

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINTEND.ESTADUAL DE M.GROSSO-INCRA/SR-13

Exercício: 2013

Processo: 54240.000941/2014-53

Município: Cuiabá - MT

Relatório nº: 201407459

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO MATO GROSSO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/MT,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407459, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Superintendente Regional em Mato Grosso do Incra/SR-13.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período 10/03/2014 a 16/04/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contemplam a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contêm as informações, falhas ou irregularidades para proposição de julgamento das contas com ressalva ou pela irregularidade, nos termos dos incisos II e III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992. Consiste, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



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

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Verificamos na Prestação de Contas da Unidade a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN-TCU- Nº 63/2010; pelas DN-TCU nº 127/2013 e nº 132/2013; e pela Portaria-TCU nº 175/2013.

Em acordo com o estabelecido na Ata de Reunião firmada entre a CGU (DRDAG/DR/SFC) e o TCU (SecexAmb), e, ainda, na Ata de Reunião firmada entre a Secex-MT e a Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso, em relação às prestações de contas ordinárias customizadas das Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – SR/Incra, que trata os §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

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

(i) As informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme normativo do Tribunal de Contas da União?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e das peças complementares, a partir dos exames nas informações presentes no Processo nº 54240.000941/2014-53, conforme seguem:

Quadro 01: Identificação da Unidade Jurisdicionada

Poder: Executivo		
Órgão de Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário		Código SIORG: 17125
Identificação da Unidade Jurisdicionada		
Denominação completa: Superintendência Regional em Mato Grosso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária		
Denominação abreviada: Incra/MT (SR-13)		
Código SIORG: 04038	Código LOA: 49201	Código SIAFI: 373073
Situação: Ativa		



Natureza Jurídica: Autarquia Federal	
Principal Atividade: Administração pública em geral	Código CNAE: 84.11-6-00
Telefones/Fax de contato:	(65) 3644-1104 (65) 3644-1122
Endereço eletrônico: publico@incra.gov.br	
Página da internet: www.incra.gov.br	
Endereço Postal: Rua E, s/n – CPA. CEP: 78.049-929 – Cuiabá MT	
Normas relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Normas de criação e alteração da Unidade Jurisdicionada	
- Decreto nº 1.110, de 09 de junho de 1970 – Dispõe sobre a criação do Incra - Decreto-Lei nº 2.363, de 21 de outubro de 1987 – Dispõe sobre a extinção do Incra - Decreto Legislativo nº 02, de 29 de março de 1989 – Dispõe sobre o restabelecimento do Incra	
Outras normas infra legais relacionadas à gestão e estrutura da Unidade Jurisdicionada	
- Portaria MDA nº 20, de 08/04/2009 – Regimento Interno do Incra - Decreto nº 6.812, de 03/04/2009 – Estrutura Regimental do Incra	
Unidades Gestoras relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Código SIAFI	Nome
373074	Projeto Fundiário Cáceres
373075	Projeto Fundiário Vale do Araguaia
373076	Projeto Fundiário Vale do Guaporé
373077	Projeto Fundiário Norte de Mato Grosso
373078	Projeto Fundiário Diamantino
133005	Unidade Avançada Colíder
133007	Unidade Avançada Conjunto Peixoto de Azevedo
Gestões relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Código SIAFI	Nome
37201	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Relacionamento entre Unidades Gestoras e Gestões	
Código SIAFI da UG	Código SIAFI da Gestão
373073	37201

Fontes: SIAFI e Relatório de Gestão 2013 Incra/SR-13.

Comparando-se os dados apresentados no Relatório de Gestão com os existentes no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, concluiu-se que os dados relacionados à identificação da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso – SR/13 apresentam-se fidedignos e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) *A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?* (ii) *As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013?* A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Estadual de Mato Grosso do Incra – SR/13 foi analisado o Processo nº



54240.000941/2014-53 e o Relatório de Gestão do INCRA/MT para o exercício de 2013, sendo constatado que a Unidade não elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas orientadoras da prestação de contas do exercício definidas pelo Tribunal de Contas da União.

Haja vista a não apresentação de informações requisitadas ou quanto à apresentação de informações inconsistentes referentes aos itens/subitens, conforme apresentado na sequência, conclui-se que não houve o atendimento integral à norma de prestação de contas do exercício 2013, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 02: conteúdos obrigatórios do Relatório de Gestão - DN TCU nº 127/2013

Item da DN 127/2013	Inconsistências do Relatório de Gestão de 2013 da SR-13
2.1	SR-13 fez cópia do que consta no item 2.1 do Relatório de Gestão do INCRA Sede, o que não se aplica diretamente ao caso da SR-13. Relatório não apresenta os resultados estratégicos ou de longo prazo.
3.1.1	Ausência de dados financeiros no quadro 2 do Relatório de Gestão 2013 da SR-13.
3.1.2	Planejamento para eliminação do passivo de processos protocolados.
3.1.5 a	Ausência de dados no quadro 4. O INCRA/MT sabe que os dados cadastrados no SNCR estão inconsistentes, pois a soma da área de imóveis rurais supera a área total do Estado de Mato Grosso. Deveria haver um trabalho para a depuração desses dados, conforme a CGU já havia apontado no item 9.4.2.1 do Relatório de Auditoria 201203473, referente ao exercício de 2011, o que gerou, à época, a recomendação, ainda não atendida, para a Unidade “atualizar os registros cadastrais existentes e aperfeiçoar os métodos e instrumentos de pesquisas coleta e tratamento de dados e informações rurais”.
3.1.5 b	Faltam metas para certificação no próximo exercício dos processos antecedentes à implantação do SIGEF.
3.1.5 c	Insuficiência na atuação em regularização fundiária.
3.1.6	O Relatório de Gestão não apresenta a estratégia de atuação da Unidade para a destinação de terras públicas e as ações implementadas no combate à grilagem de terras públicas.
3.2.1	Faltam dados de execução física e orçamentária do Quadro 5 do Relatório de Gestão, com as ações do macroprocesso de Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos.
3.2.2	Faltou apresentar o planejamento nas ações de obtenção e os resultados obtidos nas atividades de vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de reforma agrária no exercício 2013. A maioria dos imóveis desapropriados em Decretos de dezembro de 2013 foi vistoriada em 2010. O Relatório de Gestão da SR-13 omitiu os fatores que dificultaram os trabalhos de obtenção de terras em 2013.
3.2.3	Não foram apresentados os dados da atuação da SR-13 na gestão dos valores descontados no exercício referentes a áreas de reserva legal e das áreas de preservação permanente APP.
3.2.4	Não houve levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados para fins de registro, pela Contabilidade da SR-13, em contas contábeis específicas.
3.2.5	Não houve apresentação dos resultados obtidos no assentamento de famílias contempladas no PNRA no exercício e planejamento para o próximo exercício. Isso é importante principalmente como diagnóstico da situação regional, contribuindo para a busca de eficiência nos resultados da Unidade.
3.2.6	A falta de atividades de controle dificulta o acompanhamento da regularidade normativa dos processos, nas atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações.
3.2.7	Como não foram exibidos resultados no quadro 7 do Relatório de Gestão 2013 da SR-13. Portanto, não há como se ter uma ideia do valor médio do gasto com obtenção de terras (R\$ por hectares). Não tendo sido informados os valores pagos por títulos da dívida agrária (nas desapropriações), o que foi informado por meio do Sistema SIAFI (Ação 0211B) são pagamentos referentes às benfeitorias úteis ou necessárias. Além dos dados dos totais das desapropriações em 2013, é desejável que a Unidade apresente os indicadores dos três últimos



	exercícios. Embora não tenha sido indicado pelo TCU, custos por hectares (valores totais das desapropriações no exercício dividido pela área total arrecadada) deveriam ser informados em séries temporais, pois são fundamentais para medir a evolução dos custos da terra nua, o que seria uma medida de boa governança para a SR. Outros índices previstos na DN 127/2013, os percentuais de licenciamento protocolados em 2013 e de projetos de assentamentos com licença ambiental em vigor, também foram omitidos. O Quadro 7 do Relatório de Gestão da SR-13, reproduzindo informe da DN TCU 127/2013, menciona a Resolução CONAMA 387/2006. Essa norma foi revogada pela Resolução CONAMA 458/2013, que mudou a lógica do licenciamento ambiental em assentamentos rurais. Assim, as informações nesse campo poderiam ser substituídas por dados referentes aos processos de Cadastro Ambiental Rural protocolados no órgão ambiental de Mato Grosso e previstos na Lei 12651/2012. Importante ressaltar que as demais atividades agrossilvipastoris e empreendimentos de infraestrutura nos assentamentos continuam passíveis de licenciamento. Seria pertinente que a UJ fizesse uma contextualização dessas mudanças e de seu impacto regional, de modo a explicitar, perante o TCU, seu esforço no sentido de assegurar que as atividades e empreendimentos planejados e desenvolvidos nas áreas destinadas à reforma agrária em Mato Grosso sob a sua jurisdição cumprem a função social da propriedade no plano ambiental.
3.2.8	O Relatório de Gestão da SR-13 não apresentou a situação ambiental dos assentamentos instituídos no exercício, destacando a quantidade de assentamentos com áreas de reserva legal (RL) e área de preservação permanente (APP) preservada e não preservada, incluindo estimativas de custo para recuperação dessas áreas. A CGU reconhece que esse tipo de levantamento é complexo e não pode ser adequadamente produzido no pouco tempo disponível para a elaboração de um relatório de gestão. Mas, essa justificativa deveria estar no Relatório de Gestão. De qualquer modo, seria adequado, pelo menos, propor uma estratégia para o levantamento dessas demandas. A edição do Decreto 8235/2014 irá contribuir a qualificação da atuação o INCRA/MT na regularização das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, inclusive as que poderão ser efetivadas mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação.
3.3.1	Faltam as estratégias a serem adotadas relacionadas ao desenvolvimento de projetos de assentamento.
3.3.2	Falta um diagnóstico, por microrregião da jurisdição da SR, do déficit de infraestrutura, como abastecimento de água, energia, estradas e assistência técnica.
3.3.4	O Relatório não tratou do Crédito Instalação, nem do Programa Nacional de Habitação Rural, que deriva do Programa Minha Casa Minha Vida e vai substituir o Crédito Instalação.
3.3.5	A SR-13 deve aperfeiçoar as atividades de controle do gestor para assegurar a fidedignidade dos registros referentes à atividade de desenvolvimento de projetos de assentamento no âmbito da SR.
3.3.6	Nenhum dos resultados foi preenchido, nem se apresentaram metas para o exercício de 2014.
3.3.9	O Relatório de Gestão nada informou. Como somente um assentamento foi licenciado em Mato Grosso, esse campo se destinava, portanto, ao preenchimento da situação atual de cumprimento do TAC que foi expedido por ocasião da emissão da licença ambiental do Projeto de Assentamento Vale do Amanhecer, em Juruena/MT, Licença Ambiental Única LAU nº 8398/2012.
4.1	Não constam os resultados obtidos no atendimento ao público da reforma agrária.
4.2	O Relatório de Gestão nada informou. Aqui a SR-13 deveria esclarecer como o Superintendente Regional e demais membros do Comitê de Decisão Regional controlam as atividades de prestação de serviço ao público da reforma agrária, de modo a evitar o cometimento de irregularidades por servidores da autarquia. Caberia uma reflexão sobre as áreas críticas da SR-13, tais como nos processos de certificação de imóveis, na concessão de crédito instalação e nas ações de desapropriação de imóveis, evitando-se, nesse caso, que áreas que tenham tipologia de solo ou características ambientais inadequadas para a reforma agrária sejam desapropriados por valores muito acima dos custos de mercado.
5.2	O Relatório não apresentou as estratégias de atuação destinadas a melhorar o clima organizacional.
5.4 b	Houve erros na composição do índice, que acabaram refletindo uma realidade distorcida (os percentuais referem-se ao total de servidores do INCRA no Brasil, quando deveriam ser medidas em relação ao contingente da própria Unidade).
5.5	Não houve análise crítica sobre a distribuição de servidores, cuja distorção foi apontada em item específico neste relatório de auditoria.



6.2	Nenhuma informação sobre a situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da SR em contas contábeis pertinentes.
6.3	Nenhuma das informações referentes à demonstração da gestão dos créditos instalação a receber que sejam registrados nas contas contábeis 1.2.2.4.9.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros e 1.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos foi informada no Relatório de Gestão. Sobre a preocupação do TCU quanto aos mecanismos de cobrança dos créditos, em especial quanto aos critérios para a qualificação do crédito quanto às perspectivas de efetivo recebimento, é importante salientar que está em desenvolvimento pelo INCRA Sede um sistema que permite a sistematização dos valores devidos pelos beneficiários do crédito, a partir dos registros no SIPRA.
6.4	O Relatório de Gestão não informou quais foram as atividades de controle instituídas pela área contábil e financeira da SR-13 para assegurar a fidedignidade do registro contábil dos atos e fatos da gestão da SR. Não obstante a omissão, registra-se que a SR-13, sobretudo a partir da posse em 2013 de novos contadores admitidos em concurso público, tem adotado uma linha de acompanhamento rígido dos atos e fatos com repercussão financeira e orçamentária, realizando a conformidade de gestão e contábil na Unidade e registrando no SIAFI as ocorrências de desconformidade porventura detectadas. Nesse sentido, e faltou esse tipo de informação no Relatório de Gestão, melhoraram significativamente os controles contábeis da Unidade em relação às práticas até então vigentes. O setor de contabilidade SR-13/A4 tem atuado de forma a melhorar os controles internos, seja por meio do exame dos atos e fatos com repercussão financeira, seja pelo questionamento (em despachos) de algumas medidas tomadas pelos gestores.
7.2	Não foram prestadas informações sobre os controles instituídos para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos da SR-13.
7.3	Não há exame da conformidade dos atos inseridos nos sistema informatizados do INCRA, em da fidedignidade das informações extraídas do SIPRA ou do SIR.
7.4	Não houve informações sobre os controles instituídos pela Superintendência para assegurar a boa e regular gestão dos créditos a receber de parceiros e dos empréstimos concedidos. Mas, conforme salientado anteriormente, o INCRA Sede está desenvolvendo um sistema para totalizar as informações referentes aos créditos, possibilitar o controle de inadimplência e facilitar o processo de cobrança dos devedores.
8.1	Ausente do Relatório de Gestão a demonstração do cumprimento das determinações do TCU no exercício.
8.2	Não consta do Relatório de Gestão a posição quanto ao cumprimento das recomendações da CGU. A posição sobre as pendências do exercício anterior constam deste relatório de auditoria.
9.1	Não consta a demonstração dos registros feitos por intermédio da Ouvidoria Agrária.
10.1	Existe uma grande pendência quanto a processos abertos, com comissão de sindicância instaurada ou não, em anos anteriores e sem conclusão. A existência de processos em andamento na Unidade sem a apuração dos fatos potencializa os riscos de preclusão na pretensão punitiva.

Fonte: Relatório de Gestão do INCRA/MT SR-13

Pode-se concluir que a principal atividade no processo de prestação de contas de 2013 do INCRA/MT SR-13, que é a elaboração do Relatório de Gestão, restou comprometida, prejudicando a compreensão dos mecanismos internos de governança utilizados pela Unidade ao longo do exercício.

Registra-se, ainda, que foram elaborados o rol de responsáveis e o parecer da auditoria interna do Incra, que constam do Processo nº 54240.000941/2014-53.

2.3 Avaliação do Planejamento

As análises realizadas ao longo dos trabalhos de campo, a partir do exame do Plano de Ação da SR-13 para 2013, enviado à CGU em 24/07/2013 pelo Superintendente Regional, demonstraram a vinculação entre as ações ou metas



planejadas para o exercício sob exame e os resultados aferidos ao final do exercício, embora haja perda da eficiência no atingimento das metas em razão de deficiências na logística da Unidade, em especial quanto à oferta de um número de viaturas oficiais operacionais adequado às necessidades estabelecidas a partir das ações previstas no planejamento estratégico.

Contudo, a ausência de referências no Relatório de Gestão 2013 quanto às ações planejadas prejudica a transparência em relação à existência de uma estrutura verticalizada em termos de programas, objetivos e metas a serem desenvolvidas anualmente, com o objetivo de cumprir a Missão e Visão de Futuro da Autarquia.

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

Tendo por base as informações constantes no Relatório de Gestão 2013 do INCRA/MT SR-13 e as informações prestadas em resposta à Solicitação de Auditoria 201404690/004, por meio do Ofício INCRA/SR-13 nº 0572/2014, foram examinadas as seguintes questões de auditoria:

(i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) estão sendo atingidos?

(ii) A Superintendência Regional do INCRA (SR-13) estabeleceu cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas? (iii) Em havendo cronograma, se esse vem sendo cumprido de acordo com o planejado? (iv) A Superintendência Regional do INCRA (SR-13), no âmbito de sua jurisdição, tem conhecimento do número de pessoas inscritas no Programa Nacional da Reforma Agrária - PNRA e não atendidas (passivo)?

(v) Existem controles internos administrativos relacionados à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR?

(vi) A Superintendência Regional do INCRA (SR-13) vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na Internet, à relação de beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em cumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

Em relação à primeira questão, o INCRA/MT não apresentou os dados de execução financeira, previstos no quadro 05 no Relatório de Gestão de 2013 da SR-13, com os resultados das ações do macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária. Apurou-se, todavia, a ocorrência de emissão de decretos de desapropriação, em dezembro de 2013, tendo por base laudos desatualizados, além da aprovação no exercício, pelo Comitê de Decisão Regional da SR/13 – CDR, de uma fazenda com alto custo e pequena capacidade de assentamento, configurando a ocorrência de atos prejudiciais ao interesse público e dificultando o atendimento aos objetivos programáticos da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.

Em relação à segunda e terceira questões, a informação prestada pela SR-13/A4, Setor de Contabilidade, é que não há cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro em contas contábeis específicas. Tal diagnóstico também pode ser extraído com base nas informações disponíveis no Relatório de Gestão de 2013 do INCRA SR-13.

Nas questões de auditoria sobre os controles da demanda do público do PNRA, não existe atualização periódica dos dados do SIPRA, do que resultam fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos



beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional do Estado de Mato Grosso/SR-13.

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211B – INCRA Mato Grosso (SR-13)

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 211B em decorrência na necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas. Trata-se da Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, que tem por finalidade o pagamento de valores referentes à obtenção de imóveis rurais, por desapropriação ou aquisição direta, e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à reforma agrária, de acordo com os respectivos decretos de desapropriação por interesse social ou homologação dos acordos de compra e venda direta.

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

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG. Para pagamento do valor da terra nua, realizado por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), os recursos referentes a esses títulos não são repassados às Superintendências Regionais (SR) e são pagos diretamente pelo INCRA Sede. Já em relação à indenização de benfeitorias, os recursos financeiros são descentralizados pelo INCRA Sede para pagamento diretamente pela SR.

Quadro 03 - Ações do macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária.

Ação	Plano Orçamentário	Unidade	Meta física	Execução
211A	Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Vistoria realizada (hectares)	120.000,00	35.047,5543
211A	Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.	Família assentada (und)	1497	3310
211B	Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Emissão de TDA (ha)	0	0
211B	Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Emissão de TDA (ha)	0	147.483.50
211A	Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	Assentamento beneficiado/monitorado (und)	8	10
211A	Licenciamento Ambiental de Assentamento da Reforma Agrária	Licença protocolada (und)	1	1

Fonte: Relatório de Gestão 2013 do INCRA/MT SR-13

A análise crítica do Relatório de Gestão 2013 do INCRA/MT SR-13 indica inconsistência entre as informações do quadro 03, acima, e que reproduz informações



do quadro 5 do Relatório de Gestão da Unidade, folha 21, em relação às informações existentes à folha 23 do Relatório de Gestão, segundo as quais, foi apresentado o seguinte desempenho da Unidade em 2013:

“Meta Física Programada: 117.162,5209 ha. Área vistoriada (ha): 146.983,2296 ha. Pode-se verificar, pelos dados acima, que a previsão para quantitativo de área a ser vistoriada foi superada e os recursos financeiros programados não foram utilizados em sua totalidade, bem como foram pagos a servidores de outras áreas da Regional em cumprimento a determinação superior. Cabendo aqui informar que servidores da área de Obtenção ainda aguardam pagamentos de suas diárias complementares que constam em processo administrativo, informando ainda que realizaram os trabalhos determinados. Ficou estabelecido que a unidade física da Ação é “área vistoriada”. Entretanto, esta Ação contempla recursos para vistorias preliminares e/ou avaliações, identificação de terras públicas, honorários de perícias judiciais, custos de deslocamentos para imissão na posse de imóveis, custas de desmonte em ações de desapropriação, custos de publicações de editais, monitoramento e fiscalização pela Sede e recursos de investimento para aquisição de material permanente, destinados a todas as unidades do INCRA, sendo estes últimos de aplicação centralizada. O INCRA realizou em 2013 por meio de sua Divisão de Obtenção de Terras vistorias em 17 imóveis rurais que girou em torno de 146.983,2296 ha (Relatório de Gestão 2013, INCRA/MT SR-13)”.

