitigadoras tomadas pela UPC para tratamento da situação de afronta ao princípio da segregação de funções, informa-se que, em resposta ao relatório preliminar, a UPC determinou ao Contador responsável que se abstenha de emitir documentos de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no SIAFI, a partir do dia 24/7/2018. Ainda nesse contexto, a UPC reconheceu a designação de forma equivocada do gestor financeiro para fazer conformidade no SIAFI e para solução do caso, emitiu nova Ordem de Serviço nº 1817/2018/SR(11)RS, em 24/7/2018, nomeando outra servidora para a atividade de conformidade de gestão.

28. Quanto à avaliação da gestão de compras e contratações, especificamente nas compras diretas (inexigibilidade e dispensa de licitação), evidenciou-se que os procedimentos utilizados nas contratações analisadas estavam compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle. No que se refere à análise das transferências voluntárias, verificou-se que a Unidade Regional tem buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, todavia, ainda foram detectados problemas no controle e na cobrança de prestações de contas; insuficiência na análise das prestações de contas; morosidade em situações que exigiam a instauração de Tomada de Contas Especial; e acompanhamento insuficiente de algumas transferências.

29. Para aquelas transferências ainda em execução, constatou-se a baixa eficiência do instrumento, evidenciada pelas recorrentes prorrogações; baixa execução física e financeira; além de convênios assinados e sem liberação de recursos financeiros.

30. Sob a perspectiva patrimonial, destaca-se a inconformidade referente à gestão dos direitos a receber na SR-11/RS. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 177.271.219,51 das contas, que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

31. Por fim, registra-se que, quanto à gestão do pagamento de pessoal, o levantamento realizado no Sistema de Trilhas de Pessoal deflagrou 48 (quarenta e oito) inconsistências, totalizando o montante de R\$ 25.707,10. Dessas, a Unidade deixou de apresentar justificativas em 3 (três), referentes a recebimento de quintos/décimos, auxílio- transporte e valor da gratificação de GSISTE pago a maior.

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

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

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

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

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

36. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que, segundo informado no Relatório de Gestão da Unidade, as recomendações pendentes de atendimento (status “Monitorando”) constantes no Sistema Monitor Web da CGU, foram encerradas pela CGU/RS em 30/12/2016 (passaram para o status “Não Monitorada”), em virtude do Decreto nº 8.889/2016, que vinculou o Incra à estrutura da Casa Civil da Presidência da República. Desta forma, a responsabilidade pelo acompanhamento das recomendações pendentes passou a ser da Ciset/Presidência.

37. Ainda, considerando o Relatório de Gestão, identificou-se o total de 28 recomendações pendentes de atendimento no exercício de 2017. Desse montante, a Autarquia priorizou os esforços, em 2017, nas providências das recomendações com as seguintes situações: (i) “não monitorada”, que tiveram o encaminhamento para a Ciset-PR, qualificadas como “estruturantes”, com indicativo de reposição ao erário ou apuração de responsabilidade (totalizando assim, 2 recomendações), e (ii) decorrentes de Relatórios de Demandas Especiais, não constantes do Sistema Monitor Web (1 recomendação)

38. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão nº 775/2016, conforme registrado no item III do presente Relatório destacam-se os esforços empreendidos (medidas corretivas e preventivas) pela gestão para tratamento dos indícios apontados. Nesse sentido, percebe-se que, a Unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, embora ainda haja um grande número de beneficiários com indícios de irregularidade por analisar.

39. Por fim, não se pode deixar de reconhecer que a Unidade demonstra adotar providências para atendimento das recomendações emanadas pelos órgãos de controle, apresentando respostas para solucionar as inconsistências indicadas, priorizando aquelas, que na visão da entidade, possuem alto risco de impacto sob a gestão. Dessa forma, se faz necessário o monitoramento permanente, por parte desta Ciset/Presidência, apenas em situações pontuais.

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

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

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

41. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a existência e funcionamento do e-Sic, com a designação formal de ponto focal para tratar e acompanhar os pedidos realizados por meio do sistema. Apesar disso, restou evidenciado um pedido de acesso à informação sem resposta durante o exercício de 2017.

42. Por outro lado, apesar da existência de uma Sala da Cidadania, constatou-se a inexistência de mecanismos, fluxos, rotinas ou ainda sistemas que permitam o tratamento gerencial das comunicações recebidas por esse canal, o que, combinado com a inexistência de aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários, impossibilita a quantificação e qualificação da prestação dos serviços prestados.

43. Evidenciou-se que não foi estruturada, no âmbito da UPC, a função de Ouvidoria Agrária Regional, ante a existência de previsão normativa. Vale ressaltar, ademais, que restou evidenciado que a Ouvidoria Agrária Regional, prevista nos normativos do Incra, não contempla as atribuições de uma ouvidoria pública, limitando-se à prevenir, mediar e resolver tensões e conflitos agrários.

44. Ante o exposto, não existe no âmbito da UPC uma instância ou sistema específico de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos. Vale destacar que situação similar foi identificada junto ao Incra Sede, durante o exercício de 2017, motivo pelo qual o órgão sede aderiu ao sistema e-Ouv e designou servidores para o tratamento das manifestações. Nesse sentido, entende-se que a designação de ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Incra-Sede, fortalecerá o controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação dos serviços atualmente prestados.

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

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

B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL

47. A fim de avaliar a gestão da atividade correcional da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul, a equipe de auditoria procedeu a exames de documentos, realizou visita in loco e entrevistas com gestores e servidores, com ênfase nos aspectos do ambiente correcional e procedimentos disciplinares.

48. Para o ambiente correcional foi considerado na avaliação (i) as normas regulamentares e atribuições; (ii) fluxo das ações disciplinares; (iii) cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD; (iv) recursos humanos e materiais e (v) comissões disciplinares. Quanto aos procedimentos disciplinares, os apontamentos foram norteados pelos indicadores gerenciais e regularidade formal e material.

49. Salienta-se que, no Incra-SR(11)/RS não há um setor responsável pelo recebimento de denúncias e representações. De acordo com as informações prestadas pela Unidade, as denúncias podem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Incra Sede, ou por intermédio de mensagem eletrônica, constante do mencionado endereço.

50. Quando as denúncias chegam via LAI, há na UPC dois servidores responsáveis pelo tratamento. A partir da implementação do SEI, caso as demandas sejam por meio do e-SIC, a Ouvidoria da Sede abre o processo no SEI e atribui ao Gabinete da Unidade. Quanto às denúncias geradas na própria Superintendência, a UPC utiliza o protocolo Central, que recebe as demandas, cria o processo no SEI e atribui ao Gabinete, que encaminha para as Divisões competentes.

51. Salienta-se, também, que houve apenas um juízo de admissibilidade, culminando pela instauração da única Sindicância Investigativa em curso no exercício de 2017, a qual foi arquivada, portanto, não houve, nenhum servidor apenado no âmbito da SR-11/RS.

52. Posto isso, como resultado das avaliações, no que tange o ambiente correcional, especificamente, acerca das normas regulamentares e atribuições, identificou-se que a UPC não possui regulamentos próprios, que disciplinem, internamente, a competência para instauração e julgamento de procedimentos disciplinares, bem como manuais internos. Ante esse cenário, as comissões se utilizam da Lei nº 8.112/90 e da Portaria Incra nº 191/2009, e ainda do Manual de PAD da CGU.

53. Ainda com relação ao ambiente correcional, quanto ao fluxo/controles internos das ações disciplinares (ciência-instauração-relatório final- julgamento- publicação), verificou-se o recebimento das denúncias/representações, de acordo com a Portaria INCRA nº 191/2009, cabendo à Procuradoria Federal Especializada junto à SR-11/RS proceder o juízo de admissibilidade, com vistas a subsidiar a tomada de decisão da autoridade administrativa competente.

54. Assim, diante da necessidade de investigar algum indício de infração, os processos são instaurados de forma tempestiva não se fazendo necessária a priorização, haja vista a pouca instauração de processos. Além disso, o acompanhamento dos trabalhos das comissões é realizado por meio do Gabinete da UPC e tão logo concluso, os processos são encaminhados para arquivamento nas Divisões respectivas da infração disciplinar.

55. Salienta-se, ainda, que o Serviço de Desenvolvimento Humano prepara o ato envia à Diretoria Administrativa do Incra Sede para providências relativas às publicações. Ante o cenário

exposto, não foram identificadas falhas no fluxo de procedimentos, compreendendo o recebimento da denúncia, instauração do processo e finalmente, seu arquivamento.

56. No que se refere ao cadastramento e atualização de informações no CGU-PAD, observou-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, quanto ao registro e à tempestividade, fragilidade essa que fora identificada em auditorias anteriores realizados por esta Secretaria em outras Superintendências Regionais.

57. Com relação aos recursos humanos, materiais e financeiros na condução dos procedimentos disciplinares, bem como a capacitação desses, observou-se que a UPC não enfrenta dificuldades no aspecto financeiro. Entretanto, para a alocação de pessoal capacitado registra-se a resistência dos servidores em integrar as comissões. Nesse sentido, cabe a UPC avaliar a possibilidade de estimular mais servidores a se capacitarem na temática disciplinar, assim, sugere-se que os dirigentes tomem conhecimento das ações efetivadas pelo Projeto PREVENIR da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

C. CONCLUSÃO

58. No que se refere à gestão finalística da UPC, identificou-se o registro de imóveis no SpiuNet, bem como a discriminação do plano de ação no Relatório de Gestão da Unidade, o que evidencia os esforços empreendidos pela UPC com vistas à regularização das determinações do TCU, especificamente contidas no Acórdão nº 557/2004-Plenário.

59. Quanto aos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, observou-se a recorrente morosidade no processo de análise da prestação de contas de transferências voluntárias, situação já alertada em ações de controle realizadas pela CGU.

60. Sobre os controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, é recomendável a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções, além do registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial sem a respectiva conformidade documental.

61. Assim, em atendimento à recomendação apresentada no relatório preliminar, a UPC, quando da manifestação, apresentou providências no sentido de determinar ao Contador responsável que se abstenha de emitir documentos de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no SIAFI, assim como nomeou outro servidor, por meio da Ordem de Serviço nº 1817/2018/SR (11)-RS, para realizar as atividades de conformidade de gestão, configurando assim, o atendimento ao princípio da segregação de funções.

62. Com relação às atividades correccionais da UPC, após análise do ambiente correcional e dos procedimentos disciplinares conduzidos, verificou-se que a atividade correcional vem sendo realizada de forma regular. No entanto, a falta de capacitação dos servidores em matéria disciplinar e de políticas de incentivo, de forma a fomentar a participação dos servidores nas ações correccionais, pode impactar negativamente a regularidade e efetividade dos procedimentos disciplinares futuros.

63. Importa ressaltar, por fim, a boa prática administrativa com potencial de impactar positivamente as operações da UPC, especificamente, no que tange ao gerenciamento de risco e consequente aprimoramento dos controles internos da área meio. Assim, destaca-se o

desenvolvimento de procedimentos/rotinas nas atividades de transferências voluntárias e compras e contratações. Neste contexto, as citadas ferramentas, caso cumpram os objetivos para as quais foram projetadas, tem potencial para fornecer informações que serão utilizadas como suporte ao planejamento da Política Nacional de Reforma Agrária.

64. Conjugando-se as avaliações da gestão finalística (Item A), particularmente à dos bens imóveis destinados à reforma agrária, com os mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC (Item B), realizadas a partir dos achados de auditoria constantes do Anexo de Achados, que acompanha a presente avaliação, conclui-se que a UPC entende as fragilidades existentes nas suas ferramentas de gestão e, a partir dessa situação, realiza o gerenciamento de risco com vistas a priorizar áreas com potencial de impacto sob gestão e, a partir disso empenha-se na institucionalização de atividades/procedimentos de controle.

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

66. Ante o exposto, encaminha-se no item a seguir recomendação contendo as principais ameaças identificadas no presente trabalho, bem como suas principais consequências para a alta administração, de forma a orientar os gestores operacionais na implementação das providências cabíveis.

D. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos evidenciados durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, em cada área impactada, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; **ou então** se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Possíveis impactos: Superavaliação do ativo.

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

Possíveis impactos: Superavaliação do ativo.

- 2.7) Risco evidenciado: Bens móveis não localizados e pendentes de regularização há mais de cinco anos, no montante de R\$ 161.542,49.

Possíveis impactos: Não identificação de responsáveis, novas ocorrências.

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

Possíveis impactos: Superavaliação do ativo.

3) **Transparência, Acesso à Informação e Controle Social**

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

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

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

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

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

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

4) **Gestão da atividade correcional**

4.2) Risco evidenciado: Processo Administrativo não cadastrado no sistema CGU-PAD

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

4.3) Risco evidenciado: Longo interstício (oito anos) sem capacitação em matéria disciplinar

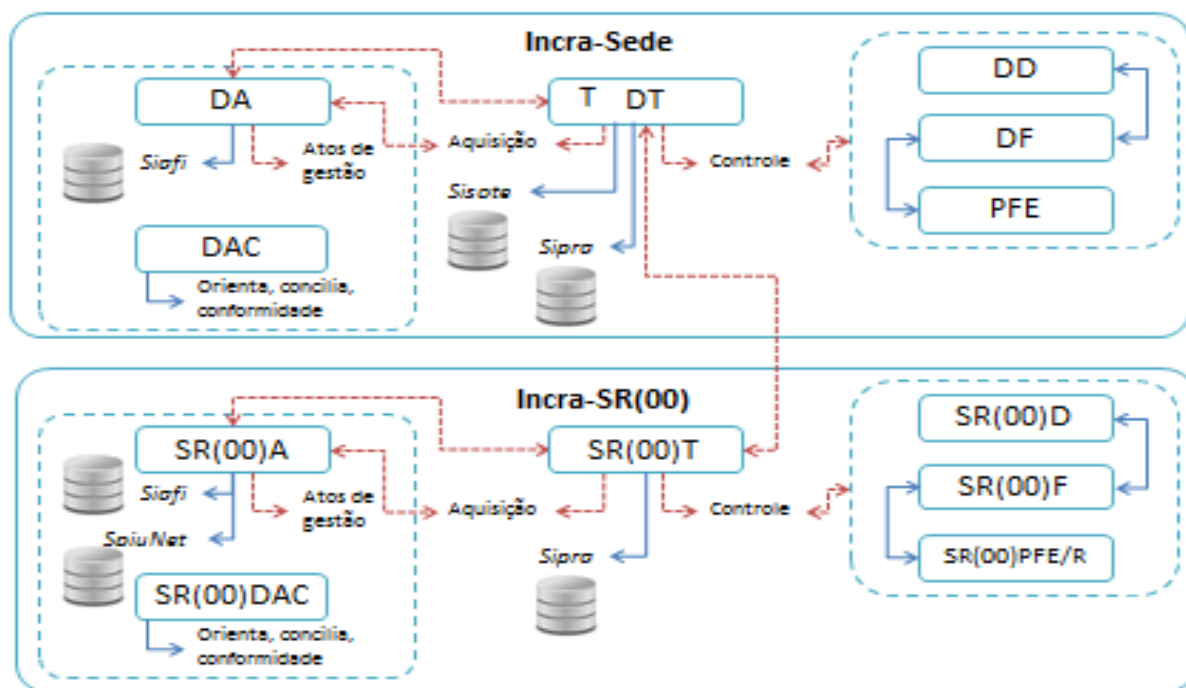
Possíveis impactos: desconhecimento sobre o tema, falhas procedimentais formais e materiais, baixo interesse dos servidores no tema.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

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

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras

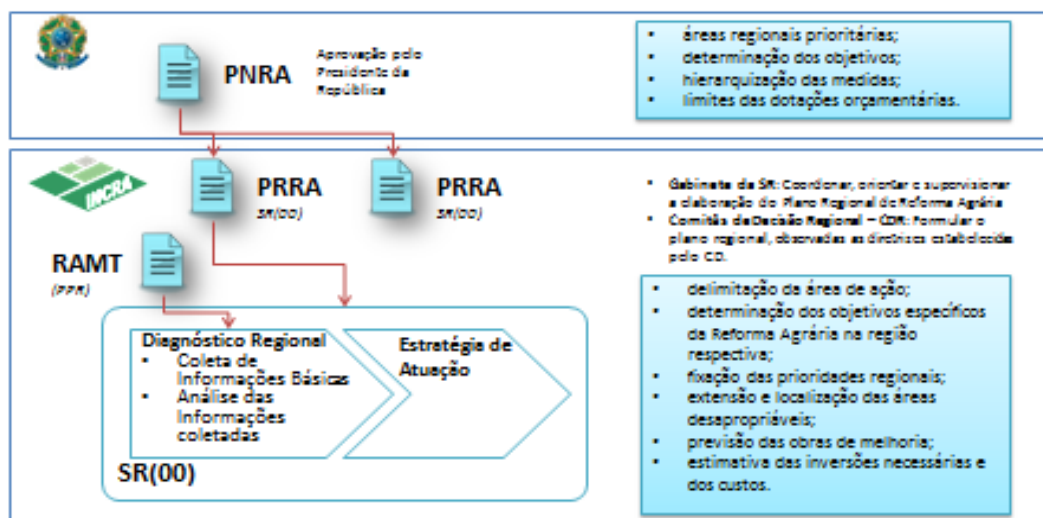


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

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

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

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe de Auditoria

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

3. A Administração Pública, seja ela direta ou indireta, rege-se por princípios insculpidos no corpo da Lei Magna brasileira, em seu artigo 37 e por consequência deve obedecer dentre outros princípios aos princípios da legalidade, da publicidade e da eficiência. Em relação à Reforma Agrária, desde o Projeto de Lei nº 16/1964, que propôs a instituição do Estatuto da Terra, promulgado e sancionado pela Lei nº 4.504, de 30/11/1964, imaginava que a Reforma Agrária fosse direcionada por meio de planos periódicos (nacionais e regionais), com prazos determinados e objetivos colimados, de acordo com escopos específicos.