De todas as questões que afetam negativamente no exercício os resultados da Divisão de Obtenção da SR-13, a principal reside na falta de rigor na avaliação de imóveis, com inobservância de requisitos estabelecidos na Norma de Execução nº 52/2006. Tratam-se de situações em que o Comitê de Decisão Regional (CDR) aprovou a desapropriação em imóvel rural cujo solo incide em área imprópria para a reforma agrária, com pequena capacidade de assentamento.

O Relatório de Gestão 2013 da SR-13 menciona as ações decorrentes da desapropriação na Fazenda Lírio Branco, de Nortelândia/MT, cuja área é parcialmente incidente em Unidade de Conservação, tendo sido aprovada a um elevado custo por família, o que aponta falhas na governança do Incra/MT relativas aos processos de desapropriação de competência da Unidade Jurisdicionada.

A conclusão é que a Unidade, por não constituir Grupos Técnicos de Vistoria e Fiscalização compostos na forma prevista na Instrução Normativa nº 62/2010, expõe a erros os membros do CDR, responsáveis pela aprovação da indicação dos imóveis para desapropriação.

2.5 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) foram atingidos?*
- (ii) A relação objeto do gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?*
- (iii) As informações apresentadas pelo Incra/MT SR-13 quanto ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento são confiáveis?*
- (iv) A estratégia e as ações adotadas pela SR-13 estão alinhadas com a estratégia do Incra-Sede para provimento de infraestrutura nos assentamentos?*
- (v) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na Superintendência Regional?*



- (vi) Qual o estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação?
- (vii) A restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pela Portaria Incra nº 352/2013, obedeceu aos critérios estabelecidos na referida portaria?
- (viii) As informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada quanto ao resultado das ações empreendidas para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento estão coerentes com a respectiva documentação?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A – Incra (SR-13)

Trata-se da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, que tem por finalidade a priorização, a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Para tanto, a metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da ação 211A em decorrência da necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas. Registra-se que foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2013. A Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, que tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terras públicas.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pelas Superintendências Regionais do Incra e os resultados abaixo foram apresentados no Relatório de Gestão Incra/MT SR-13, conforme a seguir:

Quadro 04: Ações do macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

Ação	Meta Física	Meta física	Execução física	Execução / Previsão (%)	Provisão Recebida	Despesa Liquidada	Relação provisão/ Despesa liquidada
210S	Atendimento com ATES (famílias)	0	0		9.993,15	9.993,15	100,00%
210S	Agente formado (und)	0	0		0	0,00	0
427	Crédito Disponibilizado (famílias)	0	105		336.000,00	336.000,00	100,00%
211A	Obra Iniciada (famílias)	1630	3716	227,98%	9.807.112,77	425.015,17	4,33%
211A	Projeto de Fomento à Agroindústria e à Comercialização (famílias)	0	0		7.409,79	5.699,79	76,92%



211A	Crédito Supervisionado (famílias)	0	1541		486.959,67	371.185,82	76,23%
211A	Lote ou Parcela Vistoriada/Supervisionada (und)	5000	6443	128,86%	251.591,65	239.019,16	95,00%
211A	Serviço de Topografia Realizado (famílias)	190	1834	965,26%	82.914,84	72.117,26	86,98%
211A	Documento expedido (famílias)	5000	4531	90,62%	121.152,22	105.883,91	87,40%
210T	Trabalhador Rural Escolarizado (und)	0	0		15.000,00	7.000,00	46,67%
210T	Profissional de Nível Médio ou Superior Formado (und)	50	0	0,00%	1.996,16	1.996,16	100,00%

Fonte: Extraído do Quadro 8 - Ações do macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - Execução física e orçamentária, do Relatório de Gestão de 2013 da SR-13.

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, que os dados que a Unidade Jurisdicionada apresentou no Relatório de Gestão relativos às metas físicas da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, planejados ou pactuados para o exercício de 2013 apresentam inconsistência quanto às metas referentes às Obras Iniciadas (percentual de atingimento físico de 227,98% da meta pactuada), aos Lotes ou Parcelas Vistoriadas/Supervisionadas (superior em 128,86%) e Serviço de Topografia Realizados (965,26% da meta pactuada).

Ao se comparar os percentuais de liquidação de despesas em relação à dotação orçamentária recebida em cada um desses itens, observa-se que houve baixa correspondência entre a despesa realizada e a provisão recebida em relação às Obras Iniciadas (quantidade de famílias), indicando superestimativa da execução física realizada. Quanto às parcelas vistoriadas ou supervisionadas, que apontam realização superior em 28,8% à meta, esse resultado é incoerente com o que foi apontado no Relatório de Gestão da Unidade, que afirmou ter dificuldades de supervisão de parcelas por deficiências logísticas relativas à disponibilidade de veículos oficiais para as atividades de campo dos servidores. Outra falha no relatório de gestão está em associar os trabalhos de identificação, levantamento ocupacional, atualização cadastral, vistoria, georreferenciamento, análise processual, titulação das ocupações rurais, genericamente designados no Quadro 8 - Ações do macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - Execução física e orçamentária do Relatório da Gestão como sendo Serviço de Topografia Realizado (famílias), associando-o à Ação 211 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento, quando se amolda aos objetivos da Ação 210U - Organização da Estrutura Fundiária.

Registra-se outra incoerência não esclarecida em relação ao expressivo quantitativo físico informado no Relatório de Gestão, de 865,26% acima da meta pactuada, frente a uma execução de despesa que representa 86,98% da provisão.

A DN TCU nº 127/2013 exigia o preenchimento de informações no item 3.2.2 do Relatório de Gestão com as providências de implantação e manutenção dos Projetos de Assentamento criados no exercício, incluindo serviços de topografia, o que o Incra/MT não fez.

Assim, a ausência de demonstração pelo Incra SR-13 das metas físicas estabelecidas prejudica a análise na medida em que não apresenta parâmetros que permitam uma comparação válida entre a meta física prevista, a execução física e as despesas liquidadas correspondentes.



Diagnóstico de Infraestrutura - SR- 13 Incra/MT

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da capacidade de a Unidade manter atualizadas as informações relativas a todos os projetos de assentamento sob a sua jurisdição que ainda não foram consolidados; quanto à verificação das informações relativas ao déficit de infraestrutura relativas nas microrregiões do Estado; na verificação da existência de instrumento eletrônico que permita a consolidação (levantamento e atualização) das informações quanto à necessidade de infraestrutura nos projetos de assentamento; e na comparação entre a estratégia definida pelo Incra-Sede no exercício de 2013 para redução do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento com aquela adotada no mesmo período pela Superintendência-Regional. Não havendo critérios de priorização das demandas em infraestrutura, não existem parâmetros adequados para a aferição da eficiência quanto à focalização das ações administrativas nas situações.

A partir dos exames, concluiu-se que as informações apresentadas no Relatório de Gestão não representam a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob a jurisdição da Superintendência Regional do Estado de Mato Grosso em relação à celebração de seis “novos convênios, com Prefeituras Municipais, para construção e reforma de estradas e 01 Convênio para construção de poços” (Relatório de Gestão 2013 da SR-13, item 3.3.2, fl. 31). Não foram observados critérios regionais na priorização das obras de infraestrutura.

A falha da Unidade pode ser justificada pela ausência de norma interna sobre o estabelecimento desses critérios, o que foi superado com o advento da Norma de Execução n.º 111, de 19/03/2014, que estabelece critérios de priorização na seleção de Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo Incra onde deverão ser implantadas obras de engenharia, assim como padroniza a metodologia de acompanhamento e fiscalização desses trabalhos. Segundo a nova dinâmica para a aprovação de convênios de infraestrutura, a seleção dos projetos de assentamento deverá obedecer à sequência de prioridades, sendo: I. Emergencial - estado de calamidade pública oficial na região ou situação similar devidamente reconhecida pelo Incra; II. Abrangido pelo Programa Minha Casa Minha Vida; III. abrangido pelo Programa Brasil Sem Miséria; IV. Abrangido pelo Programa Território da Cidadania; V. Outros”.

Após a seleção definida segundo os critérios citados anteriormente, a priorização dos projetos de assentamento deverá observar a seguinte ordem de preferência: “I. Situação emergencial - estado de calamidade pública oficial na região ou situação similar devidamente reconhecida pelo Incra; II. Existência de Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e Plano de Recuperação do Assentamento (PRA) aprovados; III. Projetos de assentamento criados a partir de 2010; IV. Menor número de unidades habitacionais a construir; V. Projetos de assentamento que já possuem infraestrutura básica e que necessitam de sua complementação para atingir as metas de estrada vicinal de acesso, abastecimento de água e de energia elétrica; VI. Maior distância do assentamento à sede do município; VII. Maior área do projeto de assentamento; VIII. Existência de entidades organizadas”. A norma ainda estabelece que deve existir um sistema de acompanhamento gerencial da contratação e execução de obras de engenharia, cujos dados deverão ser inseridos pelas Superintendências Regionais como monitoramento e controle pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD, através da Divisão de Implantação de Obras - DDI 1.

Assim, como não havia definições do Incra Sede quanto à estratégia e às ações prioritárias para execução pelas Superintendências Regionais para enfrentar o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento sob a sua jurisdição, não havia meios de se estabelecer compatibilidade entre as ações da SR-13 e as definidas pelo Incra-Sede.



Cobrança do Crédito Instalação SR-13

A equipe de auditoria buscou confirmar a existência de informações sobre a quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados; sobre o estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos; sobre o saneamento efetivo dos processos; sobre o lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI; e sobre o cálculo dos valores devidos.

A partir dos exames realizados, concluiu-se, a respeito da implementação da cobrança dos créditos, que a Superintendência Regional do Estado de Mato Grosso ainda não implementou a cobrança desses créditos pois todos ainda se encontravam na fase de carência, válida até março de 2015.

Além disso, está em desenvolvimento pelo Incra o Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação – SNCCI, que irá permitir à Superintendência Regional iniciar o processo de alimentação dos créditos aplicados, após o saneamento nos autos dos processos de concessão de crédito.

Quanto ao cumprimento da Portaria nº 352/2013, que trata da restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pelo referido normativo, a metodologia consistiu na análise de processos apresentados no quadro a seguir, em amostra constituída por critérios probabilísticos. Foram examinados os autos dos seguintes processos de crédito instalação:

Quadro 05: Relação de processos da amostra para verificação do cumprimento da Portaria Incra nº 352/2013.

Código SIPRA	Projeto de Assentamento	Nº Processo
MT0072000	Santa Filomena	54240.003455/2008-49
MT0081000	Manah	54240.003209/2008-97
MT0111000	Bonjaguá	54240.003662/2008-01
MT0181000	Antônio Conselheiro	54240.003830/2009-11
MT0181000	Antônio Conselheiro	54243.000328/2009-49
MT0185000	Márcio Pereira	54240.002897/2006-14
MT0185000	Márcio Pereira	54240.004243/2009-60
MT0265000	Pontal do Marape	54243.000297/2009-26
MT0364000	Wilson Medeiros	54240.004570/2006-79
MT0473000	Francisco José Nascimento	54240.004076/2010-91
MT0610000	Nossa Senhora Da Esperança	54240.003196/2004-22
MT0731000	Antônio Soares	54240.004145/2006-80
MT0643000	Águia	54240.001788/2009-14
MT0653000	Forquilha do Rio Arruda	54240.004500/2009-63
MT0734000	Padre José Tencate	54240.003127/2006-81
MT0739000	Projeto Estadual Vila Rural Boa Esperança	54240.001213/2009-00
MT0741000	Vila Rural Pai Herói	54240.001209/2009-33
MT0744000	Bordolândia	54240.003123/2010-89
MT0753000	Mártires Dos Carajás	54240.003436/2006-51
MT0758000	Marumbi	54240.002811/2008-15
MT0794000	São Pedro/Cambará	54240.002812/2008-51
MT0810000	Dom Ozório Stofell	54240.003782/2008-09
MT0814000	Monte Azul	54240.005129/2007-95
MT0836000	Projeto Estadual Vila Rural Rio Santana	54240.002556/2009-83
MT0884000	Casulo Vida Nova	54240.000293/2013-54

Fonte: Processos requisitados ao Incra/MT.



A partir dos exames realizados, concluiu-se que o crédito concedido ao PA Marumbi (MT0758000) não atendeu aos requisitos exigidos no inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013.

2.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do INCRA/SR-13 teve por objetivo avaliar se a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, considerando as seguintes questões de auditoria e conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013:

- (i) A força de trabalho existente atende às necessidades da UJ?
- (ii) Houve ganho/perda da força de trabalho no decorrer do exercício?
- (iii) A UJ tem adotado providências no sentido de recompor a força de trabalho?
- (iv) Os setores responsáveis observaram a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal?
- (v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

Quanto à força de trabalho, foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise.

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o quadro de pessoal da SR-13 estava assim constituído no final do exercício de 2013:

Quadro 06: Composição do quadro de servidores ativos.

Tipologias dos Cargos	Lotação em 31/12/2013		
	Efetiva	Ingressos	Egressos
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	335	21	22
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	335	21	22
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	329	20	21
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	6	1	1
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	0	0
2. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0
3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	13	7	4
4. Total de Servidores (1+2+3)	348	28	26

Fonte: Relatório de Gestão 2013 do INCRA SR-13

Consulta ao Sistema SIAPE referente ao mês de dezembro de 2013 apontou diferença em relação aos dados do Relatório de Gestão da UJ, conforme quadro abaixo:

Quadro 07: total de servidores por situação funcional

SITUAÇÃO FUNCIONAL	Quantidade
--------------------	------------



01 - ativo permanente	327
02 - aposentado	110
04 - nomeado cargo comis.	13
08 - cedido	4
18 - exerc descent carreira	6
22 - anistiado ADCT CF	6
66 - estagiário	29
93 - beneficiário pensão	33

Fonte: SIAPE. MES: DEZ2013. ORGAO: 42201 - INCRA UPAG: 000.000.675 - SR-13/A - MT

Também a partir de informações identificadas no Relatório de Gestão da Unidade, foi verificado o ingresso por meio de concurso público de 21 servidores de carreira no quadro de pessoal da Superintendência durante o exercício em análise, o que resultou na estabilização da força de trabalho da SR-13, considerando os processos de saídas por aposentadoria, exoneração ou morte de servidores.

Conforme quadro acima, foram identificados quatro servidores cedidos pela Superintendência de Mato Grosso SR-13.

No tocante à conformidade dos registros no SIAPE, foram analisados dados originados desse sistema, sendo identificadas ocorrências. Por meio do Ofício nº 572/2014, de 28/03/2014, o INCRA/MT prestou as informações pertinentes, possibilitando a seguinte síntese:

Quadro 08: ocorrências verificadas em auditoria de pessoal na SR-13

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências justificadas totalmente pelo gestor	Quantidade de ocorrências não justificadas pelo gestor
Aposentadoria com provento proporcional, cujos servidores estão recebendo provento integral (1)	01	01	00
servidores requisitados sem informação extra-SIAPE (2)	02	01	01
pensão cadastrada após 19/02/2004 em tipos menos que 52 (3)	01	01	00
vantagem art. 184 Lei 1711 ou art. 192 Lei 8112 cujas tabelas remuneratórias são diferentes da tabela de remuneração do servidor (4)	13	13	00
cálculo da gratificação natalina/13 salário em valor superior a 30% da base de cálculo utilizada para fins de cálculo da antecipação da gratificação natalina (5)	01	01	00

Fontes: Auditoria de Pessoal na SR-13.

De acordo com o quadro 08, acima, para as 18 ocorrências identificadas nos registros de pessoal da Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso, houve justificativas ou foram adotadas providências pela Autarquia, visando à correção de 17 registros.

Para uma ocorrência foram adotadas providências, porém insuficientes para sanar a pendência, isto é, esclarecer o fato. Para uma ocorrência, foi solicitada documentação comprobatória de providências adotadas, no entanto não foi apresentada manifestação até o fim dos trabalhos de auditoria.



2.7 Avaliação da Gestão das Transferências

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

os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma a identificar gargalos nos procedimentos de análise a prestação de contas dos convenientes ou contratados?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso-SR/13, vigentes durante a gestão 2013, no âmbito da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, especificamente no que se refere à implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento.

Quadro 09: convênios vigentes e prestações de contas até 31/12/2013

<i>Qtd de total de transf. Vigentes em 2013.</i>	<i>Aguardando Prestação de contas</i>	<i>Prestação de contas em análise</i>	<i>Aprovadas</i>	<i>Desaprovadas</i>	<i>Omissão de prestar Contas</i>
40	01	69	08	00	01

Fontes: SIAFI, SICONV 2013/2014 e planilhas de controles dos Convênios da SR-13/A4-Núcleo Análise Prestação de Contas de Convênios.

Dos quarenta convênios vigentes em 2013, sete não tiveram desembolso até 31/12/2013, oito enviaram a Prestação de Contas até 31/12/2013, todos foram analisados e todos foram diligenciados para complementação de documentação e/ou esclarecimentos. Desses 40 que estiveram vigentes em algum momento do exercício de 2013, existem 21 convênios que ainda continuaram vigentes no exercício de 2014.

Dos 69 convênios em análise, conforme o quadro precedente, 26 convênios foram celebrados na vigência da Instrução Normativa STN nº 001/1997. Em face das determinações contidas no Acórdão nº 578/2010 - TCU – Plenário, foram priorizadas, pela SR-13, as análises dos convênios celebrados de acordo com a IN STN 01/1997.

Desses 69 convênios em análise, 43 são do SICONV, celebrados em conformidade com as Portarias interministeriais MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e nº 507/2011.

Foi extraída uma amostra desses 43 convênios do SICONV cujos prazos de prestação de contas se encerram no exercício examinado e que ainda estavam pendentes de prestação de contas por parte do conveniente ou de análise do INCRA, por ocasião dos trabalhos de auditoria, o que permite apresentar o seguinte quadro:

Quadro 10: Convênios SICONV com prestação de contas para 2013

NUMERO	CONVENIENTE/ PREFEITURA	LIMITE PARA PRESTAR CONTAS	DATA DA REMESSA PRESTAÇÃO CONTAS PELO CONVENIENTE	DATA ÚLTIMO PARECER TÉCNICO DO INCRA
737545/2010	Guarantã Do Norte	26/04/2013	NÃO OCORREU	NÃO HÁ
722362/2009	INTERMAT	17/09/2012	18/09/2012	19/06/2012
722664/2009	Conquista D' oeste	26/04/2013	19/06/2013	29/10/2012
718684/2009	Cotriguaçu	15/12/2013	17/03/2014	05/12/2013
722103/2009	Feliz Natal	17/04/2013	27/03/2013	18/03/2013
737544/2010	São Jose Do Povo	28/07/2013	15/11/2013	NÃO HÁ
718681/2009	Vera	26/07/2013	24/07/2013	16/08/2013
754619/2010	Bom Jesus Do Araguaia	08/04/2013	NÃO OCORREU	NÃO HÁ



722364/2009	Nova Ubiratã	06/01/2013	20/01/2014	07/12/2012
754344/2010	Querencia	26/01/2013	08/02/2013	27/12/2012

Fonte: SICONV. Prestação de Contas. Órgão 22201. UF: MT. Data consulta: 06/06/2014.

A situação desses convênios é em análise ou aguardando prestação de contas, nenhum se encontra em inadimplência. Observa-se que há convênios cujo prazo de prestação de contas encontra-se esgotado desde 2012, sendo que após expedir a notificação aos convenientes o INCRA os mantém adimplentes junto ao SIAFI, mesmo após um longo período decorrido após a notificação.

As informações são completadas pelos números abaixo, que indicam existir um grande número de convenientes que, por desconhecimento ou falta de orientação técnica, cometem erros na prestação de contas, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1: avaliação das prestações de contas.

<i>Quantidade de Prestação de Contas recebidas no exercício de 2013</i>	<i>Quantidade de Prestação de Contas analisadas em 2013</i>	<i>Quantidade de prestações de contas em 2013 em que foi necessária diligência aos convenientes para sanear irregularidades</i>
10	11	23

Fontes: convênios da IN 01/97 e do SICONV conforme os sistemas SIAFI, SICONV 2013/2014 e planilhas de controles dos Convênios da SR-13/A4-Núcleo Análise Prestação de Contas de Convênios.

Nos convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 2007, e da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, foram examinados os que estavam nas condições de expirados a aprovar (onde houve a prestação de contas pelo conveniente, porém a Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso SR/13 incorreu em mora no exame da prestação de contas) e vencidos, sem prestação de contas e sem providências pela SR/13.

Observou-se que há um grande passivo de convênios na situação a aprovar (sessenta e nove), indicativo de demora entre o recebimento de prestação de contas e a emissão de relatório técnico.

Sob outro aspecto, encontraram-se convênios com relatório técnico concluído, estando pendentes de ações visando à instauração de tomadas de contas especiais ou de conclusão dessas, quando instauradas. A não adoção dessas providências no prazo máximo de cento e oitenta dias caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa federal competente omissa à imputação das sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado.

Suficiência dos Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: ausência de normativos internos na área de transferências acarretando sobreposição de funções; ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de transferências; estrutura de pessoal e tecnológica incompatível com o volume de transferências concedidas (apenas dois servidores responsáveis pela análise da prestação de contas).

Como ponto positivo destaca-se o cumprimento total das recomendações encaminhadas no exercício de 2013, reforçando assim o componente Monitoramento. Pelo exposto, conclui-se que os procedimentos de gestão de transferências referente à fase de prestação de contas na Superintendência SR-13, embora tenha havido evolução em relação à situação apurada no exercício de 2012, ainda são insuficientes, tendo em vista o descumprimento da legislação no que se refere ao cumprimento dos prazos para cobrança e análise de prestações de contas, além de fragilidades nos controles internos



administrativos, especificamente nos componentes ambiente de controle, na informação e comunicação e procedimentos de controle que também contribuem para a gestão ineficiente de transferências.

A falta de priorização dos convênios celebrados sob a égide do Decreto 6170/2007, que foram inseridos no SICONV, cujos relatórios técnicos, com a medição do setor de fiscalização de obras de engenharia (SR-13/D1) não foram inseridos no Sistema, configuram falhas no cumprimento dos prazos legais de análise da prestação de contas pela Unidade Concedente.

2.8 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- i) Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional apresentam-se registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, conforme subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário?*
- ii) O cronograma estabelecido para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo apresenta-se com a definição das datas das ações previstas, as ações executadas e o responsável pela coordenação dos trabalhos?*

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise do Relatório de Gestão de 2013 da SR-13, buscando-se as informações requeridas no item 6.2 da Parte C do Anexo II da DN/TCU nº 127/2013, sobre a execução do cronograma adotado para os registros contábil dos imóveis desapropriados.

Foi extraída pela equipe de auditoria no Sistema de Informação de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA a planilha contendo a Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR-13 para fins de Reforma Agrária por município, com dados da área obtida, perímetro e número de parcelas.

Em seguida foram analisados os registros contábeis, constantes no SIAFI, dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso INCRA/MT – SR/13.

Os exames aplicados constataram que os imóveis desapropriados para fins de reforma agrária na Superintendência Regional em Mato Grosso e que foram registrados nas contas contábeis específicas do ativo, 1.4.2.1.1.22.00 - bens dominiais não-registrados no SIAPA/ 1.4.2.1.1.22.64 imóveis a registrar destinados à reforma agrária informavam o saldo, em 31/12/2013, de R\$ 93.475.038,42.

Contudo, foi apurado que não consta, do balancete da Unidade, a contabilização discriminada quanto aos imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem, nem foi especificada a natureza desses imóveis. Quanto aos imóveis já transferidos aos assentados, que podem reverter ao seu domínio em decorrência de cláusulas contratuais de reversão e devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários, também não há registro contábil específico.

Quanto aos investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária, não foram registrados nas contas dos respectivos imóveis. Assim, o



Incra/MT deixou de cumprir as determinações expressas nos itens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão TCU nº 557/2004-Plenário, em especial quanto às medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, inclusive determinando às Divisões de Desenvolvimento, de Obtenção de Terra e também à Procuradoria as providências necessárias para instruir e fazer o levantamento das informações patrimoniais dos imóveis desapropriados.

Para o levantamento do valor total de imóveis pagos na SR-13, considerando os depósitos definitivos pagos pela terra nua e pelas benfeitorias indenizáveis, a CGU acessou o Sistema SIPRA e extraiu o Relatório 0104 “Valor dos imóveis indenizados”, período da informação 01/07/1994 a 31/12/2013. A razão da delimitação é que houve diversas mudanças de moeda desde a criação do INCRA, em 1970, de modo que os valores nominais informados em relatório não poderiam ser comparados. Para o período considerado há uma única moeda vigente, o Real, facilitando a totalização desses valores.

A situação dos registros dos imóveis desapropriados na SR/13, verificada em dezembro de 2013, apresenta-se conforme se segue:

a) Ausência de registros de imóveis, em contas específicas referente às desapropriações ocorridas nos exercícios de 1994 a 2013, que deixaram de ser registradas nas contas 14211.22.62 = IMOV.REGISTRADOS CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCU; 14211.22.63 = IMOV.REGIST.CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCDRU; 14211.22.65 = IMOV.A REGISTRAR CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCU; 14211.22.66 = IMOV.A REGIST.CEDIDOS AOS ASSENTADOS – CCDRU. Foram feitos registros nas contas contábeis específicas do ativo, 1.4.2.1.1.22.00 - bens dominiais não-registrados no SIAPA e 1.4.2.1.1.22.64 - imóveis a registrar destinados à reforma agrária, que apresentavam o saldo, em 31/12/2013, de R\$ 93.475.038,42.

b) A grande maioria dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária ainda pertencentes à autarquia não foram devidamente registrados nas contas contábeis específicas de controle e não se apresentam devidamente individualizados (conta corrente) por tipo/natureza desses imóveis (gleba, galpão, fazenda, etc.).

2.9 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão de auditoria:

Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos com determinação para a Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso - SR/13 e com a posterior verificação do atendimento pela CGU.

Houve treze acórdãos expedidos pelo TCU em 2013 relativos a atos praticados pelo INCRA/MT. Apenas três faziam determinação à Unidade, respectivamente, o Acórdão nº 897/2013 TCU 2ª Câmara; Acórdão nº 1259/2013 TCU Plenário; Acórdão nº 3333/2013 TCU 2ª Câmara; Acórdão nº 7483/2013 - TCU - 2ª Câmara; e Acórdão nº 7535/2013 – TCU – 1ª Câmara.



O Quadro abaixo demonstra os resultados da análise desses acórdãos:

Quadro 11: Acórdãos TCU de 2013 com decisões relativas ao Incra/MT

Contendo determinações à UJ	Determinações à UJ em que foi citada a CGU	Atuação da CGU: atendidos integralmente	Atuação da CGU: atendidos parcialmente	Menção para a atuação da CGU não atendidos
5	0	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica

Fonte: Relatório de Gestão e site do TCU.

Diante do exposto, observa-se que não houve determinações do TCU com menção para a atuação da CGU.

2.10 Atuação da CGU

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

As recomendações expressas no Relatório de Gestão do exercício anterior foram implementadas?

A metodologia consistiu na verificação da implementação do Plano de Providências da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso-SR/13 em relação às recomendações emitidas no âmbito da Auditoria de Gestão do exercício de 2012, conforme o Ofício nº 1895/INCRA-SR-13, de 12/09/2013, que fez a atualização do Plano de Providências Permanente do INCRA/MT.

Nessa linha, a análise resultou nas informações demonstradas no Quadro em sequência. Das vinte e quatro recomendações feitas no Relatório 201305847, referente às contas do exercício de 2012, temos a seguinte posição atualizada:

Quadro 12: atendimento às recomendações do controle interno/CGU

Status	Quantidade	Percentual sobre o total de recomendações
Atendida	8	33,33%
Prorrogada	10	41,67%
Em Análise pelo Controle Interno	0	0,00%
Cancelada	0	0,00%
Reiterada	6	25,00%
Total	24	100,00%

Fonte: Plano de Providências Permanente INCRA/MT SR-13.

Pelo exposto, observa-se que das recomendações que o gestor teve ciência, restam pendências relativas a 66,67%, considerando a soma entre as recomendações cujo prazo de atendimento foi prorrogado ou as que foram reiteradas, o que denota deficiência no monitoramento.

2.11 Avaliação - CGUPAD



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

- a) Consta no relatório de gestão da SR-13 a informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade ?*
- b) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ ?*
- c) A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?*

Apurou-se que, em relação ao primeiro ponto, não houve a informação no Relatório de Gestão 2013 do INCRA/MT quanto à designação de servidor encarregado do registro, no Sistema CGU-PAD, das informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade.

Não obstante, foi estabelecida Ordem de Serviço na SR-13 que designa o chefe de Serviço de Recursos Humanos da SR-13/A1 como servidor responsável pela a gestão do CGU-PAD, conforme fundamento do artigo 6º da Portaria INCRA nº 290/2008, de 26/08/2008, a quem compete cadastrar e consultar os dados dos processos disciplinares instaurados no âmbito de sua área de atuação. Nesse caso, se enquadram todos os processos disciplinares e de sindicâncias punitivas que forem instaurados.

Apurou-se nos trabalhos de auditoria que houve 14 (quatorze) casos de processos de sindicância punitiva sem a correspondente inserção no Sistema CGU-PAD, configurando descumprimento das disposições da Portaria CGU nº 1043/2007 e da Portaria INCRA nº 290/2008.

2.12 Avaliação Controles Internos Administrativos

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

- (i) Os controles internos administrativos adotados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, na cobrança dos créditos de instalação de assentados, na gestão de transferências e no monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno e externo são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão?*

A partir da avaliação comparada entre os resultados obtidos pelos exames realizados e os controles internos adotados por área de gestão do escopo definido, emitiu-se opinião sobre os componentes ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

No plano dos mecanismos internos de monitoramento pela Unidade para fins de atendimento às recomendações e determinações do órgão central de controle interno e do controle externo, foram apontadas fragilidades que se materializaram na falta de andamento processual, para fins de apuração, quanto aos fatos apontados em 76 processos administrativos de sindicância, pendentes no exercício de 2013.



Com isto, a Unidade cometeu falhas semelhantes às apuradas em exercícios anteriores e que já haviam sido objeto de decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.582/2006 – Plenário, que fez determinações ao Incra/MT. Nesse acórdão, a partir da constatação da ocorrência de grande acúmulo de processos administrativos arquivados na SR-13 ou sem a correspondente instauração do procedimento cabível, o TCU expediu determinação no sentido de que a Unidade passasse a imprimir a devida marcha processual destinada a concluir tais processos de sindicância investigatória ou punitiva.

Ainda no plano do monitoramento das determinações do controle externo, destaca-se o descumprimento do Acórdão 2084/2012-TCU-1ª Câmara destinado ao Incra/MT, se destaca a ausência de contabilização de provisões para devedores duvidosos nos Créditos Instalação concedidos pela Unidade Jurisdicionada. Também se verificou a falta de registros nas contas contábeis específicas do ativo dos imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, descumprindo o Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário, sendo esse último destinado ao Incra Sede, com determinações aplicáveis às superintendências regionais.

Outra fragilidade foi apontada na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA. Inexiste uma estratégia para o atendimento do público alvo da reforma agrária, considerando o número de pessoas inscritas no PNRA ainda não atendidas (acampados) na Jurisdição da Superintendência. Não há dados alimentados nos sistemas internos de controles e dos custos projetados para o assentamento deste contingente. Verificou-se que a UJ não detém conhecimento satisfatório acerca desse passivo, o que comprometeu a medida da eficácia dos resultados no exercício e o planejamento para o próximo exercício. O não exercício dos mecanismos de supervisão de assentamentos também prejudica os resultados referentes à exclusão de beneficiários fora do perfil da reforma agrária e ainda atendidos pelo Programa. Como resultado, a falta de ações empreendidas pela SR para dar publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, representa descumprimento do item 2.8 do Acórdão nº 753/2008 - Plenário.

A cobrança do crédito instalação dos assentados ainda não constitui fato que importe em falhas nos controles internos uma vez que os créditos concedidos na Unidade ainda estão em fase de carência.

Quanto à gestão de transferências, são precários os mecanismos de controles internos e monitoramento dos convênios com prestação de contas feitas pelo conveniente e que aguardam a elaboração de relatórios técnicos para a análise e conclusão da prestação de contas pelo concedente. Destacam-se, ainda, as fragilidades no controle pela Unidade dos convênios inadimplentes cujos processos de tomadas de contas especial não foram instaurados. Este relatório de auditoria aponta dez convênios inadimplentes que estão aguardando providências para a conclusão dos trabalhos.

Algumas das recomendações e determinações dos órgãos de controle interno e externo pendentes de atendimento, estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da UJ. Diante do exposto, pode-se afirmar, com razoável certeza, quanto à insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos relacionados ao objeto monitorado.

2. 13 Ocorrências com dano ou prejuízo



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

3. Conclusão

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

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

Cuiabá/MT, 14 de julho de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201407459

1 REFORMA AGRARIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIARIA

1.1 DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

1.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Não cumprimento do requisito exigido no caput e no Inciso I do Artigo 3º da Portaria INCRA nº 352/2013, no processo de restabelecimento dos recursos referente ao crédito concedido ao PA Marumbi MT0758000.

Fato

No exame da conformidade de atos praticados sob a vigência da Portaria INCRA nº 352, de 18/06/2013, com vigência a partir da data da publicação (Diário Oficial da União, Seção 1, 19/06/2013), foi requisitado ao INCRA/SR-13 o acesso aos autos dos processos de concessão de Crédito Instalação na Unidade.

Para os exames, foi constituída uma amostra não aleatória, pelo critério de materialidade, constituída de dados relativos a 25 (vinte e cinco) processos administrativos de concessão de crédito na SR-13, objeto de restabelecimento dos recursos, identificados no Quadro 13, apresentado na sequência.

Quadro 13: Requisitos da Portaria INCRA nº 352/2013.



ARTIGO 3º		I, alínea a: data do último débito em conta corrente	I, alínea b: data da última nota fiscal	I, alínea c: data de assinatura do contrato no SIPRA
CONDIÇÃO EXIGIDA NA PORTARIA		Posterior a 12/06/2012 e anterior à vigência, 19/06/2013	Anterior a 13/06/2013	Anterior a 13/06/2013
Nº do processo	Cód.SIPRA	Situação encontrada nos autos		
54240.003455/2008-49	MT0720000	22/04/2013	27/03/2013	12/12/2012
54240.003209/2008-97	MT0081000	18/04/2013	14/02/2013	19/10/2010
54240.003662/2008-01	MT0111000	03/06/2013	26/04/2013	20/06/2012
54240.003830/2009-11	MT0181000	14/06/2013	28/05/2013	24/04/2012
54243.000328/2009-49	MT0181000	12/05/2013	13/12/2012	10/10/2012
54240.002897/2006-14	MT0185000	23/07/2012	08/05/2012	17/11/2011
54240.004243/2009-60	MT0185000	27/07/2012	30/05/2012	17/11/2011
54243.000297/2009-26	MT0265000	03/06/2013	30/05/2013	01/08/2012
54240.004570/2006-79	MT0364000	06/06/2013	17/04/2013	12/06/2012
54240.004076/2010-91	MT0473000	26/03/2013	22/03/2013	25/07/2008
54240.003196/2004-22	MT0610000	21/03/2013	06/06/2013	04/06/2012
54240.004145/2006-80	MT0731000	06/11/2012	11/10/2012	06/11/2007
54240.001788/2009-14	MT0643000	11/06/2013	02/06/2013	03/06/2012
54240.004500/2009-63	MT0653000	12/06/2013	20/04/2013	20/07/2012
54240.003127/2006-81	MT0734000	23/10/2012	21/09/2012	10/02/2011
54240.001213/2009-00	MT0739000	11/06/2013	31/05/2013	30/11/2011
54240.001209/2009-33	MT0741000	14/09/2012	12/07/2012	29/06/2011
54240.003123/2010-89	MT0744000	09/05/2013	10/06/2013	27/02/2013
54240.003436/2006-51	MT0753000	08/05/2013	17/04/2013	06/03/2012
54240.002811/2008-15	MT0758000	Não teve	12/06/2013	23/04/2013
54240.002812/2008-51	MT0794000	05/04/2013	15/02/2013	07/02/2013
54240.003782/2008-09	MT0810000	05/06/2013	19/12/2012	30/05/2012
54240.005129/2007-95	MT0814000	08/05/2013	27/04/2013	15/10/2012
54240.002556/2009-83	MT0836000	15/03/2013	25/01/2013	20/06/2012
54240.000293/2013-54	MT0884000	18/06/2013	20/05/2013	09/05/2013

Fonte: SIPRA e dados dos processos administrativos requisitados.

A situação prevista na norma exigia que os recursos tenham sido depositados nas contas dos representantes dos beneficiários e estivessem totalmente ou parcialmente bloqueados. Estes são os aspectos previstos no caput do inciso I do Art. 3º, da Portaria INCRA nº 352/2013. A norma ainda exige que os recursos tenham sido depositados e que, concomitantemente, a execução do crédito tenha sido iniciada.

A partir do exame dos autos, restou evidenciado que o crédito concedido ao PA Marumbi MT0758000 não atendeu aos requisitos exigidos no normativo de regência (Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013).

Foi enviada a Solicitação de Auditoria nº 011, de 18/12/2013, sendo dado a conhecer ao INCRA/MT o fato acima mencionado para a manifestação da Unidade.

Por meio do Memorando INCRA/SR-13/UAVG, de 30/12/2013, assinado pelo membro da comissão de crédito, CPF *** 327.051-**, com visto do chefe da Unidade Avançada Vale do Guaporé, CPF *** 850261**, vinculado ao INCRA/MT, foram prestados os seguintes esclarecimentos:

“Em atenção ao Relatório de Auditoria nº 201317513 da Controladoria Geral da União, que trata de pagamento de crédito, apresentamos a seguinte justificativa:”

“Referente à Portaria INCRA nº 352/2013, que possibilita o restabelecimento dos recursos, realmente ainda não havia sido lançado o débito na conta corrente no período prescrito pela Norma, devido à morosidade na tramitação processual, mas como prova as Notas Fiscais de venda dos produtos, e no nosso entendimento, isto justificava”.



Em relação ao Crédito Instalação no PA Marumbi, quanto ao fato de não ter havido o débito em conta no período estabelecido na Portaria INCRA nº 352/2013, o Memorando INCRA/SR-13/UAVG confirma a constatação e informa uma causa, que seria a “morosidade na tramitação processual”.

Ante a circunstância apontada, confirma-se que o restabelecimento se encontra em desacordo com as condições estabelecidas na norma, que prevê a necessidade de débito em conta posterior a 12/06/2012 e anterior à data de vigência da Portaria, 19/06/2013.

A Comissão de Crédito designada para atuar no processo 54240.002811/2008-15 julgou que a emissão da nota fiscal caracterizava o início do crédito, independentemente de não ter havido o débito em conta. Isso levou a chefia da UA Vale do Guaporé a informar incorretamente, no Memorando, que o PA Marumbi se enquadrava no permissivo para o restabelecimento do crédito, levando a Superintendência Regional, por meio da chefia de serviço de crédito da SR13/D1, a informar indevidamente ao Incra/Sede que estavam satisfeitas todas as condições previstas na Portaria 352/2013 relativas a tal assentamento.