4. Neste diapasão, o Incra-sede, como autarquia federal, vem procurando estruturar-se por normas e regulamentos para atender ao Estatuto da Terra, bem como em atendimento ao mandamento constitucional prescrito no capítulo que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, em que a destinação de terras públicas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

5. Em que pese a vigência das diversas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre o planejamento na Reforma Agrária, a área responsável pela obtenção de terras da Superintendência Regional no Rio Grande do Sul – SR (11) entende que planejamento das ações é inócuo e que a ausência dos instrumentos de planejamento pouco ou nada alteram a rotina de trabalho da superintendência, propiciando gastos desnecessários à gestão pública.

6. Na avaliação referente à SR (11), constatou-se, também, que a UPC descumpre os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes deficiências: inexistência do Plano Regional de Reforma Agrária; Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação inexistentes; falta de ação planejada e transparente no processo de obtenção de imóveis rurais de interesse para a reforma agrária, privilegiando demandas externas à gestão pública; Indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária (movimentos sociais); falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado.

7. Dentre os efeitos das deficiências apontadas, lista-se: (a) não há aderência entre as estratégias e os objetivos nacionais e regionais, devido à inexistência dos instrumentos de planejamento das ações de reforma agrária; e (b) descumprimento de princípios fundamentais da Administração Pública (Decreto-Lei nº200/1967: art. 6º e Lei nº 8.429/1992: art. 11), bem como de princípios constitucionais (Constituição Federal: art. 37, caput), em não atender por ação ou omissão à legislação vigente, especificamente, àquela que versa sobre a Reforma Agrária.

8. As causas detectadas para a fragilidade em análise foram: (a) a ausência de monitoramento e acompanhamento, bem como não atualização de documentos relevantes e norteadores, por parte do Incra-Sede; a (b) falta de responsabilidade na gestão fiscal e governança pública; e (c) gestão baseada em demandas externas à Administração Pública (movimentos sociais).

9. Como boas práticas realizadas pela UPC destacam-se a instituição da Câmara Técnica Regional, por meio da ORDEM DE SERVIÇO/INCRA/G/SR11/Nº 01/2017, de 30 de janeiro de 2017, na qual, por atuação do grupo designado, analisou e emitiu voto pela aprovação do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), elaborados no exercício de 2017, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015, combinado com o art. 3º da Norma de Execução/INCRA/DT/nº112, de 12 de setembro 2014.

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

1.1.2. PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DESATUALIZADOS, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970

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

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

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

A Superintendência Regional do RS SR (11) informou que não possui o Plano Regional de Reforma Agrária do ano de 2017. Via de regra, esse processo tende a direcionar a atuação da autarquia, priorizando determinadas regiões do Estado. A baixíssima incidência de

áreas passíveis de desapropriação por cumprimento da função social da propriedade é determinada pelos baixos índices de produtividade (os quais datam do ano de 1980), desta forma, as áreas vistoriadas pelo Instituto acabam sendo realizadas por denúncias, normalmente de áreas com baixo nível de uso. As indicações mais recentes têm ocorrido em propriedades com ocorrência de processo de sucessão familiar. Sendo assim, aqui no Estado do Rio Grande do Sul, não é viável delimitar as áreas de ação para determinar os objetivos específicos da Reforma Agrária em alguma região prioritária.

14. Conforme se verifica no quadro abaixo, mesmo não dispondo dos instrumentos de planejamento norteadores da tomada de decisão, a SR (11) está promovendo a apreciação de processos visando à obtenção de terras:

Imóvel	Município	Nº do Processo de Obtenção	Área do Imóvel (ha)	Data da Vistoria	Tipo de Obtenção Pretendida	Origem da Indicação do Imóvel
Fazenda Tio Faustino	Eldorado do Sul	14814/2014-19	399,4001	30/10/14	Desapropriação	Indicação de Movimentos sociais
Fazenda Santa Ângela	São Jerônimo	1383/2017-24	547,5036	23/08/17	Desapropriação	Indicação de Movimentos sociais
Fazenda Santa Luciana	São Jerônimo	1382/2017-80	547,5036	23/08/17	Desapropriação	Indicação de Movimentos sociais
Fazenda Nossa Senhora Aparecida	Hulha Negra	1440/2015-11	443,4337	04/08/15	Transferência por parte da SPU ao INCRA	Ofício nº 106 /2014 /DIGEP/SPU/RS encaminhado pela SPU em 21/02/2014
Fazenda da Cachoeira	Vacaria	1825/2013-17	180,0645	01/05/16	Compra e Venda	Ofício/SUREG/RS/nº 2924 encaminhado pela CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento)

Fonte: Resposta à SA nº 2018/017-009.

15. Dessa forma, 60% dos processos em apreciação visando à aquisição de terras para a Reforma Agrária resultaram de indicação dos movimentos sociais, realizadas sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária, que fixasse as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO DESATUALIZADOS, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970

16. Não obstante isso, a Portaria nº 6, emitida pelo então Ministério do desenvolvimento Agrário, em 31 de janeiro de 2013, prevê, em seu art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento, a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas Superintendências Regionais.

17. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a

Divisão de Obtenção de Terras de cada Superintendência Regional a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras.

18. A SR (11) informou que não possui diagnóstico regional, tendo em vista a indisponibilidade de terras públicas não destinadas no Estado do RS.

3. A Superintendência Regional do RS não possui um diagnóstico regional a fim de priorizar áreas de ação com base na densidade populacional em situação de pobreza extrema no meio rural, com base na concentração fundiária ou na incidência de minifúndios. Com relação a disponibilidade de terras públicas não destinadas aqui no Estado do RS é praticamente inócua.

19. Assim, a UPC informa haver duas áreas localizadas nos municípios de São Gerônimo e de Eldorado do Sul, bem como duas ofertas realizadas no ano de 2018 de propriedades localizadas no município de Piratini. Entretanto, cabe ressaltar que, em função da inexistência do diagnóstico regional, não se pode considerar áreas prioritárias para atuação, nos termos das normas supramencionadas, bem como no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução Incra/DT/Nº 52, de 25 de outubro de 2006.

Conforme informado [...] não existe um diagnóstico regional para o RS. O que se pode citar como áreas de interesse para o programa de Reforma Agrária são duas áreas localizadas em São Gerônimo que passam por Vistoria de Cumprimento da Função Social da Propriedade e outra área localizada em Eldorado do Sul que também foi vistoriada e que a mesma foi classificada como grande propriedade improdutiva.

Também são consideradas de interesse para reforma agrária as duas ofertas realizadas no ano de 2018 de propriedades localizadas no município de Piratini, porém estas áreas carecem de vistoria de avaliação, bem como de pesquisa de preços para o imóvel. É pertinente dizer que o baixo valor orçamentário para obtenção de terras também tem sido um forte obstáculo para aquisição de novas áreas.

20. Apesar de o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial expressar a adoção da estratégia de planejamento à eleição de áreas prioritárias de atuação fundamentada no diagnóstico regional, a UPC demonstra que está a reboque das demandas dos movimentos sociais ou de demais órgãos federais, indo de encontro ao espírito da Lei Complementar nº 101, de 2000, que preceitua a responsabilidade na gestão fiscal na ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Desta forma, para otimizar as parcas dotações orçamentárias disponíveis, a SR (11) deveria atentar para os princípios fundamentais da Administração federal, mais precisamente, no planejamento das ações governamentais, insculpido desde 1967, no Decreto-Lei nº 200 (art. 7º).

21. A SR (11) apresentou relação composta de 341 imóveis rurais (estoque) sob a gestão da Superintendência que compõem a totalidade de terras destinadas ou a destinar à reforma agrária. Entretanto, não se pode afirmar que os imóveis sejam áreas prioritárias em aderência à estratégia definida pela SR(11), tendo em vista a inexistência de plano regional e de diagnóstico regional.

22. Acrescenta-se o disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial: a efetividade e qualidade das ações governamentais e não-governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias. Assim, as aquisições realizadas sem um diagnóstico regional

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

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

23. A IN 81, de 21 de novembro de 2014, previa, em seu artigo 13, que deveria, como procedimento padrão, ser elaborado um Estudo de Capacidade de Renda de cada imóvel para, entre outros, identificar potencial de geração de renda e viabilidade econômica e definir capacidade de assentamento.

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

25. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. Nesse contexto, a UPC não elaborou um Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado. Nos termos da IN 83/2015, a ausência do estudo prejudica o desenvolvimento territorial, pois acarreta indefinição de parâmetros para subsidiar decisões administrativas relacionadas à obtenção de terras para a reforma agrária. Entretanto, a UPC informou que tanto o ECGR regional quanto os demais instrumentos de planejamento não interferem nem se ajustam à realidade da SR (11):

O Estudo de Capacidade de Geração de Renda regionalizado seria uma base muito importante para estabelecer prioridades de reforma agrária, em uma lógica onde o INCRA pudesse atuar de forma mais assertiva, identificando, de fato, regiões mais carentes de Reforma. Ocorre que esse diagnóstico, ligado a todos os outros estudos mencionados nas respostas anteriores, não se ajustam de forma produtiva a realidade do Estado do RS. O planejamento das ações, através de Estudos prévios das regiões é inócuo, já que as ferramentas de ação da Autarquia são muito limitadas. Assim, a ausência desse Estudo, bem como demais itens de planejamento não piora o resultado do trabalho. Na verdade, quando a SR11 criou esses instrumentos de planejamento, pouco ou nada se alterou na rotina de trabalho em função dos mesmos, o que demonstra a ineficácia, além do gasto desnecessário de recursos orçamentários, tão escassos nos dias de hoje.

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

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

27. De maneira geral, no RAMT há a delimitação da área de atuação da Superintendência em zonas homogêneas de acordo com características semelhantes de municípios, de solo, de relevo e de produção agropecuária, entre outras. A partir dessas

delimitações, para cada zona homogênea é elaborada uma planilha de preços referenciais, que indica preços médios, mínimos e máximos de acordo com as principais tipologias de uso (pecuárias, lavoura) e graus de aproveitamento.

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

29. A Superintendência Regional SR (11) elaborou e aprovou, em 2017, o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs). Esses documentos estão publicados em página específica do sítio eletrônico do Incra: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/relat-rios-de-an-lise-de-mercados-de-terra-ramts-/sr-11---rio-grande-do-sul/relatorio_de_analise_de_mercado_de_terras_-_sr_11_rs_2017.pdf>.

1.1.6. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2016

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

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

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

33. A SR (11) instituiu, em 2017, a Câmara Técnica Regional e no mesmo exercício, o grupo designado avaliou e encaminhou para aprovação do Comitê de Decisão Regional – CDR, o RAMT e as PPRs elaboradas no exercício, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

1.2 CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS

34. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR (11) possui 341 imóveis rurais em estoque, sendo que no trabalho de campo, foram analisados 10 (dez) processos administrativos de obtenção de imóveis rurais, selecionados aleatoriamente a partir dos processos relacionados no Sistema de Comunicação e Protocolo – SISPROT, sistema informatizado criado pela própria Autarquia para gestão documental.

35. Cumpre ressaltar que se consideraram como imóveis já obtidos aqueles

desapropriados, comprados, com cessão de uso ou adjudicados com, pelo menos, imissão na posse ou registro em cartório em nome do Incra.

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

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

38. De acordo com as informações da SR (11), por meio da resposta à SA nº 2018/017-06, “O controle de processos atualmente é realizado pelo Sistema Eletrônico de Informação/SEI. Os processos anteriores ao SEI foram catalogados em arquivo Excel onde é indicado o tipo de processo (vistoria de cumprimento da função social, compra e venda etc), município da propriedade, interessado, bem como a sua situação atual e qual a caixa e o setor que se encontra o processo. Além disso, os processos físicos, após encerrados, são arquivados em uma sala de arquivo, específica para o armazenamento”.

39. Tais autos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados verificou-se que em 5 (cinco) processos o documento de registro cartorial em nome do Incra não foi encontrado.

40. Quanto aos processos ainda físicos cuja aquisição tenha sido finalizada e o registro do imóvel em nome do Incra deve ser feito, em amostra aleatória de 11 (onze) processos obteve-se as seguintes informações:

Processo de Obtenção	Nome do Imóvel	Município	Imissão na Posse/Registro Cartorial
54.220.000797/2007-64	Terra Nova	São José do Ouro	Informado pelo Incra que dispensa em função de ser Projeto de Reassentamento de Barragem
54.220.001152/2007-42	Apolônio de Carvalho	Eldorado do Sul	Não localizado
54.220.001089/2011-27	Construtores da Palma	Capão do Leão	Não localizado
-----	Encruzilhada Natalino 1/Passo Real	Pontão	Processo antigo
-----	Fazenda Seival	Cruz Alta	Processo antigo
54.220.003174/1999-63	Girua II	Girua	Ok
54.220.003227/2006-45	Noel Guarani	Bossoroca	Não há registro cartorial
54.220.002981/1989-50	Pitangueiras	Canguçu	OK
54.220.000001/1997-77	São Marcos	São Borja	Não localizado
21.520.008165/1996-38	Umbú	Piratini	Não localizado
54.220.000798/2007-17	Nova Esperança	Catuípe	Informado pelo Incra que dispensa em função de ser Projeto de

			Reassentamento de Barragem
--	--	--	----------------------------

41. A equipe que realizou os trabalhos de campo no que concerne a guarda dos processos observou que é feita em sala específica para fins de arquivamento. Todos os processos administrativos relacionados à obtenção estão concentrados nesse local, a exceção de alguns processos que tem desdobramentos jurídicos e, por isso, encontram-se no arquivo da procuradoria jurídica. Observou também que todos os servidores da Superintendência e funcionários terceirizados têm acesso aos processos. Há um controle dos processos físicos em planilhas e também se utiliza o SISPROT, que é um sistema de controle interno dos processos na SR (11) .

42. Verificou-se, ademais, que os processos estão sendo digitalizados, sendo prioritários aqueles que estão em tramitação. Após estes, será feito o escaneamento dos processos já encerrados.

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

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

44. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento¹ das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo TCU que a Superintendência Regional não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão² já assentada em 2004. Ficou determinado à UPC que informasse nos relatórios de gestão seguintes a situação dos registros contábeis dos “Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária”, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente.

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

1.3.1 INEFICÁCIA DAS MEDIDAS MITIGADORAS COM VISTAS À IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO DOS IMÓVEIS RURAIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA EM VALORES ATUALIZADOS – SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

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

¹ Acórdão 7191/2017 – 1ª Câmara.

² Acórdão 557/2004 – Plenário.

Corte de Contas emitiu a seguinte recomendação:

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

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

48. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da UPC, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$1.404.227.419,51, conforme abaixo discriminado:

Tabela x – Contas contábeis representativas dos bens imóveis				
Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210103	Terrenos e Glebas - SPIUnet	45.747,20	45.747,20	45.747,20
123210109	Fazendas - SPIUnet	95.884.662,09	288.500.173,28	1.404.181.672,31
123210421	Imóveis a registrar destinados a reforma agrária	25.870.113,95	211.618,22	0,00
Total Geral		121.800.523,24	288.757.538,70	1.404.227.419,51

Fonte: SIAFI – dez/2017

49. O patrimônio imobiliário constitutivo dos imóveis destinados à reforma agrária da SR/RS – 11, e refletidos nos demonstrativos contábeis, são oriundos de cadastro do Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet. Em decorrência da avaliação dos dados inseridos pela Superintendência Regional no referido Sistema, foram identificados os seguintes imóveis cadastrados:

Tabela x – detalhamento dos quantitativos de imóveis das contas contábeis oriundas do SPIUnet					
2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
52	95.930.409,29	71	288.545.920,48	76	1.404.227.419,51

FONTE: SIAFI

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

51. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência visando à regularização de tais registros contábeis, de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado procedimento de inclusão de 5 (cinco) imóveis no SPIUnet durante o exercício de 2017.

52. Tais registros, no âmbito da Superintendência, estão sob a responsabilidade da Setorial de Contabilidade, contrariando o princípio da segregação de funções, bem como as

competências definidas no artigo 8º Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009.

53. Conforme informações trazidas pela Unidade, existe um universo de 114 imóveis rurais pendentes de registro no SPIUnet, obtido a partir de controle instituído pela Superintendência em formato de planilha. A Unidade informou, ainda, que os valores das propriedades já registrados, bem como suas benfeitorias, ainda não estão refletidos com fidedignidade.

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

55. Em que pese constar do Relatório de Gestão de 2017, a informação de que 20 (vinte) servidores estão lotados na Divisão de Administração, sendo que 6 (seis) deles atuam no Serviço de Contabilidade, na resposta da Solicitação de Auditoria nº 2018/017-10, o Superintendente Substituto informa que conta com 2 (dois) servidores voltados para o atendimento dos procedimentos do processo de obtenção. Ainda segundo a UPC, o quantitativo de servidores é insuficiente para as demandas de trabalho.

56. Segundo relato do contador responsável:

[...] a principal dificuldade ocorre em função da intempestividade do registro, uma vez que, o valor atual dos imóveis, em face dos laudos estarem com datas na maioria dos casos superiores a 2(dois) anos, faz com que o registro se torne desatualizado. Outro ponto importante que dificulta o controle é a falta de informações pelos setores competentes sobre os imóveis que já foram titulados (alienados), fazendo com que os mesmos não sejam baixados na Contabilidade.

57. Assinala-se que inexistem controles internos administrativos e gerenciais que permitam o gerenciamento dos imóveis destinados à reforma agrária, que poderiam subsidiar o acompanhamento e conciliação dos registros contábeis, procedimentos não realizados pela Unidade, razão pela qual a fidedignidade dos valores não pôde ser confirmada.

58. Constata-se, dessa forma, que durante o exercício de 2017 não foram adotadas medidas suficientes no âmbito da Superintendência que permitissem o registro contábil em valores atualizados, dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, procedimentos esses que permitiriam refletir, nos demonstrativos contábeis, o real patrimonial sob responsabilidade daquela Superintendência.

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

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

60. Instada a se manifestar, o Serviço de Contabilidade informou que os aspectos

patrimoniais são considerados para o registro da Conformidade Contábil. Entretanto, em consulta promovida no âmbito do SIAFI, não restou constatado o registro de restrições próprias para o caso em referência.

1.4 CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

61. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Foram avaliados os seguintes componentes do COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

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

1.4.1 AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES

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

64. Na Superintendência do Estado do Rio Grande do Sul SR (11), a Divisão de Obtenção de terras reportou que conta com um quantitativo de 8 (oito) servidores.

65. A Divisão de Administração reportou que conta com dois servidores: um lotado na área de Patrimônio e outro na área de Contabilidade, sendo que ambos são responsáveis por uma série de outras atividades além da responsabilidade de registrar os imóveis.

66. De acordo com as informações da SR (11), por meio da SA nº 2018/017-10, “a Divisão de Administração, bem como toda a Superintendência, sofre com a carência de pessoal. A situação ainda se tornará mais grave dada a iminência da aposentadoria de parte dos servidores da divisão. Não há dúvidas que, por mais que a divisão tente se organizar para trabalhar com eficiência, aprimorando seus controles e fluxos, é impossível realizar todas as atividades da Divisão de Administração sem atrasos, fragilidades e dificuldades”.

67. No que se refere às ações de capacitação no ano de 2017, o Relatório de Gestão da UPC informa que “percebe-se um decréscimo muito grande no investimento em um campo estratégico da gestão de pessoas. Considerando a escassez de recursos, optou-se por cursos com o menor custo possível ou que atendessem necessidades bem específicas e urgentes”.

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

1.4.2 FALHA NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS RISCOS PREVIAMENTE IDENTIFICADOS

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

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

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

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

73. De acordo com as informações apresentadas por intermédio da SA nº 2018/017-06, não há estoque de imóveis rurais sob gestão da SR (11) destinados ou a destinar à reforma agrária, afirma ainda que “ Para o ano de 2018, até o momento em que respondemos esses questionamentos, são duas ofertas de áreas e três processos administrativos de cumprimento da função social da propriedade que estão em andamento, porém ainda sem resultado definitivo”. De tal afirmação, depreende-se que a UPC afirma que não há imóveis disponíveis para criação de novos projetos assentamentos. No entanto, o Incra-Sede informou que existem vagas em projetos de assentamentos, quais sejam:

Cód. Sipra	Denominação Projeto	Município	Capac. Fam.	Fam. Assent.	Vagas	Data Criação
RS0168000	PA DOM ORLANDO DOTTI	ESMERALDA	143	-	143	07/10/2015
RS0169000	PA HERDEIROS DA RESISTENCIA	PELOTAS	30	-	30	15/02/2016
RS1157000	PE CARLOS MARIGHELLA II	SANTA MARIA	5	4	1	04/09/2015

Fonte: Arquivo Vagas PAs – 2018. Documentação disponibilizada pela Diretoria de Obtenção em 4/4/2018.

74. Ademais, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-06, o Incra-Sede, por meio de extrações no sistema CADÚnico³, informou a existência de 1751 acampados inscritos, o que representa uma demanda real por imóveis para reforma agrária no Estado.

75. Destaque-se ainda que da demanda acima, 918 acampados tiveram seus cadastros

³ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. Fonte: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>, consultado em 07/6/2018.

atualizados em 2017 e desses, 16 registros originais datam de 2002.

76. No entanto, é importante mencionar a ausência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA na SR (11), o qual deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para a implementação de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária.

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

78. Por meio da resposta da Solicitação de Auditoria 2018/017-06, a SR (11) informou não disponibilizar de um Diagnóstico Regional a fim de priorizar áreas de ação com base na densidade populacional em situação de pobreza extrema no meio rural, com base na concentração fundiária ou na incidência de minifúndios.

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

1.4.3 INEXISTÊNCIA DE PROCEDIMENTOS OU ROTINAS FORMAIS PARA O CONTROLE GERENCIAL DO PATRIMÔNIO DESTINADO À REFORMA AGRÁRIA. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.

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

81. Constatou-se a existência de um arcabouço legal que subsidia as ações do programa de reforma agrária, e especificamente para as ações de obtenção de terras o Incra atualmente utiliza a Instrução Normativa nº 83/2015 - que estabelece as diretrizes básicas para as ações de obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais, na qual apresenta em seu Anexo I, *check list* de documentos que deverão compor a instrução processual de cada obtenção pretendida. Todavia, a norma mencionada finaliza suas orientações até o procedimento de elaboração do decreto de desapropriação. Item que compõe, obrigatoriamente, a modalidade de obtenção usualmente adotada pela Instituição.

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

83. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados

e internamente divulgados pela conhecidos pela Superintendência Regional do Rio Grande do Sul.

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

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

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

Quadro X – Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra

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

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

86. A SR (11) informou que apenas os chefes de Divisão possuem a senha de perfil mais alto identificada como “Gestor”, desconhecendo se existem senhas ativas para servidores falecidos, aposentados, exonerados e terceirizados. O controle do nível de acesso e aos usuários do sistema é relevante em virtude de que testes mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

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

88. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (11) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/0017-06, que o sistema é bastante obsoleto, com poucas alterações, que produzam uma melhora na experiência do usuário. Desta forma, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

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

89. Constatou-se que a digitalização do processo físico do “kit documental” está sendo organizado e digitalizado por dois servidores vinculados à Divisão de Administração.

90. Apesar da dificuldade para encontrar os documentos necessários para a montagem do “kit documental” para as aquisições mais antigas, a SR (11) conta com 76 imóveis cadastrados no SPIUNET, estando 114 imóveis pendentes de registro. Ressalta-se, mais uma vez, a importância da realização de um inventário dos processos físicos, com a listagem emitida pelo SISPROT e a digitalização no SEI.

1.4.3.3 SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

91. A SR (11) não menciona se tem acesso ao sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

1.4.3.4 OUTROS SISTEMAS

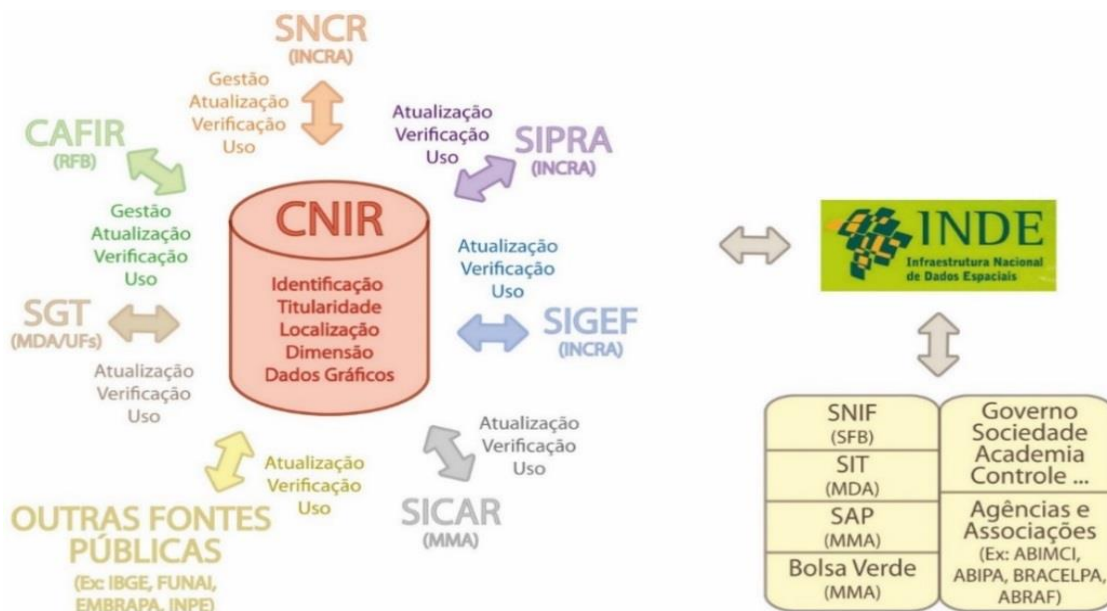
92. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam no processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

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

118. Destaca-se que a Lei 10.267/2001 criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreenderia a base de dados das diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que seria gerenciada conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal. Contudo, até o momento, a implementação do CNIR ainda não se efetivou.

119. Embora a legislação decida que o Incra e a Secretaria da Receita Federal são os gestores do sistema CNIR, o Decreto 4.449/2002, que regulamenta a Lei 10.267/2001, determina que “além do Incra e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR”. Dessa forma, os demais órgãos que possuem informações cadastrais também deveriam ajustar suas bases para fornecer informações ao CNIR. Todavia, não se verificou contribuição ou participação dos demais órgãos da administração federal na elaboração do CNIR, que contará apenas com dados do SNCR e do Cafir no primeiro momento.

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



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

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

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

95. Posto isso, conclui-se pela fragilidade e insegurança das informações, bem como pela necessidade de desenvolvimento de um sistema único que permita a integração, o gerenciamento e controle das informações relativas aos bens imóveis obtidos pela UPC. Da mesma forma, carece de maior rigidez e controle dos usuários e respectivos níveis de acesso aos sistemas utilizados.

1.4.4 FALHA NO PROCESSAMENTO E DEPURAÇÃO DOS RISCOS JÁ CONHECIDOS EM INFORMAÇÕES ÚTEIS PARA AS DIVERSAS ÁREAS DE GESTÃO E PARA A SOCIEDADE

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

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

98. Verificou-se que o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas

de Preços Referenciais (PPR) foram homologados em dezembro de 2017. A UPC reportou que foram necessárias 23 semanas de pesquisas a campo com coleta de informações e a utilização de força de trabalho elevada para a elaboração do documento.

99. Devido a problemas no site institucional (dia 06/06/2018) e durante os trabalhos de campo, não foi possível verificar por meio de testes, o critério da transparência quanto à publicação do extrato do Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) dos processos administrativos em andamento para obtenção de terras para a reforma agrária. Porém, em resposta a SA nº 2018/017-09, a SR (11) informou a existência de dois processos administrativos de desapropriação, com vistoria realizada e sem a emissão do LVA. Nesse sentido, sugere-se a SR (11) que providencie a publicação dos extratos dos Laudos de Vistoria e Avaliação no portal do Incra na internet para atendimento ao estabelecido no artigo 18 da IN nº 83/2015.

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

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

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

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

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

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

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

104. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

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

106. Vale ressaltar que, no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

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

- Ausência de segregação de funções; e
- Ausência de conformidade de registro de gestão.

2.1.1. FATOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO, EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

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

Tabela 1: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo de Documento		Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA		546
ORDEM BANCARIA		407
EMPENHO		219
DARF - DOCUMENTO DE ARRECADACAO DE RECEITAS FEDERAIS		85
DAR - DOCUMENTO DE ARRECADACAO FINANCEIRA MUNICIPAL		39
GPS - GUIA DA PREVIDENCIA SOCIAL		37
NOTA PROGRAMACAO FINANCEIRA		19
NOTA DE LANCAMENTO		9
GUIA DE RECOLHIMENTO		9
Total		1.370

Fonte: SIAFI – mar/2018.

109. Ademais, constatou-se que o servidor designado como Responsável pela Conformidade de Registro de Gestão é também o Gestor Financeiro responsável da unidade, conforme cadastro da UG no Sistema SIAFI.

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

Art. 44. À Divisão de Análise Contábil (DAC-1) compete:

I - executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da entidade em consonância com o Plano de Contas da União e dos registros de inscrições em dívida ativa identificada pelos demais órgãos do INCRA;

(...)

Art. 113. Às Divisões de Administração - SR(00)A compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:

II - De Contabilidade:

a) executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União;

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

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

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

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

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

113. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

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

2.1.2. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

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

116. No decorrer do exercício foram gerados 4.185 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo que não houve registro de conformidade em 644 documentos, representando 15,39% das transações realizadas pela unidade, conforme a seguir discriminado:

Tabela 2: Documentos emitidos sem avaliação da conformidade

Tipo de Documento	Total
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	209
ORDEM BANCARIA	168
NOTA DE EMPENHO	136
NOTA LANÇAMENTO	62
DARF	28
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	20
GPS	12

PROGRAMACAO FINANCEIRA	5
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	4
Total de documentos sem avaliação da conformidade	644

Fonte: SIAFI – mar/2018.

117. Vale ressaltar que os documentos emitidos sem as devidas verificações quanto à existência de documentação que suporte as operações registradas, representam riscos significativos para administração.

2.1.3. CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DURANTE O EXERCÍCIO DE 2017

118. Além da ausência de conformidade em diversos dias do ano, verificou-se que nenhum dos 3.541 documentos gerados com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

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

120. Nesse contexto, apresenta-se a seguir o detalhamento dos documentos gerados no exercício de 2017, que foram registrados sem restrição, com destaque para as Notas de Empenho e Ordens Bancárias que atingiram o montante de R\$ 14.383.529,47:

Tabela 2: Documentos gerados no SIAFI em 2017, sem restrição

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	1452
ORDEM BANCARIA	1284
NOTA DE EMPENHO	742
DARF	348
NOTA LANCAMENTO	109
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	84
PROGRAMACAO FINANCEIRA	74
GPS	67
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	25
Total Geral	4.185

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

122. Nesse sentido, vale ainda destacar que a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, ao dispor sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

123. Deste modo, o gestor deve implementar mecanismos de controle para que as atividades das áreas orçamentária, financeira, contábil e patrimonial sejam realizadas por servidores ou equipes distintas.