Causa

A chefia da Divisão de Desenvolvimento do Incra/MT, a quem cabe a supervisão do Setor de Crédito (SR-13/D1), é responsável, nos termos do artigo 117 do Regimento Interno, por acompanhar a aplicação física e financeira dos recursos, mas não faz o adequado controle administrativo dos atos praticados pelas Comissões de Crédito, o que deu ensejo à falha decorrente do incorreto enquadramento da operação praticada na UA Vale do Guaporé ao disposto na Portaria INCRA nº 352/2013. Em função disso, a Chefia da Divisão apresentou a solicitação de restabelecimento dos recursos do PA em questão ao Incra Sede, sem observar o cumprimento da Portaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:

“ Em anexo, manifestação do servidor responsável pela aplicação do crédito no PA Marumbi”.

“A presente informação refere-se ao relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União, referente ao crédito instalação do Projeto de Assentamento Marumbi”.

“Pouco temos a justificar, além do que já foi relatado com informações anteriores”.

“Porém, fazemos uso do presente para registrar que, em nenhum momento, tivemos a intenção de manipular ou induzir a chefia desta Unidade Avançada e da Divisão da Superintendência Regional responsável pelo crédito ao erro, como julga a auditoria supramencionada, até porque todo o documento referente ao crédito tanto quanto o conteúdo da Portaria 352, de 18/06/2013, estava patente aos olhos, conhecimento e análise dos mesmos”.

“Ao solicitar a devolução do valor, formos claro a informar que não havia débito lançado na conta da comissão no período de 12/06/2012 a 19/06/2013, mas que o débito já existia, inclusive solicitado o seu pagamento. Os beneficiários já haviam recebido as mercadorias há mais de 15 dias da decisão de suspensão do pagamento e da edição da Portaria 352.”

“É reconhecido que não houve o lançamento do débito em conta, mas a nossa justificativa foi unicamente na intenção de saldar um débito já contraído bem antes da retenção do recurso e da existência da Portaria, evitando assim um problema maior”.



“Tudo isso pode não justificar o não cumprimento de apenas um inciso, mas, no mesmo direito democrático de pensamento e expressão que fomos julgados, a Constituição nos ampara e fazendo uso: consideramos improcedentes e exagerados o julgamento de que com a nossa justificativa induzimos nossas chefia ao erro, uma vez que todos eles conheciam o bojo da Portaria 352, de 18/06/2013”.

“É oportuno reiterarmos que, com exceção do inciso I do artigo 3º da Portaria 352, todos os demais foram observados e cumpridos. O crédito foi rigorosamente pago, todos os beneficiários foram atendidos e satisfeitos. Se erramos, foi na tentativa de acertar!”

“Resta-nos, por fim, ao desculparmos pelo fato, nos colocarmos à disposição em busca conjunta de solução do gravame e não errarmos mais”.

Análise do Controle Interno

A manifestação indica que havia certa compreensão da Comissão do Crédito de que a não existência de débito anterior em conta faria com que o PA Marumbi se enquadrasse na vedação estabelecida na Portaria 352, não podendo restabelecer o crédito. E tudo o que o servidor faz na manifestação é justificar a boa intenção de suas ações, evitando que uma despesa em andamento não pudesse ser paga com os recursos depositados, se fosse agir em conformidade com a norma.

Além disso, afirma ter comunicado à chefia do Setor de Crédito tal situação e que a SR-13/D1 estaria ciente da inconformidade do procedimento, pois “todos conheciam o bojo da Portaria 352”.

Quanto ao atendimento e à satisfação dos beneficiários do Crédito (e também dos fornecedores dos produtos adquiridos com recursos do crédito após a proibição estabelecida na norma), não é esta a questão em discussão. O fato tem a ver com o atendimento de normas internas, uma vez que não cabe a uma Unidade Descentralizada fazer juízo discricionário quanto à aplicabilidade ou não de regras impostas por instâncias superiores.

Ao encaminhar a resposta do membro da Comissão de Crédito como a única manifestação da SR-13, o Setor de Crédito da Regional está admitindo que todos estavam conscientes da impropriedade cometida e que, de fato, a autoria não pode ser atribuída exclusivamente à Comissão.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os controles internos relativos à atuação das comissões de crédito instalação, nos processos com recursos restabelecidos na forma da Portaria Incra nº 352/2013.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na contabilização de Crédito Instalação, caracterizadas pela ausência de constituição de provisões para devedores duvidosos.

Fato

O TCU tem destacado em vários processos que os demonstrativos contábeis apresentados pelo Incra não refletem adequadamente a situação patrimonial dessas unidades jurisdicionadas. No Acórdão TCU nº 578/2010 - Plenário, que se referia ao processo de prestação de contas do Incra Sede, destacou-se que os valores concedidos a título de crédito-instalação às famílias assentadas constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a natureza de empréstimo desta rubrica.



A característica de 'recebível' implica necessidade de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, conforme determina a Portaria STN 564/2004. De acordo com essa norma:

2.9 (...) *“no caso da Dívida Ativa, constituir-se-á uma provisão para os créditos de recebimento ou liquidação duvidosa. A conta redutora dos créditos de Dívida Ativa é denominada Provisão para Perdas de Dívida Ativa.*

2.10 *“Essa provisão corresponde à estimativa da entidade da parcela de créditos a receber cuja realização não ocorrerá. Tal estimativa deve ser apurada de forma criteriosa, tendo em vista o caráter de incerteza envolvido, tomando por base o histórico de recuperação em exercícios anteriores”.*

O TCU analisou detalhadamente a questão no âmbito do Acórdão 2084/2012-TCU-1ª Câmara, que tratou da prestação de contas do Incra/MT do exercício de 2008. O Tribunal concluiu que as demonstrações contábeis da SR-13, muitas vezes, não refletem a adequada situação orçamentária, financeira e patrimonial da unidade. E concluiu, com base nos valores constantes das rubricas Empréstimos e Financiamentos e Créditos a Receber, que esses equivaliam a 88,68% do total dos ativos reais da unidade jurisdicionada.

Contudo, segundo o TCU, *“o efetivo valor a receber, após aplicação de provisionamento, provavelmente não será o apresentado”* (Acórdão 2084/2012-TCU-1ª Câmara).

Quadro 14: Balanço Patrimonial - Incra/MT 2008

	R\$ mil	%		R\$ mil
Ativo	1.839.330,00		Passivo	1.839.330,00
Ativo Financeiro	65.758,88	4,40	Passivo Financeiro	65.758,80
Ativo Não-Financeiro	1.427.088,50	95,60	Passivo Não-Financeiro	(65.585,3)
Realizável em Curto Prazo	17.280,90	1,16		
Realizável em Longo Prazo	1.323.783,50	88,68		
Empréstimos e Financiamentos	311.589,20	20,87		
Créditos a Receber	1.012.194,20	67,80		
Permanente	86.024,00	5,76	Patrimônio Líquido	1.492.673,93
Real	1.492.847,40	100	Real	173,50
Compensado	346.482,50		Compensado	346.482,50

Fonte: TCU Acórdão 2084/2012.

Para o TCU, os valores destacados se referem a créditos a receber no âmbito do programa "crédito-instalação", programa governamental de expressiva materialidade, alta relevância e considerável risco.

Sobre a questão, consta o trecho abaixo transcrito, do Acórdão 578/2010 - TCU - Plenário:



"Os valores a título de crédito instalação constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a natureza de empréstimo desta rubrica. (...) os montantes relevantes e crescentes de valores registrados em "Créditos a Receber" (de Parceiros), "Títulos e Valores de Curto Prazo" (basicamente Títulos da Dívida Agrária - TDA), "Créditos da União, Estados e Municípios" e "Empréstimos e Financiamentos" (basicamente Crédito Instalação), constantes do balanço do Incra-Sede, o qual perfazia uma carteira de recebíveis na casa dos R\$ 10 bilhões".

(...) "A análise das demonstrações contábeis do Incra, acostadas às fls. 96 a 141, evidencia haver rubricas de elevada materialidade que merecem escrutínio pormenorizado, para verificar se há erros ou fraudes. Os erros e fraudes eventualmente existentes nos valores das contas contábeis não estão apenas relacionados a seu registro - valores, eventos, rubricas - mas podem, também, estar relacionados ao próprio ato de gestão em si, cabendo aos balanços, neste caso, transparecer tais atos de gestão".

(...) "A conta "Empréstimos e Financiamentos" é formada basicamente pelo valor concedido no âmbito do programa Crédito Instalação. Na gestão desse processo, o Incra atua como uma "instituição financeira", mesmo não pertencendo ao Sistema Financeiro Nacional, gerenciando uma carteira de recebíveis considerável, formada 100% por recursos da fonte 100 (Tesouro Nacional), que, por sua vez, é fruto, essencialmente, de impostos. Prematura qualquer opinião sobre a adequabilidade da gestão de um processo de cunho financeiro por uma autarquia de natureza não financeira, mas é inevitável se pensar que qualquer recebível se submete a um feixe de gradação sobre sua liquidez, o que requer o registro de uma provisão para créditos de liquidação duvidosa, de forma a ajustar o valor o balanço ao valor provável de recebimento no momento sob análise".

(...) O Incra deve registrar provisão para créditos de liquidação duvidosa, conforme dispõe a Portaria STN nº 564/2004, atualizada pela Portaria STN nº 467/2009 para os valores contabilizados em contas de ativo recebível, classificando os créditos conforme sua liquidez.

Conforme o Tribunal de Contas, a questão apresentada tem importância considerável no contexto de gestão da unidade jurisdicionada e relevância econômica e social. Como a legislação que regulamenta o Crédito Instalação trata a entrega desses recursos como "crédito" e não como "benefício", *"enquanto não ocorrer qualquer alteração normativa, essa transferência de recursos deve ser tratada como um empréstimo"*.

Mesmo que ocorra alteração normativa que modifique a natureza da transferência, a eventual remissão dos valores implica necessidade de identificação individualizada de cada beneficiário. Portanto, para que os demonstrativos contábeis expressem adequadamente o status da gestão, os cadastros e demais sistemas de controles internos administrativos devem também funcionar adequadamente, identificando os beneficiários e sua situação perante a unidade jurisdicionada.

A CGU fez nova consulta ao SIAFI 2013, utilizando os mesmos moldes da pesquisa realizada pelo TCU em 2010, tendo apurado os seguintes dados, consolidados de 2013:

Quadro 15: Balanço Patrimonial – Incra - SR13

	R\$	% do Ativo real		R\$ mil
Ativo	2.448.924.551,17		Passivo	2.448.924.551,17
Ativo Financeiro	53.172.425,98	2,77%	Passivo Financeiro	41.541.328,66
Ativo Não-Financeiro	1.865.668.903,58	97,23%	Passivo Não-Financeiro	(41.126.898,72)
Realizável em Curto Prazo	221.447.828,25	11,54%		
Realizável a	1.461.692.633,08	76,18%		



Longo Prazo				
Empréstimos e Financiamentos	448.766.246,24	23,39%		
Créditos a Receber	1.012.194.268,30	52,75%		
Permanente	182.528.442,25	9,51%	Patrimônio Líquido	1.918.426.899,62
Ativo Real	1.918.841.329,56	100,00%	Passivo real	414.429,94
Ativo Compensado	530.083.221,61		Passivo compensado	530.083.221,61

Fonte: SIAFI2013-CONTABIL-DEMONSTRA-CONBALANUG BALANCO - PATRIMONIAL UG/GESTAO: 373073/37201

Observa-se que empréstimos e créditos a receber (realizável a longo prazo), representam 76,18% do Ativo Real do Incra/MT.

Em análise complementar, sob a ótica da execução orçamentária, o TCU havia apontado, em relação ao exercício de 2008, que as despesas com concessão de crédito instalação às famílias assentadas foram as mais expressivas da unidade jurisdicionada. Isso levou o TCU a concluir que, *“por qualquer que seja a ótica de análise - materialidade, risco ou relevância - os valores de crédito-instalação devem ser objeto de análise permanente nos processos de contas da autarquia”* (TCU Acórdão 2084/2012 1ª Câmara).

Quadro 16: Ações orçamentárias 2008 – Incra - SR13

Ações	Despesa Liquidada (R\$)	%
Concessão de crédito-instalação às famílias assentadas	84.365.715,66	53,77
Demarcação topográfica	16.354.573,20	10,42
Implantação e recuperação de infraestrutura	35.256.989,20	22,47
Outras	20.912.571,08	13,34
Total	156.889.849,14	100,0

Fonte: TCU Acórdão 2084/2012.

O volume de novos empenhos liquidados no Incra/MT, referentes ao Crédito Instalação, apresentou o seguinte perfil, conforme dados da tabela:

Quadro 17: Execução Total da Despesa Crédito Instalação

Ação	Restos a Pagar Não-Proc a Liquidar	RP Pagos Proc e não-Proc.	RP não-Proc. Cancelados	Empenho Liquidado	Valores Pagos	RAP Liquidados
0427	32.283.200,00	0,00	-2.502.000,00	336.000,00	336.000,00	
211A	0,00	0,00	0,00	11.409.886,44	1.663.031,00	9.746.855,44

Fonte: SIAFI. SR-13. Exercício 2013.

Além disso, ainda que não haja novas concessões de crédito, em parte em função da Portaria Incra nº 352/2013, que determinou o recolhimento dos recursos financeiros do crédito instalação depositados pela Autarquia nas contas bancárias abertas para esse fim, como admitido o restabelecimento das operações de crédito



instalação, nos casos de recursos já depositados em conta bloqueada, cuja execução do crédito junto aos beneficiários tenha sido iniciada, seria necessário que o volume de créditos contabilizados em balanço da Unidade adotasse as medidas determinadas pelo TCU.

Nesse sentido, o Acórdão TCU – 1ª Câmara nº 2084/2012 havia feito as seguintes determinações:

9.3. determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso que:

9.3.1. em atendimento ao disposto na Portaria STN 564/2004, atualizada pela Portaria STN 467/2009 e pela Portaria STN 664/2010, constitua e contabilize a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação;

9.3.2. cumpra, caso já não o esteja fazendo, o disposto no art. 105, II, do Regimento Interno da Autarquia;

9.4. alertar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso que o não cumprimento da determinação aposta no item 9.3 poderá dar ensejo à responsabilização dos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas;

Não constam registros no balanço contábil da Unidade que indiquem a adoção das providências do item 9.3.1 do referido Acórdão.

Causa

O chefe de Divisão de Administração SR-13/A, a quem está subordinado o setor de contabilidade, nos termos do artigo 114 do Regimento Interno, bem como o dirigente máximo da SR-13, descumpriram determinação do TCU ao deixar de orientar e supervisionar as unidades gestoras sob sua jurisdição para fins de executar os lançamentos dos fatos contábeis pertinentes ou buscar orientação de instâncias superiores do INCRA, de modo a promover ajustes no balanço patrimonial da Unidade Gestora, na forma estabelecida pelo Acórdão TCU 1ª Câmara nº 2084/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:

“A conta 1.2.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos, registra o montante relativo aos valores que o INCRA tem a receber, oriundos dos lotes (parcelas) repassados aos assentados da Reforma Agrária” [obs: o saldo em 31/12/2013 era de R\$ 448.766.246,24 para a UG 373073 - SUPERINTEND. ESTADUAL DE M. GROSSO-INCRA/SR-13].

“Preocupado com a arrecadação dos valores repassados aos assentados, bem como no atendimento às recomendações dos Órgãos de Controle, o Presidente da Autarquia, determinou o desenvolvimento do SNCCI – Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação”.

“Em agosto de 2013, foi concluído o Módulo Cadastro do SNCCI, permitindo às Superintendências Regionais iniciar o processo de alimentação dos créditos aplicados, após o saneamento processual em curso e recebimento do treinamento devido e senhas de acesso. Etapa necessária para podermos iniciar a devida cobrança de forma sistematizada e sua consequente baixa contábil no Siafi”.

“Dando continuidade ao SNCCI e logo após a conclusão do Módulo Cadastro, foi dado prosseguimento ao Módulo Cobrança, o qual será o responsável por emitir todas as guias de recolhimentos, além de evidenciar a situação financeira individual dos assentados”.



“Para dar início ao desenvolvimento do Módulo Cobrança, foram realizadas inúmeras reuniões com o Banco do Brasil e com a Secretaria do Tesouro Nacional, visando dirimir questões quanto aos valores mínimos por GRU emitida, recebimento do arquivo retorno dos pagamentos efetuados pelos assentados, dentre outros assuntos inerentes à cobrança”.

“Superadas todas as dificuldades o Módulo Cobrança, os trabalhos foram divididos em 3 partes (iterações 1, 2 e 3), visando facilitar o desenvolvimento do aplicativo. As Iterações 1 e 2 dizem respeito à geração da GRU e do processo de cobrança em si. A Iteração 3, focou os relatórios gerenciais, bem como o cálculo da provisão para devedores duvidosos”.

“A previsão inicial para conclusão de todas as iterações (1, 2 e 3) era de 31 de março de 2014. Contudo, em 26 de dezembro de 2013, foi editada a Medida Provisória 636, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências; trazendo mudanças significativas ao desenvolvimento do Módulo Cobrança que estava em fase final de conclusão”.

“Segundo os artigos 1º a 6º da referida MP fica estabelecido critérios e condições para remissões, liquidações e renegociações dos créditos, nas mais diversas modalidades, concedidos aos assentados da reforma agrária, no período de 10 de outubro de 1985 até 27 de dezembro de 2013”.

“Diante deste fato, faz-se necessário uma readaptação de todos os procedimentos, tendo em vista que dos valores inscritos no SIAFI “inversão financeira” com valor aproximado de R\$ 7,2 bilhões. Em estudos já realizados pela Diretoria de Desenvolvimento e, diante das regras definidas no marco regulatório, estima-se que cerca de 30% serão remitidos, por estarem incluídos na previsão do Art. 3º, ou seja, valores originalmente concedidos, em uma ou mais operações, somem até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por beneficiário”.

“Ressalte-se, inclusive, que desde o momento em que começou a ser desenvolvido o SNCCI, esta Autarquia noticiou à Controladoria-Geral da União – CGU e ao Tribunal de Contas da União – TCU, tendo sido realizadas desde 2011 inúmeras reuniões, onde foram apresentados os avanços, dirimidas dúvidas, de modo que todo o processo de construção do sistema, por mais complexo que se apresentasse, fosse de amplo conhecimento de todas as partes em tela citadas”.

“Após o estudo acurado da Medida Provisória, novo cronograma de conclusão do Módulo Cobrança foi realizado, bem como foi apresentado ao TCU um plano de ação, considerando as necessidades de ajustes a serem realizados, conforme segue:

Quadro 18: Crédito Instalação

Ação a ser implementada	Prazo para implementação	Responsável pela implementação
<i>Realização de Projeto-Piloto (SR-18/PB) para elaboração de metodologia de remissão e renegociação dos créditos em atendimento à Medida Provisória, bem como a elaboração de Roteiro Contábil a ser replicado nacionalmente.</i>	<i>31/mar/2014</i>	<i>DA/DD</i>
<i>Publicação de listagem de Famílias Assentadas do Programa Nacional de Reforma Agrária que não receberam créditos. Público Estimado: 23.000 famílias</i>	<i>20/abr/2014</i>	<i>DD</i>
<i>Liquidação de Dívidas de Assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária acima de R\$ 10.000,00. Público Estimado: 9.888 famílias</i>	<i>31/mar/2016</i>	<i>DD</i>



<i>Renegociação de Dívidas decorrentes do Crédito Instalação – Habitação. Rebate de 96% e renegociação. Público Estimado: 60% das famílias</i>	<i>31/dez/2017</i>	<i>DD</i>
<i>Remissão de Famílias que receberam Crédito Instalação (estornados os Créditos Habitação) abaixo de R\$ 10.000,00. Público Estimado: 99% das famílias</i>	<i>31/mar/2016</i>	<i>DD</i>
<i>Revisão e finalização das regras de negócio das Iterações 01 (cadastro de modalidades e operações) e 02 (emissão de GRU) em virtude da edição da MP 636/2013.</i>	<i>30/jun/2014</i>	<i>DA</i>
<i>Revisão e finalização das regras de negócio da Iteração 03 (relatórios gerenciais, remissão ou renegociação de dívidas e provisão para devedores duvidosos)</i>	<i>31/dez/2014</i>	<i>DA/DD</i>

Fonte: Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G

“Por fim é importante frisar que após a realização do projeto piloto na SR-18 (Paraíba), serão realizadas atividades em mais 12 polos no Brasil, com a participação dos técnicos das SRs que não serão visitadas para aprenderem na prática os procedimentos para as remissões, baixas contábeis na conta 1.2.2.4.9.10.00, manuseio do Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação - SNCCI e demais procedimentos” [saldo da SR-13 em 31/12/2013 era de R\$ 1.012.185.327,26]. “A intenção destes polos é dar a iniciativa dos trabalhos com a metodologia: “aprenda a fazer fazendo”.