124. Além disso, a Unidade precisa regularizar a indicação dos servidores responsáveis pela Conformidade de Registro de Gestão para que essas atividades não sejam realizadas pelo Contador Responsável da Unidade, tampouco por outro servidor que emita documentos com reflexo no SIAFI ou pratique atos de gestão que, posteriormente, serão submetidos a sua análise, destacando que, no caso de impossibilidade de designar servidores distintos para exercer essa função, a conformidade de registro de gestão será realizada pelo próprio Ordenador de Despesa, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

125. Também devem ser implementadas rotinas para que as atividades de conformidade de registro de gestão possam ser, de fato, instrumento de avaliação da regularidade das operações realizadas para redução dos riscos na gestão, inclusive com a capacitação dos servidores responsáveis por essas atividades.

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

126. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 33 processos de compras, totalizando R\$ 1.218.473,47, conforme a seguir discriminados:

Tabela 14: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	3	9,09%	351.976,99	28,89%
Inexigibilidade de Licitação	9	27,27%	551.729,20	45,28
Dispensa de Licitação	21	63,64%	314.767,28	25,83
Total Geral	33	100,00%	1.218.473,47	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018.

2.2.1 INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO

127. Observou-se que os procedimentos adotados objetivaram a contratação de empresa remanescente, a aquisição de serviços e compras de pequeno valor, de notória especialização, por inviabilidade de competição, mediante contratações de concessionária de serviço público de água, energia elétrica, publicação em diários oficiais, seguro de veículos, e curso MBA específico e estavam compatíveis com a legislação aplicável e orientações emanadas pelos órgãos de controle.

2.3 ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

128. A avaliação da gestão de transferências voluntárias do Incra RS - SR (11), realizada a partir de dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, além do levantamento de divergências entre os sistemas, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

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

saldos a liberar em contas de convênios inativos.

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

131. No que se refere ao quantitativo de servidores que trabalham na gestão das transferências voluntárias, foi informado pelo gestor que a insuficiência de servidores para a execução das atividades referentes à convênios enseja, inclusive, um esforço do INCRA Sede em articular a disponibilidade de servidores para o auxílio na diminuição do passivo de análise de prestação de contas de convênios - Projeto Passivo Zero, bem como na participação efetiva em instrumentos na qualidade de fiscais financeiros.

132. Informa, ainda, que o número de servidores que atualmente desempenham atividades na gestão de transferências voluntárias, entre elas a análise das propostas, fiscalização e análise das prestações de contas, soma um total de treze servidores da Superintendência Regional, quantitativo insuficiente para a demanda de instrumentos firmados, assim como são insuficientes os recursos para diárias e passagens, que muitas vezes impedem que sejam realizadas fiscalizações a campo tempestivamente, o que gera atrasos nos repasses e, conseqüentemente, atraso na execução e finalização do instrumento. Quanto aos recursos materiais, entre eles computadores, veículos, espaço físico e mobiliário, estes são considerados suficientes.

133. Verificou-se que a Unidade Regional embora tenha buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, entretanto, foram detectados problemas no controle e na cobrança de prestações de contas; atuação insuficiente na análise das prestações de contas; morosidade em situações que exijam instauração de Tomada de Contas Especial; e, acompanhamento insuficiente de algumas transferências, conforme relatado nas constatações a seguir aduzidas:

2.3.1 CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.3.1.1 Prestação de contas de convênios, no montante de R\$ 11.802.528,33, pendentes de análise há mais de um ano.

134. Por meio de consulta ao sistema SIAFI, constatou-se a existência de convênios com status de “Prestação de Contas em análise” ou “Prestação de Contas em Complementação”, há mais de um ano, em desacordo com a legislação:

Tabela 5: Convênios pendentes de análise a mais de um ano.

Número	Situação	Data Fim da vigência	Valor a Aprovar (R\$)
700883	Prestação de Contas em Análise	2012	703.917,00
701614	Prestação de Contas em Análise	2013	2.614.286,72
701647	Prestação de Contas em Análise	2013	2.397.268,03
701803	Prestação de Contas em Análise	2016	706.317,67
702645	Prestação de Contas em Complementação	2012	2.035.000,00
722534	Prestação de Contas em Análise	2014	260.000,00
723258	Prestação de Contas em Análise	2014	120.000,00
724790	Prestação de Contas enviada para Análise	2014	324.568,00
752111	Prestação de Contas em Análise	2015	211.620,30

756045	Prestação de Contas enviada para Análise	2015	700.000,00
762006	Prestação de Contas em Análise	2016	315.435,60
777103	Prestação de Contas em Análise	2016	641.148,45
777116	Prestação de Contas em Análise	2015	300.000,00
796849	Prestação de Contas em Análise	2016	472.966,56
Total			11.802.528,33

Fonte: SIAFI – mar/2018.

135. O gestor informou que desde 2015 a Superintendência vem atuando para reduzir ou eliminar este passivo, com ações objetivas como a implantação do "Sistema de Controle Interno na Área de Convênios" e o "Projeto SICONV Passivo Zero". A primeira iniciativa foi selecionada como uma das seis finalistas na categoria "Fortalecimento dos Controles Internos" no "4º Concurso de Boas Práticas", realizado em 2016 pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União -CGU. A segunda iniciativa visou a garantia de recursos humanos e recursos financeiros para viabilizar as análises de prestações de contas em atraso resultando na redução significativa do estoque de prestações de contas pendentes.

136. O gestor apresentou tabela onde podem ser visualizados alguns resultados importantes, com destaque para os indicadores "% de convênios finalizados" e "% de convênios aguardando prestação de contas", demonstrando a evolução do Incra/RS na redução do passivo de análise de prestação de contas de convênios, a partir da comparação dos números no período de 2014 a 2017.

137. É de se reconhecer os esforços do gestor para análise das prestações de contas pendentes. No entanto, apesar das justificativas apresentadas, vale lembrar o contido na Instrução Normativa STN nº 1/1997 que determina que a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011 estabelecem o prazo de noventa dias para análise dos processos.

2.3.1.2 Recursos a liberar, no valor de R\$ 4.690.039,74, com vigência expirada.

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

Tabela 6: Convênios com vigência expirada e baixa execução.

Número	Situação Convênio	Fim de Vigência	Valor Repasse (R\$)	Valor a Liberar (R\$)	%
700363	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	2012	670.000,00	100.000,00	14,93%
700877	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	2012	742.000,00	136.960,00	18,46%
700883	Prestação de Contas em Análise	2012	770.000,00	66.083,00	8,58%
701647	Prestação de Contas em Análise	2013	3.296.963,02	899.694,99	27,29%
701803	Prestação de Contas em Análise	2016	831.288,15	124.970,48	15,03%
702563	Prestação de Contas Aprovada	2014	546.679,00	273.339,50	50,00%
702843	Prestação de Contas Aprovada	2009	215.151,20	115.151,20	53,52%
722390	Prestação de Contas Aprovada	2014	419.120,28	153.120,28	36,53%
722402	Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	2013	1.362.230,95	1.176.571,85	86,37%
722534	Prestação de Contas em Análise	2014	400.485,10	140.485,10	35,08%
723258	Prestação de Contas em Análise	2014	243.286,74	123.286,74	50,68%

	Prestação de Contas Aprovada com				
723497	Ressalvas	2014	839.944,81	176.427,08	21,00%
723582	Prestação de Contas Aprovada	2014	327.206,10	75.338,28	23,02%
724553	Prestação de Contas em Análise	2017	551.229,61	3.365,98	0,61%
726596	Prestação de Contas Aprovada	2013	868.029,75	173.608,00	20,00%
734741	Prestação de Contas Aprovada	2015	872.632,64	0,64	0,00%
756051	Prestação de Contas Aprovada	2015	770.000,00	90.915,43	11,81%
777103	Prestação de Contas em Análise	2016	787.500,00	146.351,55	18,58%
778775	Inadimplente	2017	500.000,00	185.641,50	37,13%
790084	Prestação de Contas em Análise	2017	734.230,00	23.340,64	3,18%
795786	Prestação de Contas enviada para Análise	2017	754.600,00	14.537,50	1,93%
798704	Prestação de Contas enviada para Análise	2017	4.632.154,54	4.000,00	0,09%
824170	Aguardando Prestação de Contas	2018	486.850,00	486.850,00	100,00%
Total Geral			21.621.581,89	4.690.039,74	21,69%

Fonte: SIAFI – mar/2018.

139. Sobre o assunto, o gestor informou que os ajustes ocorreram em virtude de evasão nos cursos do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, atrasos na execução decorrente de auditorias dos órgãos de controle, exigências sanitárias não previstas no Plano de Trabalho, descumprimento de prazos e problemas de execução por parte da conveniente.

140. Considerando as informações apresentadas pelo gestor, o que se percebe é que as informações referentes aos convênios não estão sendo atualizadas nos sistemas SICONV e SIAFI. Recomenda-se que o gestor proceda às respectivas atualizações de forma a refletir a situação real dos convênios a cargo da Unidade.

141. Além da adequação a ser realizada pelo gestor, de natureza formal, permanece a questão de baixa eficácia das políticas públicas descentralizadas da Unidade, principalmente nos convênios cujos valores liberados foram inferiores a 50% dos recursos previstos, o que prejudica o atingimento das metas e o resultado dos programas de governo.

2.3.1.3 Convênio com registro de “Inadimplência”, no valor de R\$ 314.358,50, sem instauração de Tomada de Contas Especial.

142. Verificou-se a existência de convênio com vigência expirada e registro de inadimplência sem instauração de TCE. Trata-se do Convênio SIAFI nº 778775 cujo objeto foi o desenvolvimento de infraestrutura visando atender famílias quilombolas do Município de Candiota/RS, no valor de R\$ 314.358,50, e com vigência expirada em 2017.

143. O gestor informou que a conveniente será novamente notificada e, não atendendo, o convênio terá TCE instaurada.

144. Diante da justificativa apresentada, resta aguardar a instauração da Tomada de Contas Especial caso a conveniente não preste contas dos recursos recebidos. Salienta-se que o prazo para encaminhamento do processo de TCE ao Tribunal de Contas da União, definido no art. 11 da IN TCU n.º 71/2012, é de 180 após encerrado o exercício financeiro em que foi instaurada.

145. Salienta-se que a Lei nº 8.443/1992 estabelece em seu art. 8º que diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá

imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

2.3.2 CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO

2.3.2.1 Convênios com baixa execução física, com valor desembolsado de R\$ 17.267.760,72, e sucessivas prorrogações

146. Verificou-se a existência de convênios com registro de baixa execução, do concedente e/ou conveniente e, ainda, prorrogações sucessivas, conforme quadro a seguir:

Tabela 7: Convênios com baixa execução física.

Número	Início de Vigência	Fim de Vigência	Qtd Aditivos	Valor Repasse	Valor Desembolsado	Execução Concedente	Execução Conveniente
777084	27/12/2012	29/06/2018	3	1.979.642,00	1.238.960,00	62,59%	99,86%
778574	28/12/2012	09/05/2018	3	444.000,00	444.000,00	100,00%	61,90%
778712	31/12/2012	18/03/2019	1	350.000,00	275.000,00	78,57%	0,00%
796297	17/01/2014	27/03/2018	1	698.600,64	349.300,32	50,00%	63,97%
796311	20/01/2014	02/04/2018	2	250.000,00	250.000,00	100,00%	41,60%
796851	17/01/2014	27/06/2019	1	15.000.000,00	7.500.000,00	50,00%	0,00%
806557	04/07/2014	18/09/2018	1	712.206,00	362.206,00	50,86%	0,00%
806570	04/07/2014	30/06/2019	1	1.461.202,36	250.000,00	17,11%	47,82%
806575	04/07/2014	13/04/2018	0	857.774,40	457.774,40	53,37%	0,00%
813689	31/12/2014	31/12/2018	3	930.297,34	408.111,54	43,87%	79,48%
813713	31/12/2014	30/06/2020	4	1.671.804,84	699.722,40	41,85%	96,51%
813714	31/12/2014	21/01/2019	2	1.220.099,79	693.143,00	56,81%	91,94%
814263	21/01/2015	11/07/2018	1	3.920.000,00	500.000,00	12,76%	0,00%
823353	20/01/2016	04/11/2019	0	1.198.882,98	400.000,00	33,36%	0,00%
823522	20/01/2016	01/10/2018	0	978.801,86	478.801,86	48,92%	98,72%
830725	12/05/2016	12/05/2018	0	1.888.840,00	941.520,00	49,85%	0,00%
830761	24/05/2016	24/05/2018	0	1.482.989,56	796.519,40	53,71%	0,00%
830828	18/05/2016	18/05/2019	0	7.190.000,00	500.000,00	6,95%	0,00%
831062	24/05/2016	24/05/2018	0	2.700.000,00	383.241,80	14,19%	0,00%
834315	01/12/2016	30/06/2020	1	1.285.888,55	339.460,00	26,40%	98,44%
Total				46.221.030,32	17.267.760,72		

Fonte: SIAFI – mar/2018.

147. O gestor informou que as principais causas da baixa execução foram o encerramento judicial, evasão de cursos objeto dos convênios, atrasos da conveniente devido a incapacidade técnica e operacional, revisão dos projetos e do orçamento, desistência da empresa contratada pela conveniente, morosidade na realização de procedimento licitatório e dificuldades na elaboração do termo de referência para os processos licitatórios, em virtude da singularidade do tema.

148. Cabe esclarecer que, quanto às prorrogações dos convênios, embora a legislação discipline que deverá ser executado dentro do prazo previsto inicialmente, também estabelece que, se esse prazo se revelar insuficiente, por questões supervenientes, será possível a prorrogação com base no art. 50 da PI nº 507/2011.

149. A área técnica do TCU em seu Acórdão nº 1.562/2009 – Plenário, registrou que: “Convém reafirmar que os descumprimentos de prazos também são decorrentes da falta de

planejamento, da deficiente análise dos processos durante fase de celebração dos convênios, permitindo assinatura de convênios com entidades sem capacidade operacional, planos de trabalhos mal elaborados, metas insuficientemente descritas e cronogramas subdimensionados”.

150. A vigência dos convênios comporta relativa flexibilidade e, embora se admita, em tese, a possibilidade de prorrogação de convênios além dos limites temporais, tal possibilidade não pode ser deferida *a priori* de forma genérica, já que tal prorrogação depende da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo, conforme recomendado pelo TCU em seu Acórdão nº 676/2011-2ª Câmara.

151. A baixa execução de convênios, com elevado repasse de recursos durante muitos anos pode gerar dificuldade na gestão dos convênios e, conseqüentemente, prejudicar o atingimento de suas metas e dos resultados dos programas de governo descentralizados.

2.3.2.2 Convênios, no valor de R\$ 5.920.943,13, sem liberação de recursos financeiros.

152. Verificou-se a existência de convênios com início de vigência em 2015, 2016 e 2017 sem que tenha ocorrido o referido desembolso financeiro, conforme quadro a seguir:

Tabela 8: Convênios com baixa execução física.

Número	Início de Vigência	Fim de Vigência	Valor Repasse (R\$)
824164	31/12/2015	20/12/2019	412.933,90
824167	20/01/2016	19/11/2019	101.181,82
824172	20/01/2016	21/05/2019	412.933,90
825396	20/01/2016	21/05/2019	523.893,51
830751	24/05/2016	24/05/2018	3.200.000,00
830762	18/05/2016	18/05/2018	700.000,00
830830	07/07/2016	06/07/2018	270.000,00
839673	23/01/2017	23/01/2019	300.000,00
Total			5.920.943,13

Fonte: SIAFI – mar/2018.

153. O gestor informou que o não desembolso da primeira parcela para os convênios relacionados na tabela decorre da baixa descentralização de recursos financeiros para o Incra/RS, provenientes do Incra/Sede, especialmente entre os anos de 2015 a 2017. A descentralização de financeiro nestes anos foi sempre inferior à demanda de pagamentos da Superintendência, incluindo contratos e convênios. Esta situação tem trazido duas conseqüências importantes para algumas áreas de atuação, especialmente relacionadas às ações Infraestrutura e Programa Terra Sol e contratos de assistência técnica - ATER.

154. Diante das inconsistências relatadas e das justificativas apresentadas pelo gestor, é importante salientar que cabe à concedente promover a gestão dos programas, projetos e atividades, mediante monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados. Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios, conforme Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011.

155. O art. 54 da Portaria supracitada, ainda determina que a liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto.

156. Recomenda-se que o gestor verifique a possibilidade de finalizar os convênios nos sistemas SICONV e SIAFI tendo em vista que foram assinados em 2015, 2016 e 2017 e até o presente momento não tiveram desembolso de recursos financeiros, culminando com a incompatibilidade entre a execução do objeto, o estabelecido no plano de trabalho, os desembolsos e pagamentos efetuados.

2.3.2.3 Inconsistências nas informações inseridas no SIAFI e SICONV

157. Verificou-se inconsistências entre os demonstrativos contábeis constantes do SIAFI e as informações do SICONV de três convênios, conforme destacado a seguir:

Tabela 9: Convênios com baixa execução física.