Análise do Controle Interno

O diagnóstico apresentado relata intenções que não foram informadas previamente no Relatório de Gestão 2013 e que dependem de providências futuras por parte da Unidade. E, basicamente, tratam de cobrança do crédito concedido. Esta constatação trata de falhas na contabilização dos Créditos Instalação concedidos pelo Incra/MT. A falta de provisão para devedores duvidosos foi objeto de apreciação pelo Acórdão TCU – 1ª Câmara nº 2084/2012. Considerando o item 9.3.1 do Acórdão, que determina que o INCRA/MT constitua e contabilize a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação, essa é uma das providências que deveria ter sido adotada pela Unidade.

Neste sentido, a manifestação não afasta a constatação, até porque não houve contabilização em 2013 nos termos do Acórdão TCU 1ª Câmara nº 2084/2012, sequer dos créditos concedidos naquele exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer, por ordem de serviço da SR-13, prazos e responsabilidades para o setor de contabilidade, SR-13/A4, proceder aos lançamentos contábeis no Sistema SIAFI referentes à provisão para devedores duvidosos dos créditos instalação transferidos pela SR-13 para as contas correntes das associações, a partir do saneamento dos processos de crédito.

1.1.2 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

O Incra/MT não disponibiliza informações sobre a demanda reprimida de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.



Fato

Em análise ao item 3.2.5 do Relatório de Gestão de 2013 da Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso (SR-13), verificou-se que a UJ não prestou as informações exigidas pela na Decisão Normativa TCU nº 127/2013 e apenas reproduziu o comando do normativo sobre os tipos de informações que deveriam ser prestadas.

Aprofundando-se os exames a partir da realização dos trabalhos de campo de auditoria, constatou-se que a Superintendência Regional em Mato Grosso SR-13 não possui informações em relação ao número de pessoas ainda não atendidas (acampadas), que constituem a chamada demanda reprimida do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Além disso, os dados disponíveis no Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA) não foram alimentados com as informações de pessoas inscritas no PNRA ainda não atendidas (passivo), corroborando a conclusão de que a Superintendência Regional do Incra (SR-13) não detém o conhecimento adequado do quantitativo de pessoas acampadas ou não atendidas pelo PNRA em Mato Grosso.

Por não haver uma clara definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis no processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA na Divisão de Obtenção de Terras SR-13/T, a conclui-se que a Unidade carece de mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dos processos relacionados à extração e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA.

Tal deficiência afeta o processo de seleção e aplicação de medidas de controle apropriadas, incluídas as medidas regulamentares para gerenciamento do risco dos seus programas, sobretudo quanto à inclusão na relação de beneficiários pessoas sem o perfil exigido pela reforma agrária, que acabam oportunizando a ocorrência de irregularidades como a venda e arrendamento de lotes, o abandono da terra ou sua não utilização para fins produtivos.

Causa

Insuficiência de levantamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do PNRA no âmbito da SR-13.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:

“Para estabelecer mecanismo que venha atender as recomendações da Controladoria Geral da União-CGU, foi adotado pela Divisão de Obtenção de Terras, com anuência do senhor Superintendente Regional, a oficialização a Diretoria Obtenção de Terras em Brasília da necessidade de estabelecer abertura de link no portal do Incra nacional onde todas as informações de candidatos ao programa de reforma agrária venham a ser inseridos, e que tal necessidade vem de encontro com as recomendações do Ministério Público Federal, contido no ofício nº 005/2014-IPL 1.20.001.000133/2011-99-SR/DPF/MT. Aguardamos as providências requeridas, bem como dar aptidão aos servidores do SIPRA SR-13 para configurá-los no sistema visando adequação da lei de informações”.

Análise do Controle Interno



Em sua manifestação o Incra SR-13 admite não realizar o controle das demandas atendidas ou não atendidas em relação ao público beneficiário do PNRA. A ausência de tais controles pode afetar a capacidade de adequação do plano de ação da Unidade às necessidades locais.

Segundo informou a SR-13 por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada entre a CGU e o Incra/MT em 08/07/2014, não existem informações suficientes para quantificar a demanda de acampados por terras da reforma agrária, sendo que a UJ considerava o acesso ao banco de dados do CadÚnico como o único meio eficaz para fins de identificação das famílias acampadas que compõem a clientela potencial do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Posteriormente à Reunião, em 10/07/2014, o Incra/MT enviou o Ofício nº 1665/201-Incra/SR-13/G por meio do qual a Unidade encaminhou cópia do Acordo de Cooperação Técnica celebrado junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme dados do Processo 55000.000656/2013-47, cujo extrato foi publicado no Diário Oficial da União – Seção 3 em 15 de março de 2013. O objeto do Acordo de Cooperação Técnica foi o de formalizar parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, visando, por meio do Programa de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), promover a inclusão de mulheres agricultoras ou beneficiárias da Reforma Agrária nas Políticas Sociais do Governo Federal por meio das ações de Busca Ativa para inclusão no Cadastro Único – CadÚnico, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria - PBSM.

Conforme definição do Ministério do Desenvolvimento Social, no Manual que orienta o cadastramento de grupos populacionais no CadÚnico são consideradas famílias acampadas aquelas que se encontram organizadas em movimentos sociais e que pleiteiam acesso à terra e à moradia, tanto na cidade quanto no campo. Essa identificação se faz por meio do preenchimento do campo 2.07 do Formulário Suplementar 1 - Vinculação a Programas e Serviços. Nesse campo, deve ser registrado o código 303 e a descrição “FAMILIA ACAMPADA”. Esse cadastramento gera um banco de dados que permite identificar as famílias que se encontram organizadas em movimentos sociais e que pleiteiam acesso à terra e à moradia, tanto na cidade quanto no campo. Como tais famílias podem permanecer acampadas durante longo período de tempo, até que tenham sua situação regularizada, isso possibilitaria conhecer qual a demanda existente nos municípios de forma a orientar as ações do Incra visando qualificar as ações de desapropriação por interesse social e de compra de terras, adequando a demanda por terras à disponibilidade das áreas passíveis de destinação à reforma agrária.

Os representantes do Incra/MT declararam na Reunião de Busca Conjunta de Soluções que, por não terem sido disponibilizadas informações do CadÚnico quanto ao número de famílias que demandaram acesso à terra no exercício examinado, a SR-13 executou as ações de vistoria e fiscalização para fins de desapropriação de terras sem considerar a realidade da demanda existente nos acampamentos de sem terras. A única motivação das vistorias para desapropriação foi a existência de demandas dos movimentos sociais, fato que pode ser evidenciado na Ata do Comitê de Decisão Regional da SR-13, de 06/11/2013, que aprovou os procedimentos administrativos de desapropriação de dez imóveis rurais, com a explicitação das entidades que encaminharam tais reivindicações.

Para quantificar o número de famílias que potencialmente seriam beneficiárias nos processos de desapropriação, o Incra/MT, segundo informações transmitidas pelos



seus representantes na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, se baseou nos informes prestados pelos movimentos sociais que reivindicaram a desapropriação de terras em 2013. Alegou a SR-13 na Reunião que, ainda que tivessem previamente os dados individuais das famílias acampadas, o Sistema de Informações da Reforma Agrária – SIPRA não admite a inserção de beneficiários enquanto não existir um código SIPRA referente ao assentamento criado, o que não ocorre na fase da vistoria e fiscalização para fins de desapropriação, mas apenas depois do ajuizamento da ação de obtenção e respectiva decisão de imissão de posse.

Contudo, conforme consta dos procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária, regulamentados por meio da Norma de Execução Incra nº 45, de 25 de agosto de 2005, publicada no Diário Oficial da União em de 29/8/2005, não há necessidade de inserir dados relativos às famílias previamente inscritas no SIPRA. Essa norma determina que o processo de inscrição das famílias candidatas ao programa nacional de Reforma Agrária deve ser realizado pela Superintendências do Incra por meio do “formulário de Inscrição de Candidato(a) do sistema de informações do INCRA”. É importante ressaltar o disposto no artigo a seguir da NE nº 45/2005:

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

Portanto, para a constituição dos bancos de dados dos candidatos ao Programa Nacional da Reforma Agrária, não são necessárias outras informações, como as do CadÚnico, devendo tão somente haver a inscrição das famílias pelos servidores do Incra *“integrantes das equipes de seleção, que devem observar a correta aplicação desta metodologia de seleção, legislação que rege a matéria, objetivos preconizados no Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA”* (NE nº 45/2005, artigo 8º, parágrafo único).

Os dados totalizando as inscrições feitas não precisam ser inseridos no SIPRA nesta fase. Mas a planilha com a relação de candidatos pode ser elaborada para fins de classificação das famílias candidatas ao PNRA. Atribuir a elaboração da relação da famílias que desejam participar do PNRA aos movimentos sociais contraria o disposto na norma regulamentadora.

A inserção dos dados no SIPRA das famílias selecionadas segundo os critérios de prioridade, na forma estabelecida na NE 45/2005, ocorre a partir da criação do assentamento e da atribuição de seu código, o que ocorre na fase da homologação da Relação de Beneficiários pelo Superintendente Regional.

Outro aspecto relevante é que o banco de dados do CadÚnico não é suficiente para estabelecer a relação de classificação de acordo com os parâmetros descritos na sistemática de classificação, Anexo II, da Norma de Execução, quais sejam:

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

Assim, é necessário que a Superintendência aplique os critérios eliminatórios previstos na NE nº 45/2005, artigo 6º, que não constam do banco de dados do CadÚnico. Isso demonstra que o acesso aos dados do CadÚnico pelo Incra/MT não será suficiente para se ter a transparência devida no processo seletivo realizado na área de



atuação da Superintendência Regional em Mato Grosso, objetivando o assentamento das famílias de trabalhadores rurais em áreas desapropriadas ou obtidas por meio de compra e venda, dependendo da verificação dos critérios eliminatórios e classificatórios estabelecidos na NE nº 45/2005.

A falta de parâmetros classificatórios na elaboração das listas de candidatos ao PNRA em Mato Grosso permite concluir que, nos processos de elaboração das relações de beneficiários na SR-13, não são adequadamente utilizados os dados referentes à demanda reprimida (passivo) elaborados pelo Incra/MT como subsídios à tomada de decisões.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer que, nos trabalhos de seleção de beneficiários no âmbito da SR-13, seja observada a metodologia do processo de seleção de candidatos para assentamento em áreas de reforma agrária, segundo os critérios estabelecidos na Norma de Execução nº 45/2005.

Recomendação 2: Para a etapa de inscrição, a Superintendência Regional SR-13 deve constituir equipes de seleção, mediante ordens de serviço.

Recomendação 3: Oficializar ao INCRA quanto à abertura de link no portal do INCRA nacional, para fins de publicação de todas as informações de candidatos ao programa de reforma agrária identificados em decorrência dos trabalhos das equipes de seleção.

Recomendação 4: Informar aos candidatos inscritos que o procedimento de inscrição destina-se a identificar e dimensionar a real demanda de assentamento, não gerando direito subjetivo ao candidato em ser assentado em projeto integrante do Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis, implementado pelo INCRA, mas tão-somente direito de preferência em condições de igualdade com os inscritos em data posterior.

1.1.3 DEMANDA SÓCIO-ECONÔMICA DO PROGRAMA

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

Ações da SR-13 visando diminuir o déficit de infraestrutura para permitir a consolidação e emancipação dos projetos de assentamento.

Fato

Para fins de verificação da confiabilidade dos dados apresentados pela Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso/SR-13, foram requeridas à Unidade informações quanto aos seguintes aspectos:

- fontes utilizadas no levantamento dos dados apresentados no Relatório de Gestão, item 3.3.2 Diagnóstico, por microrregião da jurisdição da SR, a respeito dos déficits de infraestrutura e à sua atualidade;
- estrutura disponível na SR-13 para realização do levantamento das necessidades dos assentamentos;
- existência de dispositivo destinado ao armazenamento (consolidação) e à atualização constante dos dados relativos ao déficit de infraestrutura.



Além disso, foi realizada análise quanto às fontes relativas ao levantamento do déficit de infraestrutura relativo às microrregiões I a VII, conforme a divisão estabelecida no mapa estadual elaborado pelo setor de engenharia da SR-13/D1, a partir da relação de convênios de infraestrutura celebrados em Mato Grosso de 2009 a 2013.

A partir dos exames realizados, verificou-se que as informações apresentadas no Relatório de Gestão não representam, de forma clara, a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob a jurisdição da SR-13.

Para melhor contextualização desta abordagem, reproduzimos a seguir o conteúdo do item 3.3.2 do Relatório do Incra/MT para o exercício 2013:

“Há muitos anos a política de aplicação dos recursos destinados à implantação e recuperação de Infraestrutura em Projetos de Assentamento no Estado de Mato Grosso, tem como principal modalidade de aplicação a transferência de recursos para Prefeituras Municipais através de convênio. Entendemos que por estarem mais próximos às comunidades de assentados e por receberem diretamente as demandas dessa população, os municípios tem condições de filtrar e apresentar ao Incra as demandas mais urgentes e prioritárias para atendimento. Além disso, devido a precária estrutura do Setor de Engenharia desta Superintendência Regional, para acompanhamento e Supervisão das obras, a parceria junto aos Municípios permite um trabalho conjunto de fiscalização às obras executadas”.

“A demanda por recursos nesta ação cresce a cada dia, em função da grande quantidade de assentamentos existentes de responsabilidade direta dessa Instituição, quais sejam 386 (trezentos e oitenta e seis) Projetos de Assentamento Federal, com 67.007 (sessenta e sete mil e sete) famílias, nos vários municípios do Estado de Mato Grosso”.

“Em 2013 foram, efetivados 06 novos convênios, com Prefeituras Municipais, para construção e reforma de estradas e 01 Convênio para construção de poços. Além de parcerias no município de Cáceres para construção de cisternas”.

Existem, conforme mencionado, sete regiões de planejamento das ações do Incra/MT:

I – Vale do Arinos; II – Norte; III – Araguaia; IV – Médio Norte; V – Oeste; VI – Centro-Sul; VII – Sudeste.

Não foi apresentado no Relatório de Gestão, conforme consta acima, diagnóstico por microrregião. Em consulta ao Sistema SICONV foram identificados os seguintes convênios de infraestrutura celebrados em 2013:

Quadro 20: convênios celebrados pela SR-13 em 2013

Prefeitura Municipal	Assentamento	Recuperação (Km)	Construção (Km)	Ponte (M)	Valor Total Convênio	Famíl. Atend.	Região do Estado
Bom Jesus Do Araguaia	Bordolândia	50,45			1.496.002,86	302	Araguaia
Brasnorte	Tibagi		44,91		1.217.885,35	269	Arinos
Paranaíta	São Pedro		35,11		1.300.000,00	180	Norte
Alto Boa Vista	Casulo Vida Nova	6,18			254.349,58	36	Araguaia
Nova Lacerda	Santa Elina	2,80		98,00	1.076.602,29	174	Oeste
Serra Nova Dourada	Bordolândia		37,18	51,00	1.455.584,94	223	Araguaia
Totais Estradas Em 2013		59,43	117,20	149,00	6.800.425,02	1184	
Confresa	Jacaré Valente		8 poços tubulares				Araguaia

Fonte: SICONV.



Ficou evidenciada a distribuição desigual dos convênios pelas regiões do Estado, privilegiando quatro regiões do Estado. Também não foi explicitada a estratégia visando articular o atendimento às demandas de infraestrutura com as ações da ATER. Além disso, considerando que para o exercício de 2013 e o seguinte a Ação de infraestrutura está vinculada, prioritariamente, à demanda do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR faltou expor o planejamento para atender o almejado.

Segundo dados do MDA, Mato Grosso tem 132 municípios selecionados pelo PAC 2 para receber retroescavadeiras, motoniveladoras e caminhões-caçamba. O programa prevê que as máquinas serão usadas para recuperar e conservar estradas vicinais, vias que ligam o campo às cidades. A estruturação das rodovias busca atender 13,8 mil famílias de agricultores e envolveu aquisição dos maquinários pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário de aproximadamente R\$ 13 milhões.

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201407459/011, e por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:

“Gostaríamos inicialmente de esclarecer que o mapa confeccionado pelo setor de Engenharia, onde estão definidas sete microrregiões, tem como objetivo principal ter uma visão geral da localização dos Projetos de Assentamento onde estão sendo ou já foram realizadas obras ano 2009 a 2013, e que servirá como base para realizarmos nosso planejamento de visitas nas obras. O referido mapa não foi elaborado com intuito de apontar as demandas de obras de Infraestrutura no estado. Entendemos que para se obter a demanda de Infraestrutura a iniciativa deverá ser realizada em conjunto com as Unidades Avançadas, através de seus técnicos, realizarem levantamento em todos os Projetos de Assentamentos do Estado. Ao final desses trabalhos, o resultado deverá passar por triagem do Setor de Infraestrutura para conferência e análise quanto à coerência dos mesmos. Acreditamos que esse trabalho demandará longo tempo e recursos”.

Solicitação de Auditoria 201407459/011: A respeito dos déficits de Infraestrutura que afetam os assentamentos no Estado seria necessário que a SR-13 se manifestasse sobre os seguintes aspectos:

- a) Abastecimento de Água: quais as ações adotadas pela Autarquia para enfrentamento desse desafio? O Programa Água para Todos, da qual o Incra faz parte do Comitê Gestor, é uma iniciativa do Governo Federal, por meio do Ministério da Integração Nacional cujo objetivo do programa é viabilizar o acesso ao uso da água, priorizando aqueles que vivem na área rural em situação de extrema pobreza.

R- “Encaminhamos uma relação dos Projetos de Assentamento do Estado de Mato Grosso com a listagem dos poços Tubulares profundos, para o Incra Brasília, DF, no ano de 2012, para que os mesmos sirvam de base, sejam inscritos e façam parte do Programa Água para Todos do Governo Federal, através do Ministério da Integração Regional. (Encaminhamos Quadro anexo I)”.

- b) Energia elétrica: Qual o diagnóstico de déficit no fornecimento de energia elétrica nos assentamentos da reforma agrária e quais as medidas implantadas através do Programa “Luz Para Todos”, cujo Comitê Gestor o Incra faz parte? Quantas famílias serão atendidas sob a jurisdição da SR-13?

R- “Temos como base um número do déficit no programa, pesquisado através de informações solicitadas juntos às Unidades Avançadas do Incra no Estado, sabendo que a grande maioria dos Projetos de Assentamento no Estado de Mato Grosso está assistida com rede de energia elétrica e que hoje o programa se encontra parado, não



tendo uma previsão para a retomada. Estamos encaminhando um quadro com todas as ligações de energia realizadas nos Projetos de Assentamento beneficiado com esse programa”.