Número	Fim da Vigência	Situação SIAFI	Situação Siconv	Total (R\$)
700883	2012	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	81.897,00
756045	2015	A comprovar	Prestação de Contas enviada para Análise	500.000,00
777103	2016	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	641.148,45
Total				1.223.045,45

Fonte: SIAFI – mar/2018.

158. O gestor informou que: a ausência de registro (NL de comprovação), será providenciada.

159. Diante das inconsistências relatadas e das justificativas apresentadas, o que se percebe em quase sua totalidade é que as informações referentes aos convênios não estão sendo atualizadas de forma tempestiva nos sistemas SIAFI e SICONV.

160. Recomenda-se que seja providenciada a atualização de todas as informações sobre convênios nos referidos sistemas, de forma tempestiva, para que reflita a situação real dos convênios a cargo da Unidade.

2.4 ANÁLISE DA GESTÃO DE BENS MÓVEIS

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

162. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do SIAFI, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os BENS MÓVEIS representavam o montante de R\$ 21.120.549,70, constando-se as seguintes situações:

- Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e
- Bens Móveis a alienar pendentes de regularização há mais de cinco anos, no montante de R\$ 2.240.858,49.

2.4.1 AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIÇÃO DE BENS MÓVEIS

163. Após análise dos registros SIAFI 2017, evidenciou-se que durante o período de maio a dezembro de 2017 não houve lançamentos sobre depreciação de bens móveis mensalmente. Ademais, observa-se também que, até o mês de maio de 2018, a unidade não registrou a

depreciação dos bens relativos ao exercício 2018 o que impossibilita o adequado conhecimento da realidade contábil, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

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

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

166. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício nº 10910/2018/SR(11)RS-G/SR(11)RS/INCRA-INCRA:

167. a) Registros sobre depreciação e/ou amortização (item k):

168. No Incra, o cálculo da depreciação dos bens móveis usualmente é realizado pela Divisão de Administração de Patrimônio (DAA-4) do Incra/Sede, por meio de sistema informatizado terceirizado. Após o fechamento do mês, é emitido pela DAA-4 um relatório contendo o Resumo Financeiro Sintético, o qual é enviado para inclusão no SiafiWeb pela Divisão de Análise e Orientação Contábil (DAC-1), no âmbito do Incra/Sede, e para as Divisões de Administração, no caso das Superintendências Regionais, que por sua vez remetem ao Setor de Contabilidade que efetua o registro no SIAFI.

169. Particularmente, em 2017, o registro contábil da depreciação restou prejudicado, sendo realizado efetivamente até o mês de abril. Esta situação decorreu do fato que o banco de dados do sistema utilizado pela DAA-4 para realizar o cálculo foi danificado durante a ocupação ocorrida no prédio do Incra/Sede, no período de 22 a 23/05/2017, sendo amplamente veiculada à época, inclusive sendo acionada a Polícia Federal para realização da perícia no imóvel. Informa-nos o pessoal da Sede que a Divisão de Infraestrutura de Rede e Comunicação de Dados (DET-2), responsável pela solução do problema, tem envidado esforços no sentido de restaurar os dados danificados. No entanto, até o presente momento, não logrou êxito.

170. Não bastasse o dano causado pela ocupação do prédio, a DAA-4 também informou que está aguardando a assinatura do novo contrato de manutenção do Sistema de Controle Patrimonial (ASI – Centura), para normalizar as pendências relacionadas à depreciação dos bens móveis, retroativamente a maio de 2017.

171. Em suma, somente após a solução do problema e envio dos dados retroativos é que será possível registrar a depreciação acumulada dos bens móveis adequadamente.

172. Embora a Superintendência Regional do Rio Grande do Sul afirme que até o mês de abril de 2017 as depreciações estavam sendo realizadas regularmente, observa-se que as contas contábeis a seguir relacionadas, apesar de possuírem saldos contábeis, nunca sofreram qualquer registro de depreciação:

- 123110105 – Equipamento de proteção, segurança e socorro;
- 123110109 - Máquinas, ferramentas e utensílios de oficina;
- 123110124 - Maquinas e equipamentos eletroeletrônicos; e
- 123110402 - Coleções e materiais bibliográficos

173. A ausência do procedimento de depreciação está em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em virtude dessa norma determinar que os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso. Portanto, a falta de reconhecimento mensal da depreciação ao resultado do período em virtude de desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível acarreta descumprimento aos princípios da oportunidade e da competência.

2.4.2 BENS IMÓVEIS A ALIENAR PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO HÁ MAIS DE CINCO ANOS, MONTANTE DE R\$ 2.240.858,49

174. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Unidade, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, a conta 123110000-BENS MÓVEIS apresentava saldo R\$ 21.120.549,70, dos quais 11 % referem-se à conta 123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR, que apresentava o saldo de R\$ 2.240.858,49.

175. Os registros na conta contábil BENS MÓVEIS A ALIENAR demonstram os valores relativos aos bens móveis que, por algum motivo, foram destinados à alienação, mediante venda, permuta ou doação, mas até o momento estão pendentes de regularização.

176. Sobre os bens a alienar, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1904/2015 – TCU – 2ª Câmara 9.3.3, determinou que fosse observado o disposto no art. 5º de Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, bem como o princípio constitucional da eficiência, quando à manutenção de bens móveis inservíveis em seu patrimônio, de modo a evitar as falhas verificadas naquele caso.

177. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício nº 10910/2018/SR(11)RS-G/SR(11)RS/INCRA-INCRA, que:

178. “Providências adotadas sobre registros na conta BEM MÓVEIS A ALIENAR (item I):

Atualmente, o Incra/RS possui 12 processos de doação em aberto relativo à 30 viaturas oficiais. Tais processos se encontram em Brasília (Incra/Sede) em fase de finalização da alienação. Em razão dos problemas já citados no item “k” no Sistema de Controle Patrimonial, decorrente de danos causados pela ocupação ocorrida em maio de 2017, tais processos ainda estão pendentes para baixa. Estes, por estarem apenas em fase de finalização contábil, serão concluídos tão logo o sistema volte à normalidade.

Além disso, há móveis de escritório e material de informática em fase de execução da doação, restando dirimir dúvidas com o MPOG sobre a correta formalização do processo, principalmente no que se refere aos itens de informática. Em razão de 2018 ser um ano eleitoral, é provável que tais alienações não se concretizem no presente exercício..”

179. Em que pese a Superintendência Regional do Rio Grande do Sul afirmar que os processos se encontram em Brasília (Incra/Sede) em fase de finalização da alienação e há dúvidas com o MPOG sobre a correta formalização do processo, principalmente no que se refere aos itens de informática, ressaltamos que o saldo atual está pendente de regularização há mais de cinco anos.

180. Assim, pode-se concluir que a gestão dos bens móveis no âmbito da unidade apresenta deficiências, considerando que a ausência de depreciação e a existência de bens móveis inservíveis pendentes de destinação comprometem a qualidade das informações patrimoniais dessa unidade e prejudica sua utilização para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisões, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

181. Diante do exposto, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos relacionados à gestão patrimonial, verifica-se a necessidade do gestor adotar os procedimentos previstos na Macrofunção SIAFI 02.03.30, para a realização mensal da depreciação dos bens móveis.

182. Em relação aos bens inservíveis, recomenda-se que sejam adotadas as providências previstas no Decreto nº 9.373, de 11 de maio de 2018, que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada de bens móveis no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2.5 ANÁLISE DA GESTÃO DE DIREITOS A RECEBER

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

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

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

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

187. O Decreto nº 9.066/2017 deu nova regulamentação à concessão dos créditos de instalação previstos no inciso V do caput do art. 17 da Lei nº 8.629/1993. O resultado é um modelo com agilidade na operacionalização, feita via bancária, por meio de cartão magnético individual de acesso aos recursos.

188. Além do Fomento Mulher, no ciclo de instalação, as famílias assentadas podem acessar as modalidades Apoio Inicial, voltada à instalação no assentamento e à aquisição de itens de primeira necessidade e de bens duráveis de uso doméstico e equipamentos produtivos, no

valor de até R\$ 5,2 mil por família; e Fomento, destinada a projetos produtivos de promoção da segurança alimentar e nutricional e estímulo da geração de trabalho e renda, no valor de até R\$ 6,4 mil por família, divididos em duas operações de até R\$ 3,2 mil.

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

2.5.1 DIREITOS A RECEBER NO MONTANTE DE R\$ 177 MILHÕES, SUPERAVALIADOS EM VIRTUDE DA AUSÊNCIA DE CONTAS DE AJUSTE PARA PERDAS

190. Os direitos a receber no âmbito da Superintendência são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R\$ 177.271.219,51 em dezembro/2017:

Tabela 10: Convênios com baixa execução física.

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	67.335.925,19	38%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	109.935.294,32	62%
Total	177.271.219,51	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

191. Na conta 121110301-Empréstimos Concedidos a Receber são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 1043 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

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

193. Atualmente, constam 94 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro IM98RS001 relacionado a IMOVEIS DESAPROPRIADOS NO RS EM 1998, no valor de R\$ 10.374.967,56, representando 9,44% do saldo da conta contábil.

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

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

196. Na oportunidade, foi destacado que os valores concedidos a título de crédito-instalação a famílias assentadas constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a

natureza de empréstimo dessa rubrica. A característica de 'recebível' implica necessidade de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, sendo determinado à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná que constituísse e contabilizasse a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação.

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

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

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

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

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

202. Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor apresentou as seguintes manifestações, por meio do Ofício nº 10910/2018/SR(11)RS-G/SR(11)RS/INCRA-INCRA:

“a) GESTÃO DOS CRÉDITOS A RECEBER:

Transcrevemos, abaixo, o que está descrito no Relatório de Gestão 2017 do Incra/RS, item 7.3 (Demonstração da gestão e registro contábil dos créditos a receber), já publicado no sistema E-contas do TCU em 23/03/2018:

7.3- Demonstração da gestão e registro contábil dos créditos a receber

7.3.1 Empréstimos concedidos

Saneamento processual dos processos individuais do beneficiário Com relação aos antigos créditos (contratos assinados até 26/12/2013), no âmbito do Incra/RS, até o momento 468 beneficiários tiveram o cadastramento de modalidades encerrado no SNCCI, ou seja, tiveram seus processos individuais saneados com o cadastramento de todas as modalidades recebidas pelo beneficiário, ação indispensável para o enquadramento ou não dos créditos concedidos ao beneficiário nas regras de remissão. Já com relação às novas modalidades de crédito, ressalta-se que para concessão dos mesmos, os processos individuais já se encontram devidamente instruídos, sendo que alguma possível pendência é saneada antes da concessão,

pois existem vários controles internos no SNCCI e no próprio sistema bancário que impedem a concessão para beneficiários inaptos.

Estágio de implementação do Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI)

O SNCCI disponibiliza todas as funcionalidades necessárias à concessão dos novos créditos bem como para o cadastro dos créditos antigos a cobrar ou remir. O sistema aguarda apenas a regulamentação da Lei nº 13.001/2014 para liberação de módulo relativo à cobrança dos antigos créditos. Segundo informações da Diretoria de Gestão Administrativa (DA), está em fase de construção o módulo do SNCCI que auxiliará as Superintendências Regionais no tratamento de inadimplentes, com a emissão de notificações para regularização de débitos e de encaminhamento para Dívida Ativa, e também um módulo de relatórios personalizáveis para acompanhamento e gestão. Atualmente, estão disponíveis alguns relatórios mais usuais e um relatório analítico onde é possível filtrar as informações desejadas. Ainda segundo a DA, por exigência da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), o SNCCI deveria estar apto, ainda em 2017, a gerar Guias de Recolhimento da União (GRU) registradas, pois somente este modelo seria aceito pelos bancos para pagamento. O sistema foi adaptado e agora todas as GRUs geradas são registradas em conformidade com as novas regras do sistema bancário. Cabe ressaltar que a Sala da Cidadania Digital permite também que o próprio beneficiário emita sua GRU para pagamento, em qualquer localidade com acesso à internet.

Análise crítica do volume de remissões, renegociações, liquidações e inadimplências das dívidas No Incra/RS, um total de 5.645 créditos, que perfazem R\$ 17.863.709,33, já foram lançados no SNCCI (aplicação finalizada ou em andamento), e destes, 619 créditos, no montante de R\$ 1.700.869,82, estão disponíveis para remissão, sendo 191 créditos, no total de R\$ 492.250,43, foram remidos. Ainda não ocorreram liquidações nos antigos créditos, tendo em vista a não regulamentação da Lei nº 13.001/2014, no que tange ao pagamento dessas dívidas. Por consequência, não foram realizadas negociações nem liquidações e a inadimplência ainda não pôde ser computada. Com relação ao crédito novo (contratos assinados a partir de 26/05/2014), no exercício de 2017 foram disponibilizadas para emissão, desconsiderando os recálculos, 12.583 GRU-Cobrança em âmbito nacional, com vencimento dentro do exercício, ou seja, créditos que foram concedidos em 2014 (Apoio Inicial I) e 2016 (Fomento Mulher). Deste total, 11.116 foram pagos no exercício, o que totaliza uma inadimplência de aproximadamente 11,66% em todo Brasil. No âmbito do Incra/RS, foram disponibilizadas 17 GRUs, sendo que destas 13 foram pagas no exercício, totalizando uma inadimplência de 23,53%. A fonte de informação é o SNCCI, Relatório Geral de Prestações, de 09/02/2018, cujo critério de filtragem foi o prazo final para pagamento dentro do exercício 2017, data do crédito no cartão anterior à 01/01/2017, situação do crédito igual a avo e situação da prestação diferente de vencida e de recalculada. Estágio da evidência contábil dos créditos Do total do Grupo Empréstimos e Financiamentos Concedidos do Avo Realizável a Longo Prazo, quase que a totalidade do saldo está registrado na Conta 1.2.1.1.1.03.01 (Empréstimos Concedidos a Receber), cujo montante ao final de 2017 totalizou R\$ 5.817.479.431,68, representando um acréscimo de R\$ 81.377.084,86 em relação ao saldo inicial, que era de R\$ 5.736.102.346,82. Este acréscimo se deu, em essência, devido à concessão de Créditos de Instalação novos e devolução de valores recolhidos para diversas Regionais. Esta conta registra o montante dos recursos emprestados aos beneficiários da reforma agrária, a título de Crédito Instalação (crédito antigo), nas suas diversas modalidades, concedidos desde 1985, sendo que estes valores somente podem ser baixados pela remissão ou, conforme o caso, após pagamento pelos devedores dos empréstimos. No entanto, para que isto aconteça, as Superintendências Regionais do Incra, particularmente as Divisões de Desenvolvimento, devem cadastrar todos os processos de créditos concedidos no SNCCI. Realizado este procedimento, esma-se que os beneficiários atendidos terão boa parte de suas dívidas remidas, conforme dispõe a Medida Provisória nº 636/2013, convertida na Lei nº 13.001/2014.

Outras informações julgadas relevantes

No exercício de 2017, conforme informações da Diretoria de Desenvolvimento (DD), foram emitidos, em âmbito nacional, 20.460 cartões, 10.971 cartões foram da modalidade Apoio inicial I, sendo 3.506 por meio do Decreto nº 8.256/2014 e 7.465 pelo Decreto nº 9.066/2017. Na modalidade Fomento Mulher, foram 9.489 cartões, sendo 817 via Decreto nº 8.256/2014 e 8.672 pelo Decreto nº 9.066/2017. Apesar de concedidos no ano de 2017, a cobrança dos créditos será realizada em exercícios posteriores, respeitados os prazos de carência de cada modalidade.

7.3.2 Créditos a receber de parceiros Saneamento processual

Com relação às prestações a cobrar dos títulos de domínio, as informações ainda são controladas de forma manual e estão presentes em cada processo individual dos beneficiários/mutuários. À medida que são geradas novas prestações, os comprovantes são inseridos nos respectivos processos.