- c) Estradas vicinais: sendo a recuperação e abertura de estradas vicinais as principais reivindicações dos assentados e como a responsabilidade em elaborar o projeto básico é do município, quais foram as ações desenvolvidas pelo Incra/MT para auxiliar as prefeituras na elaboração de Termo de Referência para contratação de empresa de engenharia, sobretudo em relação às prefeituras que não têm capacidade operacional para a realização desta tarefa? Qual foi a estratégia da SR-13 de articulação junto às municipalidades para garantir o atendimento aos assentados da demanda de infraestrutura por meio da utilização nessas obras dos maquinários doados com recursos do MDA, através do PAC2, reduzindo os custos de execução? Os equipamentos doados aos municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes são selecionados a partir de critérios estabelecidos pelo Comitê Gestor do PAC2, do qual o Incra faz parte. Os resultados esperados são as melhorias no escoamento da produção principalmente dos agricultores familiares durante as épocas de chuvas e de secas, melhorias no transporte escolar, evitar a erosão da terra e a degradação do meio ambiente, incremento do turismo rural e o acesso à água. Segundo dados do MDA, Mato Grosso tem 132 municípios selecionados pelo PAC 2 para receber retroescavadeiras, motos niveladoras e caminhões-caçamba. O programa prevê que as máquinas serão usadas para recuperar e conservar estradas vicinais, vias que ligam o campo às cidades. A estruturação das rodovias busca atender 13,8 mil famílias de agricultores e envolveu aquisição dos maquinários pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário de aproximadamente R\$ 13 milhões.

“R- As ações desenvolvidas para auxiliar as Prefeituras Municipais foram o desenvolvimento e o fornecimento do Kit Projeto Básico, elaborado por este setor, que contemplam as orientações e diretrizes para a confecção dos projetos Básicos, que servirão de base para a contratação das obras, bem como sua inserção no SICONV. Além disso, nos colocamos sempre a disposição para esclarecimentos dos pontos onde surjam dúvidas. Entendemos que as Prefeituras terão que estar mais aparelhadas inclusive com engenheiros e técnicos em seu quadro permanente, para executar as tarefas sob sua responsabilidade quando da execução das obras objeto do convênio”.

“Sobre o Programa PAC 2, da qual o Incra faz parte, não tivemos ainda uma orientação de como vamos trabalhar este Programa. Estamos aguardando uma orientação do Incra/Sede”.

“Quanto à assistência técnica e extensão rural, temos uma equipe trabalhando para lançarmos em 2014 uma chamada para a contratação de empresas de ATER para atender cerca de 7000 famílias. As empresas cadastradas realizaram um diagnostico inicial que tem como objetivo levantar as condições das famílias atendidas. Dessa forma teremos um diagnóstico preciso dos assentamentos atendidos pela ATER o que subsidiará nas decisões da Superintendência quanto à implantação de Infraestrutura e liberação de créditos como o Pronaf, Brasil Sem Miséria, dentre outros”.

Não obstante a ausência de informações no Relatório de Gestão 2013 da SR-13, manifestação do gestor supre essa deficiência, na medida em que esclarece sobre as principais ações da SR-13 para prover a infraestrutura para os assentamentos supervisionados.

1.1.4 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO



1.1.4.1 INFORMAÇÃO

Avaliação do Plano de Ação/Operacional da Superintendência Regional do Incra no Estado Mato Grosso - SR/13 para o exercício de 2013.

Fato

Com vistas aos exames relativos à avaliação da aderência das ações e metas planejadas da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso – SR/13 com o Planejamento Estratégico do Incra, apresentado no item 2.1 do respectivo Relatório de Gestão da Autarquia, requereu-se da Unidade o Plano de Ação/Operacional para o exercício de 2013.

A DN TCU nº 127/2013 prevê que o Relatório de Gestão da Superintendência Regional apresente uma “Breve descrição do planejamento estratégico da Autarquia”, contemplando seus principais aspectos e estado de implantação na estrutura administrativa do INCRA e resultados estratégicos previstos a curto, médio e longo prazos, com as estratégias de implantação do Planejamento Estratégico utilizadas no exercício e previstas para o exercício seguinte ao de referência do relatório de gestão, de modo a possibilitar a compreensão da forma de atuação da SR-13 no contexto do planejamento estratégico da Autarquia.

Caberia, no caso, especificar as ações consideradas prioritárias, bem como a orientação dada pelo dirigente máximo da SR-13 aos seus auxiliares para a obtenção dos resultados no exercício, de modo que pudessem ser mensurados por ocasião da prestação de contas.

Por não ter a SR-13 apresentado no Relatório de Gestão de 2013 as informações específicas relativas à execução do Plano de Ação do exercício 2013 e da estratégia a ser adotada para o exercício seguinte, deixou de atender ao comando da parte C, item 2, da DN TCU 127/2013. A falta de vinculação no Relatório de Gestão 2013 da ação administrativa desenvolvida no exercício ao contexto do planejamento efetuado anteriormente prejudica a transparência quanto às escolhas feitas pelo INCRA/MT para a condução das prioridades estratégicas no âmbito da regional.

Em análise ao documento “Agenda de Gestão 2013/2014”, apresentado pela SR/13, em confronto e em exame às informações do Relatório de Gestão do Incra – Sede sobre o planejamento estratégico da Autarquia, restou verificado o alinhamento com as estratégias traçadas pela Autarquia, destacando-se os componentes:

- Plano de Ação abrangendo os exercícios 2013 e 2014;
- Quadro de Metas Físicas e Créditos Orçamentários 2013;
- Metas Intermediárias de Avaliação Institucional para o 3º Ciclo de Avaliação (compreendido entre o período de 1 de maio de 2013 a 30 de abril de 2014).

A proposta prevê o desenvolvimento das ações organizadas em “rotas” de articulação de políticas públicas, em que os assentamentos são “incluídos” nas rotas por algumas iniciativas e “puxam” outras:

- Rota Brasil Sem Miséria (BSM), para superar a pobreza nos assentamentos priorizados, garantindo renda, habitação, infraestrutura (estradas, água e luz), ATES e fomento (MDS);
- Rota Assentamentos Verdes, para promover a recuperação ambiental e combater o desmatamento, associado a geração sustentável de renda nos assentamentos, regularização fundiária e ambiental;
- Rota Estruturação Produtiva, para promover organização e agregação de valor na produção, estimulando a comercialização e a ampliação de renda produtiva.



Assim, foram relacionados 909 projetos de assentamento indicados como prioritários para o Programa Minha Casa Minha Vida, para avaliação das Superintendências Regionais.

Esses assentamentos foram selecionados por atenderem a, pelo menos, um dos seguintes critérios, além de terem demanda por construção de habitações apontada pelas SRs em 2012: (i) assentamento indicado pela SR para compor o Plano Brasil Sem Miséria; (ii) assentamento incluído no Programa Bolsa Verde; (iii) assentamento incluído no Acordo de Cooperação Técnica com Ministério da Integração Nacional ou em contrato da Funasa, no âmbito do Programa Água para Todos; (iv) assentamento localizado em município contemplado com máquinas do PAC 2 em 2011/2012.

A tarefa da Superintendência Regional seria analisar essa proposta para articular a execução e indicar os assentamentos que poderão ser atendidos em 2013 e quais serão atendidos em 2014.

Deveria ser considerado ainda que, para atendimento no Programa Minha Casa Minha Vida, é preciso ter uma entidade organizadora que apresente o projeto junto à Caixa Econômica Federal ou ao Banco do Brasil e que o assentamento tenha solução indicada para infraestrutura de acesso, água e luz, sendo priorizados para 2013. Portanto, caberia indicar os assentamentos em que já foi possível mobilizar a entidade organizadora (prefeitura, governo estadual ou entidade credenciada junto à CAIXA ou BB) e para os quais havia possibilidade de parcerias para provimento de infraestrutura, otimizando recursos.

Quanto mais assentamentos pudessem ser atendidos com infraestrutura, maior seria o atendimento pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

Para operacionalização da ação a Superintendência estimou a necessidade de R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais) para obras de infraestrutura e a necessidade de aquisição ou aluguel de 10 (dez) veículos, apenas para atender a demanda já apresentada à regional. No entanto, houve apenas a descentralização de crédito correspondente a R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais).

Além disso, a inclusão dos assentamentos nas rotas mencionadas requer, ao menos, a execução de duas ações fundamentais, a demarcação topográfica e a supervisão ocupacional dos assentamentos.

De acordo com o Plano de Ação para 2013, na demarcação topográfica, considerando apenas os assentamentos prioritários, criados após 2008, seriam necessários R\$ 2.114.400,00 (dois milhões, cento e quatorze mil e quatrocentos reais). Contudo, foram descentralizados apenas R\$ 75.820,00 (setenta e cinco mil, oitocentos e vinte reais) nesse exercício, o que prejudica a realização das demais ações previstas nos assentamentos, tanto sob o ponto de vista socioeconômico, quanto relacionado à regularização ambiental.

Para a ação de supervisão está prevista a descentralização de R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais), tendo sido solicitada pela SR-13 R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais). Em 2013 foram descentralizados menos que R\$ 94.000,00 (noventa e quatro mil reais).

Outra ação prioritária, a regularização ambiental dos projetos de assentamento, constitui um dos eixos do Plano de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal na Amazônia (PPCADI), constitui um dos principais desafios do Incra em Mato Grosso.

O PPCADI, no planejamento elaborado para os anos de 2013, 2014 e 2015, trata da Regularização Ambiental, Valorização de Ativos Ambientais, Recuperação com Geração de Renda e Monitoramento e Controle, também prevê a realização nos assentamentos das ações de Supervisão Ocupacional, Demarcação, Georeferenciamento e Licenciamento Ambiental.



Nesse sentido, a SR-13 formalizou parcerias com prefeituras, por meio de acordos de cooperação técnica, para realização dos trabalhos com vistas à obtenção do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em mais de 42 assentamentos. Não obstante essa iniciativa, apenas 15% dos assentamentos da reforma agrária de Mato Grosso possuem o CAR em virtude das limitações da SR-13. Na prática, das 55.883 famílias cadastradas conforme os dados extraídos no Sistema de Informações da Reforma Agrária – SIPRA, referentes aos 548 projetos de assentamentos em Mato Grosso, apenas cerca de 8.300 parcelas obtiveram registro no CAR.

1.1.5 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.5.1 CONSTATAÇÃO

Irregularidade na aplicação de recursos da ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, com a execução de despesas previamente à existência de créditos orçamentários, inexistência de empenho prévio e falhas no processo de fiscalização do objeto.

Fato

Na manutenção de veículos no INCRA/MT – SR-13, apurou-se que 91,05% dos gastos foram alocados na Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, para o exercício de 2013. Para o exame da regularidade do gasto, foram analisados os autos do processo nº 54240.001789/2012-64, que resultaram no Contrato nº 10/2012 firmado entre o INCRA/MT e o fornecedor Sutil Auto Mecânica e Comércio de Peças Ltda., CNPJ 01.363.653/0001-06, decorrente de licitação na modalidade pregão eletrônico nº 06/2012, publicado no Diário Oficial da União em 26/11/2012. A vigência contratual inicial foi de 22/11/2012 a 21/11/2013, tendo sido o valor total para fins de contratação estimado em R\$ 629.775,00.

Os trabalhos de auditoria se basearam em: a) na análise do processo de pagamentos realizados em 2013, relativos a esse contrato; b) em visita à oficina contratada, a Sutil Auto Mecânica e Comércio de Peças Ltda.; c) em entrevista com o sócio proprietário da oficina contratada, realizada em 08/11/2013, tendo por testemunha o assegurado de transporte; d) em entrevista com o servidor titular de cargo de confiança na chefia do setor de serviços gerais (SR-13/A2); e) em entrevista com o servidor designado para atuar como assegurado de transportes (Portaria SR-13 nº 45/2013); f) em entrevista com os fiscais do contrato designados nas Ordens de Serviços nº 343/2012, 119/2013 e 212/2013); g) em entrevista com servidores do setor financeiro (SR-13/A3); h) em entrevista com os contadores lotados no setor de contabilidade (SR-13/A4).

Com base nas informações colhidas nas entrevistas com as mencionadas fontes, a equipe de auditoria elaborou um mapeamento das rotinas adotadas pelo Incra/SR-13 na execução dos serviços de manutenção de veículos da frota oficial. Foi apurado, com base nas entrevistas, que a atuação administrativa na SR-13 obedece à lógica descrita no quadro a seguir, considerando os setores envolvidos em cada fase:

Quadro 25: fases da realização de despesas com manutenção veicular no INCRA/SR-13

Nr.	Responsável	FATO
1	SR-13/A Setor Transporte	O motorista que tenha guiado cada viatura, no respectivo formulário de movimentação de veículos - MV comunica a ocorrência de defeito no veículo;
2	SR-13/Setor	O assegurado de transporte assina o formulário denominado de “solicitação



	Transporte, CPF ***.206.791-**	<i>de orçamento viatura</i> ”, identificando-se no mesmo como responsável pelo transporte no Incra/MT, sem analisar detalhadamente o problema apontado pelo motorista;
3	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço autoriza a saída do veículo para a oficina, para fins de execução do orçamento, por meio de autorização no documento MV;
4	SR-13/Setor de Transporte, CPF ***.206.791-**	De posse do MV e do documento “solicitação de orçamento viatura”, o assegurado de transporte envia o veículo à oficina contratada para orçamentação, diretamente pelo motorista responsável pela MV ou por meio de guincho. Ressalta-se que, embora na solicitação de orçamento para viatura não conste a assinatura do chefe de setor de serviços gerais (A2), o veículo não pode se dirigir à oficina se não tiver a autorização para saída do Incra, dada pela chefia da SR-13/A2. Mesmo que seja guinchado diretamente à oficina, como isso resulta em custos elevados conforme a distância envolvida, deve haver autorização pelo chefe da A2, que supervisiona os serviços de manutenção, em conjunto com o chefe de divisão da SR-13/A, conforme a estrutura regimental do Incra (Regimento Interno, art. 114, III);
5	Contratado CNPJ 01.363.653/0001-06	Em se tratando de serviços de baixo custo, como lavagem de veículos, troca de óleo/lubrificação ou de pneus, realiza o serviço independentemente de formalização de autorização, mediante o recebimento de requisição de pequenos serviços, emitida pelo setor de transportes mediante autorização do chefe da SR-13/A e da SR-13/A2;
6	Contratado	Em se tratando de manutenção de baixo custo, como troca de peças ou realização de serviços de oficina, o contratado elabora o orçamento, sendo que o veículo não retorna ao Incra/MT enquanto aguarda autorização para a realização do serviço;
7	SR-13/A/Setor Transporte	Em se tratando de serviços que não os de lavagem/troca de óleo, o setor emite o documento “ <i>autorização para reparo de viatura</i> ” e encaminha para o setor de serviços gerais - SR-13/A2;
8	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço, se concordar com a autorização para reparo de viatura, emite o visto na <i>autorização para reparo de viatura</i> e encaminha para chefia de divisão de Administração SR-13/A para autorização chefe divisão;
9	SR-13/A CPF ***.854.711-**	Caso esteja de acordo com a realização de serviços, o chefe de divisão assina a <i>autorização para reparo de viatura</i> e encaminha para ordenador de despesa para a autorização final;
10	SR-13/G/ CPF ***746 301-**	O ordenador de despesas ou seu substituto (CPF ***.766.451-**), autorizam formalmente a realização dos serviços, por meio de assinatura na <i>autorização para reparo de viatura</i> , encaminhando-a para providências pelo SR-13/A2;
11	SR-13/A2-, CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço encaminha uma das vias da <i>autorização para reparo de viatura</i> ao contratado e retém outra para fins de anexação posterior no processo de pagamentos
12	Contratado CNPJ 01.363.653/000 1-06	Realiza o serviço descrito na <i>autorização para reparo de viatura</i> e entrega o carro reparado para motorista vinculado ao Setor Transporte, aguardando momento posterior para emissão da nota fiscal. Segundo informações prestadas pelo fornecedor, esse somente emite as notas fiscais de serviços (sobre as quais incidem ISS, tributo municipal) e referentes às peças (incidência de ICMS, tributo estadual) quando há possibilidade de pagamento imediato (isto é, quando existem recursos orçamentários). Isso porque, se emitisse as notas fiscais referentes aos serviços realizados por ocasião da execução da manutenção, teria que antecipar em muito o pagamento de impostos em relação à realização do efetivo pagamento da despesa, o que aumentaria seu custo financeiro;
13	SR-13/A/Setor de transporte	O motorista recebe da oficina o veículo e entrega a viatura ao Incra/MT para retomada de uso pela autarquia;
14	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço faz gestão administrativa sobre o Incra/Sede para a descentralização de recursos orçamentários para o pagamento de serviços de manutenção veicular (serviços esses já executados e pendentes de pagamento), inclusive procurando envolver as demais divisões da SR-13 para que cada qual pressione as respectivas diretorias para a descentralização de recursos financeiros para a manutenção das viaturas



		destinadas ao uso nas atividades finalísticas;
15	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço, quando da descentralização de recursos orçamentários do Incra/Sede (contas 199720200 contratos de serviços; 199720400 contratos de fornecimento de bens), consulta a existência de recursos diretamente no SIAFI e determina que o setor financeiro – A3 levante em quais Programas/Ações vai ser alocado o recurso recebido, para fins de pagamento ao fornecedor;
16	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	Com base nas informações prestadas pela SR-13/A3 e no valor das notas fiscais que serão emitidas, o chefe de serviço, informa ao A3 o valor do total a ser empenhado e solicita ao SR-13/A3 que providencie os lançamentos correspondentes à emissão da nota de empenho;
17	SR-13/A3	O setor financeiro verifica a regularidade do contratado no SICAF do contratado e emite, caso não haja pendências, a nota de empenho, retorna o processo para a A2;
18	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço envia o processo para a SR-13A e solicita assinatura na nota empenho do chefe de divisão e do ordenador de despesa, que as assinam e devolvem à A2;
19	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço solicita ao fornecedor a emissão das notas fiscais referentes aos serviços já executados, tendo por limite o saldo em créditos orçamentários recebidos;
20	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço junta as notas fiscais ao processo de pagamentos, bem como o documento de autorização para reparo de viatura e encaminha as notas fiscais ao assegurador de transporte (que atua como fiscal de contrato, desde antes de sua designação formal), para fins de atesto;
21	SR-13/A/ CPF ***.206.791-**	Como fiscal de contrato, o assegurador de transporte atesta as notas fiscais de peças e de serviços, embora não realize a conferência física com os serviços executados ou com as peças substituídas anotados nos documentos fiscais, em confronto com a realidade existente nas viaturas em que teriam sido executados tais serviços. As notas fiscais emitidas sempre correspondem aos orçamentos apresentados pelo contratado, não havendo situações em que o orçamento prévio tenha sido questionado. Após o atesto nas notas, encaminha o processo de pagamentos para o SR-13/A2;
22	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço remete o processo de pagamentos à SR-13/A2 para emissão de ordem de pagamento;
23	SR-13/A2- CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço encaminha o processo de pagamentos para o setor de contabilidade - SR-13/A4, para a liquidação da despesa;
24	SR-13/A4	O contador emite o documento de liquidação, dando conformidade nos atos praticados, e encaminha para SR-13/A;
25	SR-13/A2 CPF ***.468.891-**	O chefe de serviço faz a juntada da ordem de pagamento no processo de pagamentos e encaminha para o chefe de divisão;
26	SR-13/A CPF ***.854.711-**	O chefe da divisão assina a ordem de pagamento e encaminha o processo para o ordenador de despesas;
26	SR-13/G/ CPF ***746 301-**	O ordenador, ou seu substituto, CPF ***.766.451-**, autorizam o pagamento e encaminha o processo para o SR-13/A2;
27	SR-13/A2	O chefe de setor de serviços gerais encaminha o processo para o SR-13/A3 - setor financeiro para que esse execute o pagamento;
28	SR-13/A3	O setor financeiro verifica a regularidade no SICAF e a regularidade trabalhista e efetua o pagamento, por meio de comandos no SIAFI. Havendo pendências no SICAF, entra em contato com o contratado para que esse regularize sua situação fiscal, antes de efetuar o pagamento;
29	SR-13/A3	O setor financeiro, após o pagamento, encaminha o processo de pagamentos para a SR-13/A4, para a conformidade de gestão;
30	SR-13/A4	Examina o processo de pagamento e levanta a existência de restrições. Dando conformidade, encaminha o processo para A2. No relatório “folha de despacho – conformidade”, a A4 informa, detalhadamente, as restrições encontradas.