Estágio de implementação do Sistema de Titulação de Imóveis da Reforma Agrária (SNT)

Segundo informações da Diretoria de Gestão Administrativa (DA), foi criado um Grupo de Trabalho (GT) através da Portaria Incra nº 629/2017, publicada no DOU de 31/10/2017, cujos trabalhos foram

prorrogados pela Portaria Incra nº 719/2017, publicada no DOU de 29/12/2017, que visa a especificação do escopo de pré-requisitos necessários para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Titulação (SNT). A previsão é que os trabalhos sejam concluídos no final de fevereiro/2018 e a demanda para o desenvolvimento do sistema seja oficializada na sequência, seguindo os ritos previstos na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 12/10/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Por se tratar de uma demanda antiga, um dos módulos do sistema, o de Titulação Quilombola, já se encontra em fase de testes para homologação pelos gestores da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária (DF), devendo ser disponibilizado assim que concluído. Ainda segundo informações da DA, já foi elaborada outra ferramenta que deverá substituir a atual, que é utilizada para cálculo das prestações dos títulos de domínio. Atualmente os cálculos são realizados através do aplicativo “TDomínio”, que utiliza banco de dados Access, mas que carece de maior agilidade e controle. A nova ferramenta deverá passar pela aprovação pela Direção do Incra e, caso aprovada, deverá ser colocada à disposição ainda no primeiro semestre de 2018.

Estágio da evidência contábil dos créditos

Do total registrado no grupo Demais Créditos e Valores a Longo Prazo, cujo saldo ao final de 2017 foi de R\$ 7.831.298.302,49, a conta contábil que representa quase a totalidade deste montante é a 1.2.1.2.1.98.08 (Créditos a Receber - Regularização Fundiária), que apresentou o saldo de R\$ 7.827.776.615,89. A conta 1.2.1.2.1.98.08 tem a função de “registrar os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pela União no processo de regularização fundiária de terras situadas em áreas da União, inclusive as terras objeto de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal” (fonte: SIAFI). O próprio Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.320/2017, informa que “o Incra relatou que o saldo da conta 1.2.1.2.1.98.08 não reflete a realidade. Para que isso ocorra, faz-se necessário que a autarquia desenvolva um sistema integrado para controle da evolução patrimonial dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária e regularização fundiária até a sua efetiva titulação e pagamento pelos parceiros/posseiros dos valores devidos à União. Para tanto, a autarquia afirma que se encontra em desenvolvimento o Sistema Nacional de Titulação, capaz de suprir todas as necessidades e questões fundiárias afetas ao órgão, cujo prazo para entrada em produção ainda não é possível precisar”. Diante do exposto, a Coordenação-Geral de Contabilidade do Incra/Sede e o Serviço de Contabilidade nas Superintendências Regionais, somente poderão registrar as variações patrimoniais na conta contábil acima, quando forem disponibilizadas pelas áreas técnicas competentes as informações necessárias.

Análise crítica do volume de liquidações e inadimplências das dívidas Com relação aos títulos de domínio, em âmbito nacional, foram liquidadas 6.487 GRUs, no total de R\$ 14.339.519,96, porém a inadimplência não pôde ser computada, pelo fato dos sistemas atualmente responsáveis pela emissão dos títulos e pelo cálculo das prestações não possuírem funcionalidades ligadas à cobrança e arrecadação, situação que deverá ser ajustada com o advento do SNT. No novo sistema, os servidores passarão a ter a possibilidade de registrar, não só as informações sobre pagamento dos títulos emitidos, como também poderão registrar os pagamentos feitos no passado. Os valores foram obtidos do Sistema de Gestão de Recolhimento da União (SISGRU), de onde foram filtrados todos os registros com código de recolhimento igual a 28874 (Alienação de Imóveis Rurais Reforma Agrária) e com data de contabilização no SIAFI dentro do exercício de 2017, da unidade gestora arrecadadora 373001. Ressalta-se a impossibilidade de segmentação das informações por Superintendência Regional, tendo em vista que os pagamentos são feitos via GRU Simples, além das limitações já citadas dos sistemas atualmente em uso.”

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

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

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

206. Diante do exposto, recomenda-se que os ajustes para perdas relativos aos créditos a receber de regularização fundiária sejam devidamente calculados, reavaliados e reconhecidos, em observância ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e recomendações do TCU sobre as Contas 2016 do Presidente da República.

2.6 ANÁLISE DA GESTÃO DE IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

207. Com base na análise dos demonstrativos contábeis do INCRA/RS, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os imóveis destinados a reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 378.378.331,51, conforme a seguir discriminado:

Tabela 11: Convênios com baixa execução física.

Conta	Saldo	%
123210424- Imóveis registrados destinados à reforma agrária	360.327.744,98	95%
123210421- Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	18.050.586,53	5%
Total	378.378.331,51	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

208. Nestas contas são lançados os valores patrimoniais relativos aos bens imóveis destinados à reforma agrária que não foram ainda registrados nos sistemas de cadastro de imóveis do Governo Federal, portanto, encontram-se pendentes de regularização cadastral, principalmente com relação ao processo de avaliação patrimonial.

209. Na primeira situação (conta 123210424) os imóveis já foram registrados em cartório, em nome do INCRA não existindo mais pendências judiciais onde se discutem os valores dos imóveis desapropriados. Neste caso, foram verificadas 55 propriedades contabilizadas de forma genérica, no montante de R\$ 360.327.744,98, sem a devida regularização nos sistemas de cadastro de imóveis da União.

210. Na segunda situação (conta 123210421) encontram-se os imóveis com alguma pendência que impossibilitou o registro nos cartórios, sendo que os lançamentos contábeis foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis, totalizando R\$ 18.050.586,53.

211. Além disso, ressalta-se que a auditoria do Tribunal de Contas da União no Balanço Geral da União (BGU) de 2016 constatou que 87% dos imóveis destinados à reforma agrária, sob responsabilidade do Instituto de Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), não estão contabilizados no Balanço Geral da União. Além disso, foi identificada uma discrepância de mais de 1.400% entre o valor desses imóveis, registrado até 31/12/2016, e aquele estimado segundo dados de mercado. Em vista disso, verificou-se, no ativo imobilizado da União, uma subavaliação estimada em R\$ 227 bilhões.

212. No Acórdão 1320/2017, que aprovou com ressalvas a Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2016, verifica-se a recomendação • 3.1.17 determinando ao Incra, em conjunto com a Secretaria do Patrimônio da União e a Secretaria do Tesouro Nacional, que avalie a forma adequada para estabelecer o valor patrimonial e realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, vii).

213. Diante do exposto, pode-se concluir que os registros dos imóveis destinados à

reforma agrária no estado do Paraná estão pendentes de regularização, impactando na avaliação do ativo imobilizado do INCRA.

2.7 ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

214. No que se refere à Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul (SR-11), o levantamento feito pela CGU no Sistema de Trilhas de Pessoal resultou em 48 (quarenta e oito) inconsistências no total de R\$ 25.707,10. Dessas, a Unidade deixou de apresentar justificativas em 3 (três), referentes a recebimento de quintos/décimos, a auxílio-transporte e valor da gratificação GSISTE que foi paga a maior.

215. Em resposta as inconsistências apontadas, a Unidade, por meio do Ofício nº 7594/2018/SR(11)RS-G/SR(11)INCRA-INCRA, apresentou os seguintes argumentos:

- I. encaminhou planilha de cálculo, referente a quintos/décimos, constante do processo judicial nº 503558480.230434047100 /RS, com os valores implementado na rubrica de Decisão Judicial no contracheque do servidor inativo S.S.P.;
- II. em referência ao auxílio-transporte, o servidor R. K. apresentou comprovante de residência – Município de Osório – em que a distância do local de trabalho – Porto Alegre – fica aproximadamente 100km (conforme bilhetes de passagem). Foi comunicado ao citado servidor a divergência de seus dados entre a Receita Federal e do Tribunal Regional Eleitoral, tendo sido solicitado ao mesmo que atualizasse seus dados residenciais juntos a esses entes. A servidora I. M. N. de Q. apresentou comprovante de residência – Município de Imbé -, porém alegou que o bilhete de passagem não é fornecido pela empresa de transporte. O servidor F. M. também apresentou comprovante que reside na cidade de Caxias do Sul, fornecendo álbuns bilhetes de passagem e documentos comprobatório de que sua esposa é servidora no referido município;
- III. no caso da GSISTE – Valor inconsistente. A Unidade informou a abertura de processo de reposição ao erário e o desconto dos valores recebidos a maior ocorreu de novembro de 2015 a junho de 2016, anexando fichas financeiras para comprovar. Salientar que o servidor N. F. de S. obteve judicialmente a devolução dos valores pagos a maior por meio de ação de Cumprimento de Sentença contra a Fazenda Pública nº 5078051-06.2015.4.04.7100

216. Com relação ao mecanismo de controle interno existentes na Unidade relacionados a concessões de auxílio-transporte, a Unidade mencionou que o Serviço de Desenvolvimento Humano do Incra/RS realiza periodicamente cadastramento dos servidores, no qual são requisitadas as atualizações referentes ao domicílio e relação de dependentes.

2.8 ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO

217. O Tribunal de Contas da União – TCU, por meio da Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018, dispôs sobre as orientações para a elaboração do relatório de gestão, rol de responsáveis, demais relatórios, pareceres, declarações e informações suplementares para a prestação de contas referentes ao exercício de 2017, bem como sobre procedimentos para a operacionalização do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), conforme as disposições da

218. No normativo, entre as orientações efetuadas diretamente ao Incra, mais especificamente as suas superintendências, constam as que versam acerca da demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela Unidade Jurisdicionada nas áreas finalísticas de ordenamento da estrutura fundiária, de obtenção de recursos fundiários e implantação de processos de assentamento, e de desenvolvimento de projetos de assentamento.

219. De acordo com as referidas disposições do Tribunal, a demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho tem por finalidade expressar o atendimento à meta de cada um desses indicadores no exercício de 2017, bem assim de explicar o que se pretende fazer para se atingir a meta em 2018. Para tanto, essa demonstração consiste em um quadro que inclui tanto o gráfico demonstrativo do cumprimento da meta em 2017 e da previsão da meta para o ano seguinte quanto um texto que expõe as estratégias para cumprimento da meta no exercício de 2018. Por fim, o Tribunal estipula que também sejam apresentadas as memórias de cálculos relativas a cada um dos índices tratados.

220. Quanto aos índices solicitados, observa-se a exigência da presença dos seguintes indicadores finalísticos nos relatórios de gestão das superintendências do Incra das quais foram exigidas a apresentação de prestação de contas em 2017: índices de cadastramento de imóveis rurais, de análise de processos de certificação de imóveis, de regularização fundiária, de gastos com obtenção de terras, de projetos de assentamento com regularização ambiental requerida – CAR, de acesso à água para consumo doméstico, de provimento de PDA/PRA, de acesso à moradia nos assentamentos, de provimento de assistência técnica e de parcelas supervisionadas.

221. Cabe registrar que em seu Relatório de Gestão, exercício de 2017, o Incra/RS divulga todos os índices solicitados pelo TCU, conforme orientações efetuadas às Superintendências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária para o preenchimento do Relatório de Gestão do referido período.

222. Como destaque positivo, pode-se destacar o cadastramento de 99,66% dos imóveis rurais e a análise de 100% dos processos de certificação de imóveis. Por outro lado, não houve qualquer regularização fundiária (índice de 0%), devido, segundo a Superintendência, a promulgação da Lei nº 13.465/2017 e a inexistência de regulamento, assim como não ocorreu qualquer gasto com obtenção de terra, o que depende de imóveis disponíveis e dos valores a serem indenizados, gerando, também, desse modo, um índice de 0% de gastos com obtenção de terra.

223. Em relação aos índices de cadastramento de imóveis rurais, de análise de processos de certificação de imóveis e de regularização fundiária, a Unidade informou que as orientações para obtenção dos índices são repassadas no momento da elaboração do Relatório de Gestão, sendo que as informações são fornecidas pela Sede, no caso dos dois primeiros, e acompanhadas mensalmente pelo monitoramento, quando referente ao Índice de Regularização Fundiária.

224. O Incra/RS informou ainda que não há qualquer análise formalizada dos resultados desses indicadores e que sua divulgação é efetuada apenas no Relatório de Gestão.

225. Outrossim, registrou que esses indicadores são utilizados pelos gestores para a tomada de decisões gerenciais, considerando que o dimensionamento das metas é baseado no que foi produzido, bem como na disponibilidade orçamentária.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

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

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

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

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

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

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

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

231. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul (SR-11/RS) descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demandas registradas pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), pedidos de acesso à informação interpostos via Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), manifestações de cidadãos registrados pelo Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV) encaminhados pelo Incra-Sede, e outros canais de acesso, tais como Sala de Cidadania e Unidade Municipal de Cadastro (UMC).

232. Conforme Relatório de Gestão, para atendimento ao público externo são adotados três sistemas na Superintendência. Sistema de Protocolo (SISPROT), Sistema de Documentos (SISDOC) e o portal da Sala da Cidadania Digital. Os dois primeiros sistemas lidam, respectivamente, com o cadastramento e trâmite de processos físicos e o cadastramento e trâmite de documentos. A Sala da Cidadania Digital possibilita o acesso direto do público beneficiário (via web) de renegociações de dívidas do PRONAF, atualizações cadastrais, certidão de beneficiário (para o INSS) e Declarações de Assentado, entre outras funcionalidades.

233. É importante ressaltar, que a partir deste diagnóstico que constata deficiência nos controles da unidade nova rotina deverá ser implementada com o registro de todas as manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao

cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

3.1.1. UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA

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

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;

II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;

III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;

IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e

V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

235. Conforme a Portaria INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do Incra, as Superintendências Regionais devem possuir função de Ouvidoria Agrária, vinculada ao Gabinete da Superintendência. Entretanto, mesmo após a publicação do referido normativo, não há padronização da regulamentação da setorial de Ouvidoria Agrária nas Superintendências, como é o caso do Rio Grande do Sul. A Ouvidoria Agrária Regional possui as seguintes atribuições, conforme previsto no artigo 111 do Regimento Interno:

Art. 111. As funções vinculadas ao Gabinete da Superintendência Regional possuem as seguintes atribuições:

(...)

IV - De Ouvidoria Agrária:

- a) prevenir e mediar conflitos agrários;
- b) articular com os órgãos governamentais federais, estaduais, municipais e não-governamentais para garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários;
- c) receber, processar e oferecer encaminhamento às denúncias sobre violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas nos conflitos agrários; e
- d) outras atividades compatíveis com suas atribuições.

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

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

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

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

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

Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

246. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul (SR-11/RS) deverá designar ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Incra-Sede, promovendo a gestão dessas demandas e o atendimento pessoal ao público externo e interno. Tais medidas contribuirão para o fortalecimento do controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

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

247. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/002-17, a Ouvidoria Agrária Nacional informou que a Superintendência não encaminhou resposta a uma demanda àquela unidade. O Relatório de Gestão da SR-11/PR registra 745 solicitações, mas não há registro do número de demandas atendidas por assunto, apenas o percentual de 97,58%. Do total das demandas, apenas 66,57% foram atendidas dentro do prazo.

248. Em resposta à SA nº 2018/017-01, a Superintendência informou que “não possui Ouvidoria Regional, sendo as demandas dos cidadãos respondidas diretamente pelo Incra/Sede (através da Ouvidoria Agrária Nacional ou Assessoria de Comunicação, no caso de demandas via e-sic) ou pelo Superintendente Regional (no caso de demandas encaminhadas diretamente à Superintendência)”.

249. Além disso, em entrevista realizada em campo, o Superintendente Regional informa que “no Incra-RS não há um setor responsável pelo recebimento de denúncias e representações. As denúncias podem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Incra-Sede, onde há um espaço específico para tal finalidade, ou por intermédio de e-mail, também constante do mencionado endereço. Assim as denúncias/representações recebidas pela Ouvidoria da Sede são encaminhadas para o Incra-SR-RS, ainda, pode ser protocolado por documento entregue no protocolo da Unidade”.

250. Portanto, a instituição da função de Ouvidor Agrário Nacional, conforme disposto no Regimento Interno do Incra, bem como a designação de ponto focal para atuar nas demandas de ouvidoria pública favorecerá um melhor controle, acompanhamento e tratamento das manifestações dos cidadãos, tanto as relacionadas a conflitos agrários como as que tratem de

outros assuntos, para melhor controle de prazos e do envio das respostas aos demandantes.

251. Por fim, o ponto focal designado para atuar nas demandas de ouvidoria pública deverá centralizar as manifestações dos cidadãos, não relacionadas a conflitos agrários, inserindo-as no e-OUV para melhor controle de prazos e acompanhamento do envio das respostas aos demandantes.

252. Da mesma forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-11/RS deverá adotar rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

3.1.3. Pedidos de acesso à informação via e-SIC sem pendência de resposta

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

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

255. Em resposta à SA nº 2018/002-05, o Incra-Sede informou que, até a presente data, havia um pedido de informação enviados, via SEI, à Superintendência sem resposta.

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

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

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

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

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

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

260. O Incra-Sede ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, conforme informado em seu Relatório de Gestão. A autarquia não realizou no exercício pesquisa de satisfação, também prevista no Decreto nº 6.932,

de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela autarquia.

261. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-11/RS depende da definição do órgão central para implementar mecanismo para aferir o grau de satisfação dos usuários dos seus serviços prestados.

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

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

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

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

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

265. Em resposta ao Questionário de Avaliação dos Mecanismos de Transparência e Controle aplicado por esta Ciset/SG/PR, foi informado que no site do Incra é possível verificar os programas, projetos e ações executados pelo órgão, mas que as suas principais metas não se encontram disponíveis. Esta equipe de auditoria verificou que no site da autarquia há direcionamento para páginas de Transparência Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

266. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Incra no Rio Grande do Sul (<http://www.incra.gov.br/rs>), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

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

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

268. Considerando as avaliações realizadas a partir do escopo ajustado com o Tribunal de Contas da União, destaca-se nesse anexo as análises dos resultados obtidos pela SR no

tratamento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, no exercício de 2017.

269. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que, segundo informado no Relatório de Gestão da Unidade, as recomendações pendentes de atendimento (status “ Monitorando”) constantes no Sistema Monitor Web da CGU, foram encerradas pela CGU/RS em 30/12/2016 (passaram para o status “Não Monitorada”), em virtude do Decreto nº 8.889/2016, que vinculou o Incra à estrutura da Casa Civil da Presidência da República. Desta forma, a responsabilidade pelo acompanhamento das recomendações pendentes passou a ser da Ciset.

270. Ainda, considerando o Relatório de Gestão, identificou-se o total de 28 recomendações pendentes de atendimento no exercício de 2017. Desse montante, a autarquia priorizou os esforços, em 2017, nas providências das recomendações com as seguintes situações: (i) “não monitorada”, que tiveram o encaminhamento para a Ciset-PR, qualificadas como “estruturantes”, com indicativo de reposição ao erário ou apuração de responsabilidade, totalizando assim, 2 recomendações e (ii) decorrentes de Relatórios de Demandas Especiais, não constante do Sistema Monitor Web, (1 recomendação).

271. Ante o acima exposto, observa-se que, a UPC vem tratando as recomendações, priorizando aquelas, que na visão da entidade, possuem alto risco de impacto sob a gestão da Unidade. Dessa forma, destaca-se que as recomendações pendentes de atendimento precisam de esforços permanentes da Unidade, visando um acompanhamento e atualização das providências.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

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

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

4.2.1. ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

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

274. Assim, segundo informado pela UPC e confirmado pela equipe de auditoria, no exercício de 2017, havia 12.469 famílias registradas na relação de beneficiários, das quais 4.577 ocorrências foram identificadas pelo TCU com indícios de irregularidade.

4.2.2. PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

275. Ante o exposto, para enfrentamento das situações de irregularidade citadas acima, a SR institui procedimento e rotinas. Nessa toada, quanto à operacionalização das comunicações e notificações pessoal às famílias, segundo o Plano, a SR adotou a estratégia de se utilizar de comunicação geral (Chamamento) , segregando em duas etapas: (i) divulgação no portal eletrônico, nos meios de comunicação (especialmente em rádios) e nos escritórios de ATER e (ii) reunião nos projetos de assentamento com as famílias assentadas, coordenadas pelos técnicos da ATER, com presença não obrigatória de servidor do INCRA. Nestas reuniões , segundo o Plano, será o momento de entregas as notificações e tirar dúvidas dos beneficiários.

276. Especificamente, quanto à notificação, segundo o Plano, a UPC também emitirá notificação pessoal aos beneficiários enquadrados nos indício de irregularidade. As notificações serão geradas através do SIPRA ou SISGRED, as quais serão entregues aos beneficiários nas reuniões nos projetos. Ainda, conforme o plano, serão emitidas em duas vias, devendo ser assinadas pelos beneficiários, sendo um via entregue ao mesmo e a outra encaminhada à UPC.

277. Ainda com base no plano, a recepção dos documentos comprobatórios deverão ser entregues, preferencialmente, nos escritórios de ATER, existentes nos 20 Núcleos Operacionais do RS. Os documentos entregues serão digitalizados e inseridos em módulo do Sistema de Gestão Rural da ATES (SIGRA) por técnicos cadastrados pelo INCRA/RS. O SIGRA é um sistema utilizado no Programa de ATER do RS desde 2012, sendo um banco de dados atualizado anualmente, contendo as seguintes informações sobre as famílias assentadas: a) quem são; b) como vivem; c) como são os lotes; d) o que produzem; e) como produzem. Destaca-se que, a adaptação do SIGRA para receber os documentos comprobatórios digitalizados está sendo realizadas através do Termo de Execução Descentralizada entre INCRA e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

278. Ainda sobre os procedimentos supracitados, o plano descreve que, o INCRA/RS realizará o monitoramento periódico do SIGRA para verificar os documentos inseridos e se há pendências a serem atendidas. Os documentos será impressos, validados por servidor do INCRA e inseridos nos respectivos processos individuais dos beneficiários, com posterior encaminhamento aos integrantes do Grupo de Trabalho responsáveis pela instrução e análise processua. Segundo o plano, no casos de projetos de assentamento estaduais, o Governo do Estado fará as atividades de impressão dos documentos, validação e formalização dos processos individuais.

4.2.3. RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

279. Conforme destacado no item anterior, destaca-se que para a execução dos procedimentos e rotinas são utilizados dois sistemas informatizados de apoio: o Sistema de Controle das Ações de Regularização dos Lotes dos Projetos de Assentamento (SISREG) – com o objetivo principal de monitorar os processos de regularização e de retomada de lotes no Rio Grande do Sul e no qual são geradas as notificações pessoais para cada beneficiário, contendo todos os indícios de irregularidade e os documentos a serem apresentados para seu saneamento – , e o SIGRA/TCU, que objetiva a inserção dos documentos comprobatórios e o acompanhamento do processo de saneamento dos indícios de irregularidade, envolvendo o controle de todas as etapas, pendências e desbloqueios.

280. Destarte, o Instituto registrou que a aplicação dessas medidas tinha gerado a seguinte situação em dezembro de 2017:

- a) Número de famílias registradas na Relação de Beneficiários: 12.469
- b) Número de famílias com indícios de irregularidade apontados pelo Acórdão 775/2016: 4.577
- c) Número de famílias notificadas (com assinatura de recebimento da notificação): 3.402
- d) Número de famílias que apresentaram documentação comprobatória: 2.978
- e) Número de famílias que tiveram sua documentação analisada pela Superintendência:
1.156
- f) Número de famílias cujos indícios de irregularidades foram afastados: 1.156
- g) Número de famílias cujos indícios de irregularidades foram confirmados: 0

281. O cenário pouco se havia alterado quando da emissão do 16º Relatório Parcial da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul, que descreve as atividades desenvolvidas no âmbito do Plano de Providências Regional sobre os Acórdãos em comento, até o mês de março/2018, conforme apresentado abaixo:

- Total de famílias nas RBs da SR.11/RS = 12.472
- Total de famílias com indícios de irregularidade (“Possui Indício? SIM”) = 4.580 (representa 37% das famílias nas RBs)
- Total de famílias com Notificação assinada e inserida no sistema (“Foi Recebida a Notificação? SIM”) = 3.403 (representa 74% das famílias com indícios)
- Total de famílias com justificativa e documentação comprobatória entregue e inserida no sistema (“Foi Recebido Doc. Comprobatório? SIM”) = 2.979 (representa 65% das famílias com indícios e 88% das famílias notificadas)
- Total de famílias que enviaram todos os documentos, que foram analisados e impressos pelo INCRA/RS, com processo individual enviado para análise do Grupo de Trabalho (“Possui Pendências? NÃO”) = 1.988 (representa 67% das famílias que encaminharam documentação comprobatória)
- Total de processos analisados pelo Grupo de Trabalho e pelo Superintendente Regional, com ação de desbloqueio no SIPRA pelo INCRA/RS = 1.178 (PNRA)

- Total de processos analisados pelo Grupo de Trabalho e pelo Superintendente Regional, porém com desbloqueio massivo realizado pelo INCRA/Sede = 368 (PNRA)
- Total de processos analisados pelo Grupo de Trabalho e pelo Superintendente Regional, com desbloqueio pelo INCRA/RS ou massivo pelo INCRA/Sede = 1.546 (PNRA) (representa 34% das famílias com indícios e 45% das famílias notificadas)

OBS:

- O “Total de famílias com indícios de irregularidade” (4.580) representa o número de beneficiários constantes nas RBs (em 01/01/2017) e que estão incluídos nas listagens originais do TCU e/ou da CGU, para os quais foram emitidas notificações pessoais para apresentação de justificativas e documentos comprobatórios para saneamento dos indícios.
- Este número não leva em consideração os desbloqueios massivos realizados pelo INCRA/Sede.
- Também não leva em consideração os indícios identificados nos casos de beneficiários não constantes na RB (Ex-beneficiários: evadidos, desistentes e falecidos). Pelos números levantados no INCRA/RS, o total de indícios no RS, incluindo TCU e CGU, chega a 7.921 (incluindo os beneficiários nas RBs e os ex-beneficiários).
- A expectativa é que estes casos de ex-beneficiários (3.341) sejam desbloqueados massivamente pelo INCRA/Sede.
- O “Total de processos analisados pelo Grupo de Trabalho e pelo Superintendente Regional, com desbloqueio pelo INCRA/RS ou massivo pelo INCRA/Sede” representa os processos efetivamente analisados pelo GT, após o procedimento de notificação, entrega de documentos comprobatórios, elaboração de relatório técnico, aprovação pelo Superintendente e posterior ação de desbloqueio no SIPRA.
- Na prática, temos um número maior de beneficiários com desbloqueio massivo pelo INCRA/Sede, porém o entendimento do GT é que todos estes casos deverão passar pela análise individual, especialmente para verificação da exploração da parcela pela unidade familiar, conforme determinação do Acórdão nº 1976/2017-TCU-Plenário.

282. Dessa maneira, a fim de se confirmar a veracidade dos dados apresentados, essa equipe procedeu à verificação dos documentos pertinentes aos registros de 30 beneficiários, escolhidos aleatoriamente, que constavam como notificados em planilha extraída do Sistema SIGRA/TCU e disponibilizada a esta Ciset/PR.

283. É oportuno ressaltar que dois dos processos físicos solicitados não se encontravam nas dependências do Incra/RS (Identificadores nºs 1.659 e 5.041), em razão de estarem de posse

de servidores que realizavam atividades externas, colhendo documentos e fazendo diligências para instrução processual e posterior análise, conforme relatado pela Unidade.

284. Em relação aos 28 beneficiários restantes da amostra, todos constando como notificados no Sistema SIGRA/TCU, 24 já haviam encaminhado documentação comprobatória, sendo que 13 desses já haviam tido sua documentação analisada e forma desbloqueados no SIPRA, conforme demonstrado na tabela abaixo:

285. Ao analisar os autos selecionados, verificou-se que três deles apresentavam notificações sem as respectivas assinaturas dos beneficiários a que foram encaminhadas (Identificadores nºs 1.491, 3.432 e 5.493), não comprovando, desse modo, os seus recebimentos, o que vai em desacordo com o previsto no Plano de Providências Regional do Incra/RS, que especifica que as notificações devem ser “emitidas em duas vias, devendo ser assinadas pelos beneficiários, sendo uma via entregue ao mesmo e a outra encaminhada ao INCRA/RS.”.

286. Constatou-se também que os registros no SIGRA/TCU relativos ao envio da documentação comprobatória pelos beneficiários estavam corretos, no que concerne a amostra verificada. Ademais, a papelada encaminhada para regularizar a situação de todos os 13 casos selecionados e que já haviam sido analisados encontrava-se completa e consistente, sendo que as manifestação do Superintendente Regional do Incra/RS pelo deferimento desses documentos seguiu as análises efetuadas pela equipes técnicas responsáveis.

287. Finalmente, apurou-se que 65 lotes de reforma agrária com indícios de irregularidades receberam supervisão ocupacional, sendo que, até o momento de repasse das informações pela unidade, sete haviam sido regularizados e, conseqüentemente, desbloqueados no SIPRA. A Equipe de Auditoria selecionou cinco (Identificadores nºs 1, 1.620, 3.220, 4.517 e 6.100) dos 65 processos acima citados e verificou que em todos eles haviam sido incluídos procedimentos com vistas à regularização dos indícios apontados no Acórdão nº 775/206-TCU-Plenário.

288. O baixo número de supervisões operacionais ocorre, segundo a Superintendência, por:

Importante ressaltar que até o mês de setembro/2017, praticamente a totalidade dos projetos de assentamento do RS contava com serviço de assistência técnica contratada pelo INCRA. Nestes casos, para fins de verificação da ocupação e exploração do lote pela unidade familiar, o INCRA considerou o relatório da visita técnica realizada pela assistência técnica para fins de comprovação, com os respectivos documentos inseridos nos processos individuais de cada beneficiário, servindo como subsídio para a análise para fins de desbloqueio do indício de irregularidade, reduzindo em muito a necessidade de supervisão ocupacional pelo INCRA.

289. Além disso, registra que:

A atuação das equipes de assistência técnica (ATER) contratadas pelo INCRA foi fundamental para um início abrangente das ações, especialmente as fases de notificação dos beneficiários e recolhimento dos

documentos comprobatórios. Conforme já mencionado, os contratos de ATER foram suspensos em setembro/2017, sendo cancelados definitivamente em janeiro/2018, em virtude das restrições orçamentárias do programa nacionalmente. Este cancelamento dificultará o andamento destas e de outras ações a partir deste ano de 2018.

290. Ante todo o exposto, destaca-se os esforços empreendidos (medidas corretivas e preventivas) pela gestão para tratamento dos indícios apontados. Nesse sentido, percebe-se que, a unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, embora ainda haja um grande número de beneficiários com indícios de irregularidade por analisar.

291. Por fim, ressalta-se que, o Incra/RS precisará buscar meios satisfatórios para substituir a atuação das equipes de assistência técnica (ATER) que eram contratadas e tiveram seus contratos cancelados, uma vez que eram responsáveis, conforme acima relatado, por algumas atividades essenciais ao saneamento dos indícios de irregularidade.

5. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL –

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

5.1 AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL

5.1.1 NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

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

294. De acordo com o art. 130, inciso XIV, do Anexo ao Regimento Interno⁴, cabe ao Superintendente Regional instaurar processos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva UPC.

295. Igualmente, compete ao Superintendente Regional julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 15 dias aos servidores lotados na Superintendência. No caso de aplicação de penalidade superior a 15 e não superior a 30 dias, o julgamento cabe ao Chefe de Gabinete da Presidência do Incra, ao Procurador-Chefe, ao Corregedor-Geral e ao próprio

⁴ Art. 130. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

XIV – instaurar procedimentos disciplinares e aplicar penas de advertência e de suspensão de até quinze dias, segundo sua área de atuação;

Presidente da autarquia; e, nos casos de aplicação de penalidade de suspensão superior a 30 dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade ao Ministro Supervisor – atualmente o Ministro-Chefe da Casa Civil.

296. Conforme informado pelo Incra-SR(11)/RS, a Unidade não possui regulamentos próprios que discipline, internamente, a competência para instauração e julgamento de procedimentos disciplinares, nem manuais internos que regulem ou orientem as atividades correcionais, assim, as comissões se utilizam da Lei nº 8.112/90 e da Portaria Incra nº 191/2009, e ainda do Manual de PAD da CGU.

297. No entanto, constata-se que embora os gestores possuam a competência de instauração, a Sindicância Investigativa nº 54000.000207/2017-60 foi instaurada pelo Incra Sede para apurar denúncia de possíveis irregularidades nos procedimentos técnicos e administrativo de identificação e demarcação do Território de Morro Alto, localizado nos Municípios de Osório e Maquiné/RS.

5.1.2 - FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

298. Analisou-se, neste tópico, o trâmite dos procedimentos correcionais (ciência – instauração - relatório final – julgamento - publicação) e os controles internos relativos a processos pendentes de instauração, em curso ou arquivados, mormente, a priorização de processos com risco de prescrição.

299. Importa acrescentar que no Incra-SR(11)/RS não há um setor responsável pelo recebimento de denúncias e representações. De acordo com informações da Unidade, as denúncias podem ser realizadas por meio do sítio eletrônico do Incra Sede, ou por intermédio de mensagem eletrônica, constante do mencionado endereço. Quando chegam via LAI, há na UPC dois servidores responsáveis pelo tratamento. A partir da implementação do SEI, caso as demandas sejam por meio do e-SIC, a Ouvidoria da Sede abre o processo no SEI e atribui ao Gabinete da Unidade. Quanto às denúncias geradas na própria Superintendência, a UPC utiliza o protocolo Central, que recebe as demandas, cria o processo no SEI e atribui ao Gabinete, que encaminha para as Divisões competentes.