Fonte: elaboração da equipe de auditoria com base em informações prestadas pelos servidores da SR-13/A; da SR-13/A2; da SR-13/A3; da SR-13/A4; da SR-13/setor de transporte; SR-13/A/fiscais do contrato 10/2012 e substituto. Fatos apurados referem-se ao exercício 2013.



Conforme constam das Ordens de Serviço Incra/MT nº 373, de 03/12/2012, e nº 119, de 29/05/2013, foi designado o servidor do INCRA/MT CPF ***.206.791-**, como fiscal titular nos contratos nº 06/2012 e 10/2012 (manutenção de veículos da frota oficial). Apurou-se, contudo, que tal servidor não atuou, efetivamente, na fiscalização desses contratos.

Essas ordens de serviços tiveram vigência entre 03/12/2012 e 22/10/2013. O servidor CPF ***.032.701-** também foi designado, nas mencionadas ordens de serviços, como fiscal substituto nos Contratos nº 06/2012 e 10/2012 a partir de 03/12/2012, permanecendo nessa condição até o presente momento.

Apenas com o advento da Ordem de Serviço Incra/MT nº 212/2013, com vigência a partir de 22/10/2013, o servidor CPF ***.206.791-**, assegurado de transporte nomeado pela Portaria nº 45/2013, foi designado fiscal titular do Contrato nº 10/2012. A Ordem de Serviço nº 212/2013 manteve o servidor CPF ***.032.701-** na qualidade de fiscal substituto no Contrato 10/2012.

A atuação do servidor CPF ***.206.791-** na qualidade de fiscal de contrato designação formal entre 28/03/2013 e 22/10/2013, e formalmente designado a partir de então, conforme consta do processo de pagamentos do Contrato nº 10/2012, fato resumido nos itens 2 e 21 da rotina de fases da realização de despesas com manutenção veicular no INCRA/SR-13do Incra/MT, permite perceber que esse servidor também acumulou a incumbência de assegurado de transportes do Incra/MT.

Portanto, o fiscal do contrato de manutenção também atuou como originador da despesa (na qualidade de chefe do setor de transporte). Essa conduta configura um enfeixamento de atribuições que não é adequado, sob o ponto de vista legal. Com efeito, a Instrução Normativa/SFC N.º 01, de 06 de abril de 2001, ao estabelecer os princípios de controle interno administrativo, define que a Administração deve atuar de forma a manter a segregação de funções, entendida como a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições cumulativas.

A conduta do dirigente máximo, CPF ***746 301-**, em designar o assegurado de transportes também como fiscal do contrato de manutenção ocorreu em desacordo com este princípio (IN SFC 01/2001, item 3, IV).

Assim, não se pode atribuir responsabilidades exclusivamente ao fiscal do contrato por ter atestado notas fiscais sem que fosse formalmente autorizado para isso. A cadeia de atos de gestão, conforme descrito na rotina acima descrita, encontra-se sobejamente confirmada pelo exame dos atos administrativos praticados, constantes no processo de pagamentos, e somente ocorre em função de atuação conjunta de todos os servidores identificados nesta constatação.

Nos termos do item 4.13 do Contrato nº 10/2012, sendo obrigação do contratado fornecer ao INCRA/SR-13/MT uma lista ou tabela padrão de tempos de serviço (quantas horas técnicas são necessárias para a execução de cada tipo de reparo), na ocasião da assinatura do Contrato, bem como o catálogo ou lista de preços estabelecidos pela montadora/fabricantes, o esperado é que todas as notas fiscais fossem conferidas pelo fiscal de contrato, antes do atesto. Isso não ocorreu em 2013. Em nenhum dos serviços contratados houve a verificação, pelos fiscais titular e substituto, do quantitativo realizado a partir do exame da efetiva substituição de peças e da conferência efetiva do serviço prestado.

Em entrevista realizada com o fornecedor em 08/11/2013, na presença do assegurado de transporte, a equipe da CGU apurou que a tabela de tempo de serviço foi remetida, em setembro de 2013, ao chefe do setor de serviços da SR-13/A2, CPF ***.468.891-**. Portanto, todas as notas fiscais anteriormente enviadas foram atestadas



sem que houvesse ocorrido a conferência dos dados nela apresentados em confronto com o previsto na tabela de tempos de serviços. Mesmo após o início dos trabalhos de auditoria, a chefia da SR-13/A2 não havia repassado a tabela de tempos de serviço ao fiscal de contrato.

Conforme informações prestadas pelos dois fiscais que atestaram as notas fiscais, tanto o assegurado de transporte quanto o fiscal substituto, a falta de conferência das notas fiscais emitidas em 2013 se deu, em primeiro lugar, por não terem recebido as tabelas de tempos de serviço que permitiria a comparação com os tempos estimados no orçamento encaminhado pelo prestador de serviços, bem como por não terem acesso a orçamentos de peças elaborados com base em preços de mercado praticados por concorrentes. Quanto aos preços das peças, por suporem que a escolha do fornecedor via licitação os desobrigava de levantar com outros fornecedores se os preços de peças orçadas acompanhavam a realidade de mercado. Aqui reside uma grande falha do mecanismo desse tipo de contratação, em que o contratado é aquele que apresenta o maior desconto percentual sobre o preço de peças, embora tais preços não estejam definidos pela Administração. E, em terceiro lugar, o fato de que os veículos haviam sido reparados há muito tempo, antes mesmo da emissão do empenho, estando alguns desses veículos fora da SR-13 por ocasião do recebimento das notas fiscais, impede o confronto dos valores faturados e dos serviços prestados. Dessa forma, alegaram os fiscais quanto à impossibilidade de conferir se os serviços e peças descritos nas notas fiscais correspondiam com os itens existentes nos veículos.

As falhas cometidas pelos fiscais de contrato e pelas chefias responsáveis pela supervisão da despesa e emissão da ordem de pagamento constituem irregularidades na realização da despesa, sendo que as evidências apuradas no Incra/SR-13 afrontam o disposto na Lei 4320/1964, em especial no Art. 63, que estabelece que a liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tem por fim apurar: § 2º, III os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O fornecimento das tabelas de custos é determinação existente no item 4.13 do Edital do Pregão Eletrônico - PE nº 06/2012, segundo o qual deve a contratada fornecer à contratante, por ocasião da assinatura do Contrato, tabela de tempo-padrão para execução dos serviços e aplicação de peças e acessórios. Ademais, outros instrumentos hábeis para a execução da fiscalização do contrato foram previstos no item 4.3 do Edital do Pregão Eletrônico nº 06/2012 e estão assim descritos:

a) *“A fiscalização dos serviços estará a cargo do Administrador desta unidade, que designará através de Portaria um servidor especialmente para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato, nos termos do art. 67 da lei n.º 8.666/93, o qual deverá atentar-se aos seguintes aspectos, além de outros”:*

- *“Verificar se o tempo gasto na execução dos serviços está compatível com a Tabela Padrão de Tempo de Serviço fornecida pela CONTRATADA”;*

- *“Constatar a real necessidade de substituição de peças e, caso positivo, certificar-se de que a mesma ocorreu com a utilização de peças ou acessórios novos e originais”;*

- *“Anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das falhas ou defeitos observados”;*

- *“No caso de utilização de guincho (reboque), verificar se a quilometragem declarada é compatível com a distância entre o local onde se encontrava o veículo e a oficina da CONTRATADA. Caso haja requisição do serviço, será considerada a base da CONTRATADA como o ponto de partida da saída do guincho”.*

“A CONTRATANTE poderá recusar quaisquer materiais quando entender que os mesmos ou os componentes empregados não sejam os especificados, ou quando os serviços estiverem irregulares”.

Registra-se o previsto na Cláusula Quarta - Das Obrigações Da Contratada, alínea c, do Contrato nº 10/2012, nos seguintes termos:

“Permitir ao servidor credenciado pela CONTRATANTE fiscalizar os serviços objeto do Contrato, que estiverem sendo executados sob sua responsabilidade, prestando todos



os esclarecimentos solicitados e atendendo às reclamações formuladas, podendo o mesmo sustar, recusar, mandar fazer ou desfazer qualquer serviço ou fornecimento de material que não esteja de acordo com as normas, especificações e técnicas usuais que atentem contra a segurança dos usuários ou de terceiros”.

De autoria do fiscal substituto, CPF ***.032.701-** constam o atesto nas notas fiscais de peças nº 000461, emissão em 26/07/2013, valor de R\$ 727,25; 000462, de 26/07/2013, valor de R\$ 4.656,21; 000463, de 26/07/2013, valor de R\$ 290,24; 000465, de 26/07/2013, valor de R\$ 4.207,73; 000466, de 26/07/2013, de 26/07/2013, valor de R\$ 372,23; 00471, de 30/07/2013, valor de R\$ 6.323,89; 000472, de 30/07/2013, valor de R\$ 213,98; 000473, de 30/07/2013, valor de R\$ 230,39; e 000474, de 30/07/2013, no valor de R\$ 316,48.

Todas as demais notas fiscais foram atestadas pelo assegurado de transporte, CPF ***.206.791-**, antes mesmo que tal servidor se tornasse fiscal titular no contrato de manutenção, o que somente ocorreu em 22/10/2013.

Conforme documento emitido pelo fornecedor para a equipe da CGU, em 05 de novembro de 2013 eram os seguintes os débitos do Incra/MT junto ao contratado referentes a serviços executados e que não haviam sido pagos:

Quadro 26: serviços executados sem empenho prévio, pendentes de emissão de notas fiscais

DATA	Nº ORÇ.	VEÍCULO	PLACA	SERVIÇOS	PEÇAS	TOTAL ORÇ. R\$
28/02/2013	46	Ranger	NJM-0760	1.398,25	11.131,78	12.530,03
15/04/2013	60	L-200	OAY-0958	399,50	1.136,38	1.535,88
19/04/2013	77	Ranger	NJM-1320	479,55	633,78	1.113,33
02/05/2013	80	Palio	KAS-8093	119,85	498,50	618,35
13/05/2013	82	L-200	DAY-0427	147,82	290,24	438,06
20/05/2013	87	Ranger	NJM-1320	39,95	554,25	594,20
27/05/2013	89	L-200	NTZ-1417	1.254,43	6.250,10	7.504,53
22/05/2013	90	Ranger	NJW-8069	1.134,58	7.672,62	8.807,20
05/06/2013	91	Palio	NJB-5502	889,58	1.157,70	2.047,28
03/06/2013	92	L-200	JZV-5921	239,70	3.156,62	3.396,32
07/06/2013	93	L-200	NTZ-1467	1.254,43	6.392,76	7.647,19
17/06/2013	95	L-200	OAY-1347	535,33	1.749,67	2.285,00
17/06/2013	97	Ranger	NJW-7079	2.357,05	585,41	2.942,46
17/06/2013	98	L-200	NTZ-1577	954,81	3.035,27	3.990,08
17/06/2013	99	L-200	OAY-0927	974,38	1.015,04	1.989,42
05/06/2013	101	Ranger	NJC-8871	119,85	554,25	674,10
24/06/2013	103	Ranger	JGW-6999	79,90	414,87	494,77
24/06/2013	105	L-200	NUB-1727	1.693,88	4.255,28	5.949,16
03/07/2013	106	Palio	KAS-8093	359,55	1.049,47	1.409,02
08/07/2013	109	Ônibus	JHN-6583	1.438,20	6.498,53	7.936,73
12/07/2013	110	L-200	JIH-0551	175,78	569,83	745,61
16/07/2013	113	L-200	JZZ-9953	799,00	4.186,41	4.985,41
29/07/2013	116	Ranger	NJF-8728	1.458,18	5.241,62	6.699,80
05/08/2013	118	Blazer	HHE-4570	339,58	1.130,64	1470,22
06/08/2013	119	L-200	OAY-0927	854,93	1.796,81	2651,74
02/08/2013	120	L-200	OAY-0937	1.178,53	1.393,42	2571,95
08/08/2013	124	L-200	NTZ-1497	695,13	2.306,79	3.001,92
08/08/2013	125	L-200	JIH-0551	135,83	296,39	432,22



12/08/2013	126	Ranger	NJW-7079	599,25	3.897,80	4.497,05
13/08/2013	127	Palio	NJM-1440	739,08	1.161,96	1.901,04
20/08/2013	128	Ranger	NJC-8911	2.233,21	5.763,24	7.996,45
21/08/2013	130	L-200	NTZ-1597	735,08	5.046,89	5.781,97
19/07/2013	131	Palio	NJM-4290	2.536,83	4.062,60	6.599,43
21/08/2013	132	Ranger	NJF-8728	838,95	6.573,96	7.412,91
12/08/2013	133	L-200	NTZ-1617	1.110,61	6.715,80	7.826,41
17/09/2013	134	L-200	NJC-9492	1.338,33	6.090,63	7.428,96
29/09/2013	135	Ranger	NJC-8771	1.254,43	5.385,92	6.640,35
03/09/2013	136	Palio	NJB-5462	399,50	167,42	566,92
16/09/2013	137	Blazer	HEE-4570	1.006,74	2.481,00	3.487,74
16/09/2013	138	Guincho/Muck	Diversos	2.155,00	0,00	2.155,00
02/09/2013	139	L-200	NTZ-1577	175,78	466,93	642,71
23/09/2013	140	L-200	OAY-1347	1.813,73	3.180,80	4.994,53
19/09/2013	141	Ranger	NJC-8861	739,08	260,73	999,81
23/09/2013	142	Palio	NJM-4290	1.298,38	3.610,02	4.908,40
02/09/2013	143	L-200	JZV-6081	39,95	315,25	355,20
17/09/2013	144	L-200	NTZ-1417	938,83	7.204,46	8.143,29
20/09/2013	145	Ranger	NJW-7079	159,80	574,75	734,55
24/09/2013	146	L-200	OAY-0927	135,83	290,24	426,07
24/09/2013	147	Lavagem	Diversos	814,98	0,00	814,98
03/10/2013	151	L-200	OAY-0927	439,45	1.512,72	1.952,17
23/09/2013	152	L-200	JZZ-9953	315,61	118,89	434,50
04/10/2013	153	L-200	NJC-9492	1.800,00	0,00	1.800,00
07/10/2013	154	L-200	JZV-5921	914,86	2.647,46	3.562,32
02/10/2013	155	Ranger	NJC-8861	711,11	3.120,54	3.831,65
22/10/2013	156	L-200	JIH-0551	39,95	296,39	336,34
23/10/2013	157	L-200	OAY-0938	775,03	3.955,20	4.730,23
05/11/2013	161	Lavagem	Diversos	735,08	0,00	735,08
25/10/2013	162	Caminhão Iveco	NJC-1664	79,90	696,10	776,00
25/10/2013	163	Caminhão VW	NIY-3332	119,85	1.229,85	1.349,70
04/11/2013	164	Ranger	NJF-8728	355,56	0,00	355,56
TOTAL:				48.857,32	151.781,98	200.639,30

Fonte: Documento disponibilizado pelo fornecedor CNPJ 01.363.653/0001-06, Sutil Auto Mecânica e Comércio de Peças Ltda. Posição em 05/11/2013.

A autorização das chefias para a realização de serviços de manutenção, antecipadamente à existência de créditos orçamentários para tal, gera dívidas do Incra/MT por serviços já executados pelo fornecedor e que somente poderão ser quitadas se forem descentralizados novos recursos ou em futuro reconhecimento de dívidas, confirma a irregularidade mencionada na rotina de execução de serviços de manutenção, conforme consta dos itens 5 e 12 da rotina anteriormente descrita.

Os trabalhos na Auditoria de Acompanhamento Permanente dos Gastos da Unidade indicavam que, em 30/10/2013, havia sido empenhado no exercício para esse contrato o total de R\$ 173.383,31. Posteriormente o Incra/MT conseguiu obter novas descentralizações orçamentárias que permitiram empenhar, até o final do exercício de 2013, um total de R\$ 572.606,54 para esse fornecedor, dos quais apenas R\$ 220.636,48 foram pagos. Esses novos empenhos, subsequentes à realização do serviço, permitiram ao Incra/MT ocultar a irregularidade praticada ao longo do exercício. Trata-se de



descumprimento intencional da Lei, caracterizado pela realização, pelo Incra/MT, de despesas sem prévio empenho, contrariando o disposto no artigo 60 da Lei nº 4.320/1964.

O documento de “*autorização para a execução de serviços*”, emitido pelo ordenador de despesas, o superintendente regional, e pelo chefe de divisão de Administração em duas vias, foi emitido ao longo no exercício de 2013, antes da realização do empenho e funcionou como ordem de serviço para que o contratado executasse a manutenção dos veículos do Incra. Portanto, sem empenho prévio e de acordo com orçamento elaborado.

Foram apuradas as seguintes responsabilidades pela conduta desses atos:

- Do chefe de setor de serviços gerais, SR-13/A2, CPF ***.468.891-**, que, a partir da solicitação do setor de transporte para o reparo sem empenho de uma viatura, emite concordância formal com a autorização do reparo, mediante o visto nesse documento, e o encaminha para a Divisão de Administração SR-13/A, para fins de autorização pelo chefe divisão;
- Do chefe da divisão, SR-13/A, CPF ***.854.711-**, que emitiu o “de acordo” para a realização de todos os serviços propostos, assinando e encaminhando o documento para que ordenador de despesa dê a autorização final;
- E do ordenador de despesas, CPF ***.746.301-**, ou de seu substituto, CPF ***.766.451-**, por assinarem e devolverem a autorização para providências pela SR-13/A2, que a encaminhou ao fornecedor para a execução dos serviços, ainda que não houvesse créditos orçamentários e, em função disso, empenho,

Os documentos de autorização dos serviços já executados e não pagos, que remontam ao mês de fevereiro de 2013, não integram os autos do processo administrativo de pagamentos disponibilizado à equipe de auditoria.

Apurou-se que uma via da autorização para a execução de serviços fica de posse do fornecedor, que já executou os serviços, e a outra com o Incra/SR-13/A2, no aguardo de que o Incra/Sede/Brasília descentralize recursos, o que então permitiria a emissão das notas fiscais, o empenho, a liquidação (em que ocorre sem as verificações exigidas no artigo 63 da Lei 4320/1964) e o pagamento ao fornecedor.

O proprietário da Oficina Sutil exibiu para integrante da equipe de auditoria as várias autorizações para a execução de serviços que compõem o quadro 25, acima, disponibilizando documento datado de 05/11/2013 no qual lista todas as pendências existentes com a autarquia em Mato Grosso.

A situação descrita trata-se de conduta inadequada por parte dos dirigentes do Incra/MT, que consiste em executar despesas sem que haja créditos orçamentários para empenho, acarretando um risco econômico para o fornecedor, cuja realização de serviços ocorre sem que haja perspectiva de pagamento imediatamente ao fim do término de cada serviço.

Causa

Falhas nos controles internos administrativos, levando a processos de autorização de despesas sem respaldo orçamentário ou legal. O fiscal de contrato não compara os preços praticados pelo fornecedor.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:



“Com relação aos fatos apresentados na manutenção de veículos na Jurisdição da Superintendência Regional do INCRA em Mato Grosso, a quase totalidade dos recursos orçamentários para manutenção de viaturas foram alocados na “Ação 211-A Desenvolvimento de Assentamentos Rurais” nesta ação foram desenvolvidos trabalhos em todo Estado na liberação do Crédito Instalação, inicial, recuperação e o Programa “Minha Casa Minha Vida”.

“Em 2013, o INCRA de Mato Grosso participou com várias equipes técnicas, por longo período na desintrusão dos “não-índios” da Reserva Indígena Marawtséde, localizada nos municípios de Serra Nova Dourada, Alto da Boa Vista e Bom Jesus do Araguaia”.

“Para liberação do Crédito Instalação na modalidade Inicial e Recuperação, foi necessário realizar um amplo trabalho de vistorias rurais, com vista ao pagamento do Crédito e a concessão de CCU – “Certificado de Concessão de Uso”, trabalho que demandou vários deslocamentos, que envolveu todos os técnicos da sede e Unidades Avançadas”.