300. No âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul, no que pertine às denúncias/representações, de acordo com a Portaria INCRA nº 191/2009, cabe à Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra-SR(11)/RS, tão logo receba a denúncia ou representação, proceder à análise e pronunciamento a fim de subsidiar a tomada de decisão da autoridade administrativa competente, quanto ao juízo de admissibilidade.

301. Havendo necessidade, o procedimento é iniciado pelo Gabinete da Unidade, que escolhe os membros da comissão e redige a minuta da portaria.

302. Quanto ao controle e acompanhamento dos trabalhos das Comissões, a responsabilidade é atribuída tanto ao Gabinete do Incra-SR(11)/RS quanto à Divisão de Administração. No âmbito da UPC, não há registro de descumprimento dos prazos estabelecidos pela legislação por parte das comissões haja vista que os procedimentos e prazos são estabelecidos por ordem de serviço e a comissão necessitando de dilação de prazo, solicita tal prorrogação.

303. Importa acrescentar, que a Divisão de Administração detém o controle dos processos após o término dos trabalhos da Comissão, acompanhando o deslinde do processo na esfera administrativa. No entanto, quando passa para a esfera judicial, cabe a PFE-INCRA/RS atuar nesse acompanhamento, e se necessário solicitar subsídios ao Gabinete.

304. No tocante à análise das conclusões dos trabalhos das Comissões, compete à PFE/INCRA/RS verificar se foram atendidas as formalidades legais dos procedimentos disciplinares e examinar o mérito, sugerindo o acolhimento ou não do Relatório final.

305. De acordo com informações da Unidade, não se faz necessária a priorização na instauração dos procedimentos disciplinares, haja vista a pouca incidência de processos. Diante da necessidade de investigar algum indício de infração administrativa, os processos são instaurados de forma tempestiva. Na UPC há somente um processo pendente de instauração. O acompanhamento dos trabalhos das comissões é realizado por meio do Gabinete da Superintendência, e tão logo conclusos, os processos são encaminhados para arquivamento nas Divisões de ocorrência da infração disciplinar.

306. Quando os processos disciplinares são encaminhados para julgamento em lugar diverso da Superintendência Regional, o Gabinete da UPC acompanha o seu deslinde.

307. Quanto às publicações, instaurado o processo com a assinatura da Portaria de designação da Comissão e/ou após o julgamento dos procedimentos disciplinares pelo Superintendente, o processo é encaminhado para o Serviço de Desenvolvimento Humano da Divisão Administrativa do Incra-SR(11)/RS que prepara o ato a ser publicado e envia à Diretoria Administrativa do Incra Sede para as providências relativas às publicações, haja vista que as publicações são centralizadas no Incra Sede.

308. Assim, no âmbito do Incra-SR(11)/RS, não foram verificadas falhas no fluxo de procedimentos entre o recebimento de denúncias e o arquivamento do processo.

309. Importa acrescentar que é conveniente e oportuno, para o regular tratamento das denúncias, que se mantenha no âmbito do Incra-SR(11)/RS a análise, em sede de juízo de admissibilidade e prévia ao julgamento, pela PFE/Incra/RS.

5.1.3 CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

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

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

312. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no

Termo de Uso⁵, razão pela qual a citada Portaria dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (art. 1º, §3º).

313. Ademais, embora o Termo de Uso do CGU-PAD não estabeleça a obrigatoriedade de alimentação do módulo “pendente de instauração” do sistema com informações dos processos pendentes de instauração, sugere-se que a UPC adote esta rotina, com vistas ao aprimoramento da gestão de sua atividade correcional.

314. No caso da UJ, em atendimento ao disposto na Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGU-PAD, no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária designou-se os seguintes servidores para executar as atribuições inerentes ao cadastramento, acompanhamento e registros de processos disciplinares no sistema: Gustavo Diefenthaler Filho, Analista Administrativo, matrícula nº 1616328 e Claudete D'Ávila Alves, Contador, matrícula nº 0157115.

5.1.3.1 FALHA NO CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO CGU-PAD

315. Ao examinar o cumprimento das disposições contidas na mencionada Portaria, constatou-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, no registro e na tempestividade da atualização das fases do seguinte processo:

Tabela 1 – Relação de processos sem registro e/ou desatualizados no CGU-PAD.

Processo	Situação/fase processo físico	Situação/fase CGU-PAD
54000.032559/2017-84	Aguardando julgamento	Não cadastrado

Fonte: Consultas realizadas no CGU-PAD e processos físicos.

5.1.4 RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

316. Neste ponto, verificou-se se a Unidade possui recursos humanos e financeiros, espaço físico e equipamentos suficientes para o exercício da atividade disciplinar.

317. Assim, a partir do quantitativo de servidores da unidade e da demanda de processos correntes, examinou-se a suficiência de servidores alocados para o exercício de atividades burocrático-disciplinares, de salas, arquivos para guarda de processos, equipamentos de trabalho (estações de trabalho, computadores, impressoras), recursos financeiros (diárias), entre outros.

318. No que se refere à infraestrutura, o Incra-SR(11)/RS não dispõe de setor específico

⁵ O Termo de Uso, aprovado pela Portaria CGU nº 1.166, de 16 de agosto de 2007, estabelece que devem ser registrados no CGU-PAD os seguintes atos: instaurações; prorrogações; reconduções; indiciamentos; encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora; julgamentos; anulações; pedidos de reconsideração e decorrentes decisões; recursos hierárquicos e decorrentes decisões; e instaurações de processos de revisão.

para a condução e acompanhamento de procedimentos disciplinares, porém, há cinco servidores: Angela Vieira, Mat. SIAPE 0722893, Técnico Cadastro Rural; Cesar Augusto Maciorowski Ferreira, Mat. SIAPE 1212446, Administrador; Claudete D'avila Alves, Mat. SIAPE 0157115, Contador; Lissandra Colombo da Silveira, Mat. SIAPE 1558794, Analista Administrativo e Simone da Silva Santa Helena, Mat. SIAPE 1474138, Fiscal de Cadastro e Tributação Rural, que se dedicam às atividades disciplinares, em que pese não haver exclusividade. No entanto, diante da realidade da UPC, em que há poucos processos disciplinares, o número de servidores é suficiente para a realização das atividades correcionais.

319. Ainda, verificou-se que a UPC não possui uma sala específica para funcionamento das comissões disciplinares, no entanto, tão logo instauradas as comissões, uma sala é reservada e preparada com todos os equipamentos necessários para a realização dos trabalhos da comissão.

320. Quanto à guarda dos processos em andamento, fica a cargo do Presidente da Comissão; e os finalizados são armazenados no setor onde houve a ocorrência da irregularidade. No entanto, com a criação do Sistema Eletrônico de Informação, os processos são alimentados via SEI. No que se refere aos processos físicos que já existiam, a UPC está em fase de montagem de uma sala própria para a guarda desses processos. Assim com a criação do arquivo central, todos os processos serão transportados para esse local e monitorados por servidores da Unidade.

321. No tocante a recursos financeiros disponíveis para a condução dos trabalhos das comissões, a UPC não enfrenta dificuldades para a condução dos processos. Quando necessário, solicita-se ao Incra Sede, o que é prontamente atendido.

5.1.5 COMISSÕES DISCIPLINARES

322. Nesse tópico, analisou-se a existência de pessoal capacitado para a condução de processos disciplinares e em quantidade suficiente; eventuais dificuldades que as comissões encontram para exercer suas atribuições (logísticas, diárias, etc.); a regularidade na formação (quantidade, estabilidade, impedimentos, etc.); incentivo para atuação em comissões disciplinares; seleção de membros, entre outros.

323. A UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares. A escolha de membros das comissões é realizada caso a caso entre servidores capacitados e disponíveis.

324. Quanto à disponibilidade de recursos humanos para atuar em comissões, a UPC conta com 02 (dois) servidores capacitados nos últimos cinco anos, conforme relação abaixo:

Tabela 2 – Relação de servidores capacitados – 2013 a 2017

Nome	Cargo	Matrícula	Ano do curso	Instituição Promotora
CÉSAR AUGUSTO MACIOROWSKI FERREIRA	Administrador	1212446	2013	AGU
SIMONE DA SILVA SANTA HELENA	Fiscal de Cadastro e Tributação	1474138	2015 e 2017	AGU

	Rural			
--	-------	--	--	--

325. Considerando o registro de resistência dos servidores em integrar comissões disciplinares, é interessante que a unidade avalie a possibilidade de estimular mais servidores a se capacitarem na temática disciplinar, com o escopo de facilitar a condução dos trabalhos disciplinares da UPC.

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

5.1.5.1 CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR

327. Constata-se que as servidoras Lissandra Colombo da Silveira, Claudete D'Avila Alves e Angela Vieira, que efetivamente vêm atuando nos procedimentos disciplinares, foram capacitadas, respectivamente, em 2009, 2007 e 2010, portanto, há mais de oito anos, necessitando que os Gestores da UPC providenciem capacitação em matéria disciplinar para as mencionadas servidoras, bem como para outros servidores do Incra-SR(11)/RS que tenham perfil para atuar em comissões disciplinares.

5.2 - AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

328. A partir das informações extraídas do CGU-PAD, das respostas às SAs e das análises dos processos, determinou-se os seguintes indicadores gerenciais.

5.2.1 INDICADORES DE TEMPORALIDADE

Tabela 3 – Relação de processos pendentes de análise e/ou instauração em 31/12/2017.

Processo	Objeto	Data de notícia do fato	Data do Juízo de admissibilidade (se existente)	<u>Tempo decorrido desde a data de notícia do fato</u>
54000.032559/2017-84	Apuração do acidente veicular ocorrido em 24/11/2017	24/11/2017	.*	37 dias

* Juízo de admissibilidade pela PFE/INCRA/RS, em 9/3/2018 e instauração de Sindicância Investigativa em 2/4/2018.

329. No entanto, após juízo de admissibilidade da PFE/INCRA/RS, em 9/3/2018, o Superintendente instaurou Sindicância Investigativa, por meio da Portaria nº 452, de 27/3/2018, publicada no BS nº 14, de 2/4/2018, para apurar os fatos apontados no mencionado processo. A mencionada Sindicância Investigativa fora concluída e encontra-se em fase de julgamento.

Tabela 4 – Relação de processos julgados em 2017.

Processo	Tipo	Data de Instauração	Data do Relatório	Data do Julgamento	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	<u>Tempo decorrido desde a instauração</u>
54220.001152/2017-11	SIND INV	13/11/2017	6/12/2017	12/12/2017	23 dias	6 dias	48 dias

Fonte: Processos analisados.

330. Da análise dos indicadores de temporalidade, pode-se constatar a tempestividade das ações disciplinares.

5.2.2 INDICADORES DE RESULTADO

Tabela 5 – Relação dos resultados de juízos de admissibilidade realizados em 2017.

Processo	Objeto	Data do Juízo de admissibilidade	Proposta/Resultado do Juízo de Admissibilidade
54220.001152/2017-11	Apuração da causa do acidente ocorrido em 17/7/2017, envolvendo viatura de propriedade do INCRA/RS	11/10/2017	Instauração de Sindicância Investigativa

Fonte: Processos analisados.

Tabela 6 – Relação dos resultados de julgamentos realizados em 2017.

Processo	Objeto	Data do Julgamento	Resultado do Julgamento
54220.001152/2017-11	Apuração da causa do acidente ocorrido em 17/7/2017, envolvendo viatura de propriedade do INCRA/RS	12/12/2017	Arquivamento

Fonte: Processos analisados.

331. Da análise dos indicadores de resultados, pode-se constatar que houve apenas um juízo de admissibilidade, culminando pela instauração da única Sindicância Investigativa em curso no exercício de 2017, a qual foi arquivada, portanto, não houve nenhum servidor apenado.

332. Salienta-se que não foram firmados Termos de Ajustamentos de Conduta - TAC no Incra-SR(11)/RS no exercício de 2017.

5.2.3 REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

333. Com a finalidade de verificar a regularidade formal e material dos procedimentos

disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, foi examinado o seguinte processo em andamento no exercício de 2017:

Tabela 7 - Relação de processos instaurados analisados

Processo	Tipo	Objeto	Fase	Resultado
54220.001152/2017-11	SIND INV	Apuração da causa do acidente ocorrido em 17/7/2017, envolvendo viatura de propriedade do INCRA/RS	Julgado	Arquivado

Fonte: Processos analisados.

334. Da análise, constataram-se meras inconformidades no procedimento instaurado, notadamente o seguinte: (i) ausência de comunicação à Chefia do servidor Reinaldo Santos de Souza, acerca da sua oitiva na condição de investigado; (ii) ausência de deliberação da comissão acerca da solicitação de orçamentos para conserto das avarias do veículo; e (iii) ausência de deliberação da comissão acerca da oitiva com o terceiro Sr. Tiago de Oliveira Pereira, causador do acidente com o veículo do Incra.

335. Verifica-se que a comissão sindicante atuou de forma tempestiva, conforme se constata que o tempo médio despendido entre a fase da Instauração e o Relatório, no âmbito do processo disciplinar nº 54220.001152/2017-11 foi de 23 dias.



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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 30 de julho de 2018.

Parecer nº: 2018/0017

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0017

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul - (SR-11)

Município e UF da Unidade Auditada: Porto Alegre/RS

Órgão Supervisor: Casa Civil da presidência da República

Exercício auditado: 2017

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

2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, identificou-se o registro de imóveis no SpiuNet, bem como a discriminação de plano de ação no Relatório de Gestão da Unidade, o que evidencia os esforços empreendidos pela UPC com vistas a regularização a situação. Vale ressaltar, todavia, que fragilidades em sistemas corporativos de controle, que ainda não permitem afirmar com segurança o quantitativo total de imóveis sob responsabilidade da UPC, demandam a realização de inventário definitivo e unificação das informações sobre imóveis previamente adquiridos, e podem, por isso, impactar o cumprimento do prazo previamente estabelecido com a corte de contas para o seu completo registro contábil.

3. Sob a perspectiva da gestão dos mecanismos de governança, observou-se a morosidade na atuação frente aos controles sobre transferências voluntárias, com impacto no processo de aprovação/reprovação das respectivas prestações de contas, situação já alertada em ações de controle anteriormente realizadas. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi evidenciaram comprometimento da segregação de funções, além do registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial sem a respectiva conformidade documental.

4. Ressalta-se que, em atendimento à recomendação apresentada no

relatório preliminar, a UPC, quando da manifestação, apresentou providências no sentido de determinar ao Contador responsável que se abstenha de emitir documentos de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial no SIAFI, assim como nomeou outro servidor para realizar as atividades de conformidade de gestão, configurando assim, o atendimento ao princípio da segregação de funções.

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

6. Com relação às atividades correccionais, após análise do ambiente correccional e dos procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, verificou-se, em geral, que a atividade é realizada de maneira esporádica e satisfatória. No entanto, a falta de capacitação dos servidores em matéria disciplinar e de políticas para incentivar a participação dos servidores nas ações correccionais pode impactar negativamente a regularidade e efetividade dos procedimentos disciplinares futuros.

7. Importa ressaltar, por fim, a boa prática administrativa com potencial de impactar positivamente as operações da UPC no que tange ao gerenciamento de risco e consequente aprimoramento dos controles internos de sua área meio. Assim, destaca-se o desenvolvimento de procedimentos/rotinas nas atividades de transferências voluntárias e compras e contratações. Neste contexto, as citadas ferramentas tem potencial para fornecer informações que serão utilizadas como mitigadoras de riscos para a gestão e também para o suporte ao planejamento da Política Nacional de Reforma Agrária.

8. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0017, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0017.

9. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0017, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0017, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992.

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Edson Leonardo Dalescio Sa Teles, Secretário de Controle Interno**, em 31/07/2018, às 22:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0730920** e o código CRC **31EEADBD** no site:



https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00010.000117/2018-10

SEI nº 0730920



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

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 31 de julho de 2018.

Certificado nº: 2018/0017

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0017

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Sul - (SR-11)

Município e UF da Unidade Auditada: Porto Alegre/RS

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados, entre 01/01/2017 e 31/12/2017, 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 nº 2018/0017, 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 da avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no mencionado relatório, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização seja pela **regularidade com ressalvas**, em conformidade com Matriz de Responsabilização anexa.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Coordenador-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão**, em 31/07/2018, às 22:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0730916** e o código CRC **E35BD65E** no site:



https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00010.000117/2018-10

SEI nº 0730916