“A pressão dos representantes dos movimentos sociais, que reivindicavam celeridade na liberação dos créditos, para utilizar o período menos chuvoso. Considerando que os recursos empenhados na Ação do Crédito foram liberados pela Administração Central do INCRA em Brasília-DF. Considerando que, a SR-13/MT, recebeu em 2013, em sua sede, o acampamento de Trabalhadores Rurais, vinculados a CPT, MST, FETAGRI e MTA, que reivindicaram liberação imediata dos benefícios do Programa de Reforma Agrária”.

“Nas negociações das pautas para desocupação das áreas internas e externas da SR-13/MT, estava a intensificação da liberação dos créditos e vistorias rurais – “Supervisão”, para proceder a titulação, entre outras reivindicações – Desapropriações, Retomada de parcelas ocupadas irregularmente, algumas determinadas pelos órgãos do Judiciário”.

“Concomitantemente, a estas atividades, por determinação superior participamos efetivamente na “Desintrusão da Reserva Indígena Marawtséde”, cujo trabalho continua até esta data”.

“Diante do cenário que se apresentava e a escassez de recursos orçamentários, que eram liberados de forma parcelada e sem regularidade, para atender as nossas reais necessidades, não nos restou alternativa a não ser autorizar manutenção de materiais, utilizando o contrato existente CRT N° 10/2012, processo 54240.001789/2012-64, sem prévio empenho, incorrendo em conduta irregular. Cabe ressaltar que, tão logo ocorreu a liberação orçamentária, conforme notas em anexo, realizamos todos os pagamentos pendentes”.

“Diante dos fatos, determinamos ao setor de transporte, ao serviços gerais e ao Fiscal do Contrato, que a partir das constatações detectadas pela “Equipe de auditoria” – CGU n° 201407459/011 de 17 de abril de 2014, não se autorizará nenhum encaminhamento de viatura para manutenção na oficina credenciada sem o “Empenho Prévio” sob pena de responsabilidade funcional”.

“A Superintendência encaminhou em 09/05/14 o MEMO/CIRCULAR/INCRA/SR-13/N° 421/2014 para conhecimento e cumprimento por parte dos servidores envolvidos no processo de execução do contrato de manutenção de viaturas, a “Rotina para solicitação de Manutenção e Reparo das Viaturas”, para que não ocorram as situações apontadas de despesas sem prévio empenho”.

Análise do Controle Interno



Nesta constatação encontram-se, sintetizados, os três naturezas de problemas associados e que a manifestação do gestor confirma terem ocorrido no exercício de 2013:

a) execução de despesas sem a prévia existência de crédito orçamentário. De fato, não havia dotação orçamentária suficiente, dependendo a SR-13 da descentralização de recursos pelo INCRA Sede, o que não a impedia de determinar antecipadamente a execução dos serviços. Ainda que houvessem razões relevantes para a realização de tais reparos nas viaturas, isso demandaria uma articulação prévia com o Financeiro do INCRA Sede, para que esse descentralizasse o orçamento no montante desejado;

b) execução de despesas sem prévio empenho: existindo recursos orçamentários, a Lei 4.320/1964 exige que a Unidade faça o empenho da despesa antes da expedição da ordem de serviço para que o contratado dê início aos trabalhos;

c) falhas na fiscalização: o serviço era executado muito tempo antes do fiscal do contrato receber a nota fiscal do fornecedor. Não havendo controle efetivo sobre o que havia sido executado, por falhas nos controles internos sobre o que era de fato executado pelo fornecedor e o que deveria ser cobrado posteriormente, o fiscal do contrato (que atuou de maneira não formalizada na maior parte do exercício) atestava as faturas como se todo o serviço descrito nas notas fiscais houvesse sido executado. Outro fator que contribui para falha na fiscalização era causada pelo recebimento inadequado do serviço, sem as devidas conferências exigidas na fase da liquidação.

Quanto às irregularidades no atesto das notas fiscais, entre 03/12/2012 e 22/10/2013, ato praticado por servidor ainda não designado para tal, esse fato foi aceito pelo ordenador de despesas da SR-13, que assinava homologando os atestos realizados pelo servidor no período em que não havia sido designado como fiscal. Além disso, o servidor que atestava as notas fiscais não comparava os preços praticados na manutenção de veículos.

No que se refere à prática de executar despesas sem prévio empenho, a irregularidade foi admitida no seguinte trecho do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014: *“não nos restou alternativa a não ser autorizar manutenção de materiais, utilizando o contrato existente CRT Nº 10/2012, processo 54240.001789/2012-64, sem prévio empenho, incorrendo em conduta irregular”*.

A medida contida na manifestação de que a expedição do MEMO/CIRCULAR/INCRA/SR-13/Nº 421/2014 vai evitar a ocorrência de fatos assemelhados no futuro é incerta e de difícil verificação prática, uma vez que são poucos os agentes envolvidos nesse processo de irregularidade (o fiscal de contrato, o chefe de serviço gerais SR-13/A2, o chefe de divisão SR-13/A e o ordenador de despesas SR-13).

Conforme foi apurado junto aos agentes envolvidos, cujas responsabilidades foram especificamente mencionadas neste relatório, em entrevista com a equipe de auditoria todos afirmaram estar cientes das irregularidades de se efetuar a autorização para a realização de serviços antes da disponibilização dos créditos orçamentários. Mas, também afirmaram que não havia outra forma para efetuar a manutenção dos veículos do Incra/MT, senão por meio de autorização ao fornecedor para a execução dos serviços previamente ao recebimento de créditos orçamentários, a fim de evitar a paralisação das atividades da Autarquia regional que dependiam de disponibilização das viaturas oficiais.

Não foi apresentado qualquer mecanismo na resposta do gestor no sentido de se evitar a eventual cobrança de preços abusivos pelo fornecedor, uma vez que o fiscal, pelas limitações mencionadas, não exercia adequadamente suas obrigações quanto a



esse aspecto inerente à atividade de fiscalização contratual. O fiscal de contrato não comparava os preços praticados na manutenção de veículos.

Recomendações:

Recomendação 1: Tendo em vista as impropriedades na aplicação dos recursos da Ação 0211A, efetuar apuração de responsabilidades em face da prática reiterada na execução de despesas previamente à existência de créditos orçamentários, inexistência de empenho prévio e liquidação de despesas por servidor não designado para atuar como fiscal de contrato.

Recomendação 2: Instituir controle gerencial, em planilha eletrônica ou sistema informatizado, com histórico de manutenção de cada veículo, registrando os dados necessários tais como, data, veículo, peças empregadas, hora-técnica do serviço, e, valores cobrados.

Recomendação 3: O fiscal do contrato de manutenção de veículos deve exigir da Contratada os catálogos de preços médios das peças e os de hora técnica fornecidos pelo fabricante e comparar o orçamento apresentado pelo Contratado para cada serviço com os preços de referências das respectivas tabelas.

Recomendação 4: Exigir da Contratada os termos de garantia e os manuais completos (instalação, operação e outros que sejam necessários) dos equipamentos instalados durante a execução dos serviços.

1.1.6 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.6.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na articulação entre os setores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos convênios destinados à implantação de infraestrutura Básica em Projetos de Assentamentos, agravados pela falta de planejamento logístico e de pessoal para a execução das ações de fiscalização e acompanhamento de convênios.

Fato

Na realização de trabalhos de auditoria junto à Unidade Examinada foi requerida a prestação de informações sobre a gestão do Programa de Governo 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária/Ação 8396 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento e requisitos adotados pelo Superintendente Regional para o diagnóstico e controle interno, pela Unidade, das criticidades relativas a tal atividade, para fins de priorização de ações de fiscalização das obras conveniadas.

As seguintes ações de auditoria foram desenvolvidas pela equipe ao longo dos trabalhos de campo:

- entrevistas com servidores da SR-13/D1 responsáveis pela fiscalização dos convênios com recursos da Ação 8396, como engenheiros civis e técnicos;
- entrevistas com servidores da SR-13/A4 que atuam em trabalhos ligados à análise financeira e contábil de prestação de contas da Ação 8396.

A CGU buscou apurar se a Superintendência Regional possui controles que possibilitem a disponibilização tempestiva no Sistema de Gestão de Convênios e



Contratos de Repasse – Siconv das informações concernentes à execução do Programa de Governo 2066/Ação 8396 - Implantação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamentos. O exame se concentrou na compreensão das formas de controle das pendências na Unidade relativas à prestação de contas pelos convenientes; nos mecanismos de definição de prioridades para as ações de fiscalização do objeto; nos critérios para a elaboração dos relatórios técnicos; na instrução dos processos administrativos nas prestações de contas feitas pelos convenientes; no lançamento no Siconv dos pareceres contendo a análise das equipes que atuam nas medições física e na análise financeira das prestações de contas dos convênios concedidos pela Unidade.

Para tanto, a CGU buscou confirmações quanto à existência de instrumentos de controle na referida Ação, seja por meio de sistemas, planilhas eletrônicas ou outros mecanismos além daqueles disponibilizados pelo Siconv que orientem o processo de monitoramento pelos servidores da Superintendência Regional de todas as etapas da ação (levantamento, priorização, planejamento, execução, acompanhamento, recebimento e prestação de contas, no caso de convênios).

Ainda, a CGU verificou se existe sistemática ou rotina de acompanhamento e registro, com alimentação dos instrumentos de controle referenciados, em relação aos atos administrativos praticados no âmbito da Ação 8396, definindo aspectos quanto à periodicidade, à temporalidade das ações, a forma como são feitos os trabalhos como e a definição dos responsáveis.

Após os exames feitos e com base na análise das fases internas e externas da sistemática de formalização desses convênios, controle e acompanhamento da execução do objeto, no âmbito da Superintendência Regional em Mato Grosso/SR-13, foi constatada a ausência de rotina sistematizada que permita o controle das informações relacionadas à execução da citada Ação, prejudicando a transparência e publicidade dos atos de gestão no Incra/MT e a eficiência nos mecanismos de controle da Unidade relativos às prestações de contas feitas pelos convenientes.

A propósito, em função de recomendação da CGU na Auditoria de Contas do exercício de 2012, foi expedida, em 2013, ordem de serviço na SR-13 determinando que os setores da regional elaborem rotinas de execução dos serviços sob sua responsabilidade, tendo sido dado o prazo de até dezembro de 2013 para sua conclusão.

Contudo, não houve trabalhos específicos desenvolvidos na Unidade para a elaboração de rotina para a gestão de convênios.

A ausência de rotina sistematizada sobre as atividades de análise da prestação de contas de convênios celebrados com recursos da Ação 8396 se materializaram pela falta de sinergia entre os setores que exercem atividades relacionadas à gestão de convênios na Unidade. A formalização de convênios da ação é vinculada à SR-13/A e atende à priorização estabelecida pelo gabinete do superintendente da SR-13. Não são instruídas as demandas segundo a capacidade de fiscalização das equipes do setor de engenharia da autarquia no plano regional. Por não haver critérios de priorização formalizados que permitam a adequada seleção das obras prioritárias, também não há fiscalização preliminar que afaste o risco de formalização de convênios cujo plano de trabalho esteja em dissonância com a realidade fática do assentamento.

Por sua vez, para os servidores do setor de engenharia o principal critério para a fiscalização dos convênios em 2013 foi para priorizar os convênios celebrados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 01/1997. Isso ocorreu pelo fato de que o Tribunal de Contas da União cobrou do Incra/MT que a Unidade concluísse a análise da prestação de contas dos referidos convênios, que são os mais antigos.

Assim, na sistemática de inserção de relatórios técnicos, tanto no caso daqueles que são instruídos nos autos dos processos administrativos (IN nº 01/1997), quanto daqueles convênios com parecer inserido por meio magnético (no Sistema Siconv), a



falta de agilidade acarreta dificuldades semelhantes, em ambos os casos, para a Administração. Em sendo prejudicial o atraso tanto nos convênios da IN 01/1997 quanto nos do Siconv, o dano decorrente da falta de elaboração dos pareceres técnicos (e da análise conclusiva da prestação de contas) será proporcionalmente maior quanto mais elevada for a materialidade (total de recursos públicos) envolvida. A falta de planejamento na fiscalização das equipes de engenheiros do Incra/MT apresenta outro aspecto contrário aos princípios da Administração. O exame das diárias de servidores daquela área indica que há deslocamentos a campo de engenheiros para realizar seguídas fiscalizações, sem que tais servidores tenham tido o prazo razoável para concluir os relatórios das fiscalizações anteriormente desenvolvidas. Conforme dados do Relatório Extrator de Dados do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, o acúmulo de viagens consecutivas ocorreu, no exercício de 2013, por exemplo, com os engenheiros do Incra/MT CPFs ***638611**; *** 82386088; *** 403271**; *** 558109**. Salienta-se que não há nada de irregular nas viagens a serviço feitas pelos engenheiros, ainda que seguidamente, pois tais servidores atuam em cumprimento de dever atribuído pela respectiva chefia. O aspecto que se aponta é que o planejamento que permite sequências de viagens pela força de trabalho resulta em prejuízo à conclusão dos relatórios técnicos referentes às fiscalizações realizadas.

Mesmo em trabalhos cujos relatórios técnicos possam ter sido concluídos, constatou-se que não há a celeridade desejada no lançamento das peças técnicas no processo (e, principalmente, no processo eletrônico, o Siconv), que, geralmente, são postergados para um momento subsequente. Observou-se, por exemplo, essa situação nas viagens de engenheiros para realizar vistorias em obras de infraestrutura em projetos de assentamento do Incra, nos municípios de Confresa, São Félix do Araguaia e Água Boa/MT.

A falta de relatório técnico (responsabilidade da SR-13/D1) acarreta entraves na capacidade de atuação do setor responsável pela análise da prestação de contas dos convênios (SR-13/A). Nesses casos, os convênios encontram-se no status '*prestação de contas em análise*' (Siconv) ou '*a aprovar*' (SIAFI), embora tanto o SIAFI como o Siconv não distingam em que setor da SR-13 ocorre pendência na análise da prestação de contas.

Com base nos dados existentes nos sistemas informatizados em 31/12/2013, apurou-se o resultado no quadro a seguir:

Quadro 35: prestação de contas em 31/12/2013

Qtde total de transf. vigentes	Aguardando prestação de contas	Prestação de contas em análise	aprovadas	desaprovadas	Omissão na prestação de contas
40	1	69	8	-0-	1

Fontes: SIAFI 2013 e Siconv UG 373073.

Dos quarenta convênios vigentes, sete não tiveram desembolso até 31/12/2013, oito enviaram Prestação de Contas até 31/12/2013. Todos os oito tiveram análise contábil em 2013 e todos foram diligenciados para complementação de documentação ou esclarecimentos. 21 convênios estão vigentes no exercício 2014

Dos 69 convênios em análise informados no quadro acima, 26 são convênios pertencem a IN STN nº 001/1997 (controle via SIAFI) e 43 convênios foram formalizados sob as regras da Portarias Interministeriais MPOG/MF/CGU nº 128/98 e 507/2011.

Sobre a gestão de convênios no Incra, o Acórdão TCU nº 578/2010 - Plenário fez a seguinte determinação:



9.5.3. apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para aprimoramento dos controles internos com vistas a mitigar os problemas identificados na gestão de convênios, a exemplo dos elevados estoques de prestações de contas nas situações a comprovar e a aprovar, decorrentes de reiterada inobservância de dispositivos da legislação que rege a celebração, fiscalização e aprovação de contas de convênios e instrumentos correlatos.

Apurou-se nos trabalhos de auditoria que há quatro situações possíveis em relação aos convênios cuja prestação de contas encontra-se em análise ou a aprovar:

- a) não houve fiscalização da obra;
- b) a fiscalização ocorreu, mas o relatório não foi confeccionado;
- c) o relatório foi feito, mas não foi lançado no Siconv ou nos autos dos processos da IN 01/97;
- d) a análise financeira da prestação de contas aponta pendências, estando em diligência.

Na primeira hipótese, nos casos de convênios com vigência encerrada e que se encontrem em fase de prestação de contas em análise (a APROVAR), o setor que analisa a conformidade financeira/documental da prestação de contas (SR-13/A4) não tem como aprovar ou rejeitar a prestação de contas, dependendo da medição do setor técnico (SR-13/D). Sequer a SR-13/A4 tem como saber até quando permanecerá esse tipo de pendência, pois não há transparência na disponibilização de informações da SR-13/D1 para a SR-13/A4 relativamente ao plano de visitas de fiscalização de engenharia.

Na segunda hipótese, foi apurado nos trabalhos de auditoria que não há um planejamento interno na SR-13/D1 que estipule prazos para a emissão dos relatórios técnicos. A situação foi materializada no cruzamento de informações de diárias concedidas a servidores do setor de engenharia, que comprovou a realização em 2013 de viagens sucessivas, sem que os servidores que foram a campo inserissem os pareceres correspondentes a cada viagem nos sistemas informatizados. Quando membros da equipe técnica assumem outros compromissos (outras fiscalizações) sem concluir e lançar no Siconv os relatórios técnicos das obras vistoriadas, há prejuízos na continuidade da análise que se faz no setor contábil. É preciso que, nesses casos, a chefia da SR-13/D estabeleça um marco temporal para a inserção das informações da engenharia no processo físico ou no Siconv.

Na terceira hipótese, não se justifica que um trabalho técnico já concluído não tenha sido finalizado no meio que lhe for cabível.

A última hipótese é decorrente, basicamente, de pendências em face de diligências feitas pelo Incra/MT, como a falta de documentos não enviados pelo conveniente. Exemplo típico ocorreu com os convênios SIAFI 717767 (Prefeitura de Jauru) e 718681 (Prefeitura de Vera).

Causa

Falhas na supervisão da gestão de convênios a cargo de dirigentes do Incra/MT, resultando em baixa sinergia entre os setores que exercem atividades relacionadas à fiscalização técnica e análise contábil da prestação de contas feitas pelos convenientes junto à SR-13 .

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:



“A precariedade de recursos de pessoal e transportes nos obrigou a priorizar nossas metas. Com a cobrança do TCU e o efetivo atraso no recebimento dos convênios realmente demos prioridade a IN01/97, porém em nenhum momento, mesmo com dificuldades, deixamos de dar atenção nas vistorias, acompanhamento e recebimento dos convênios inscritos no Siconv. Como resultado dos nossos trabalhos, apresentamos, em anexo, um quadro indicativo com as atividades relacionadas a estes convênios, (Quadro anexo IV). Se mais não foi feito deve-se em boa parte por falta de tempo ante ao volume de serviços. Cabe informar que estamos concluindo os trabalhos referentes a IN 01/97, faltando apenas 02 Convênios. Acreditamos que a partir deste ano poderemos avançar bastante na conclusão dos convênios do Siconv, caso, vale sempre ressaltar tenhamos as condições devidas para fazê-los em razão de se tratar de um ano atípico.

Quanto a inserção do relatório de execução no Siconv, informamos que o procedimento adotado era o de anexar os relatórios físico de vistoria nos processos, após essa exigência deparamos com a dificuldade técnica de anexação dos respectivos relatórios no Siconv devido ao limite de tamanho de arquivo, de 1MB definido pelo sistema, soma se a isso uma indefinição por parte do Superintendência Regional a cerca da responsabilidade dos diversos relatórios de execução do Siconv, já que somos fiscais técnicos.

Esclarecemos que os procedimentos nos trabalhos de vistoria das obras objeto de convênio do Setor de Infraestrutura estão passando por uma reformulação, sendo adotadas medidas que minimizem a situação, e que não houve falta de planejamento de nossa parte, houve sim um acumulo de serviços onde foi difícil priorizar entre acompanhar, vistoriar e receber, com a elaboração dos respectivos relatórios, nos prazos desejados dos muitos convênios que tínhamos em aberto. Estamos buscando equacionar essas questões de intervalo entre viagens, confecção e conclusão de relatórios, para agilizar os resultados.

Olhando sob a ótica da SR-13/DI/ Setor de Infraestrutura, não podemos aceitar a responsabilidade integral do problema da falta do relatório técnico para que o setor de prestação de contas faça seu trabalho. Ao longo desses anos não tivemos as condições favoráveis de desenvolver nosso trabalho como se deveria, em razão de fatores alheia à nossa vontade. (Falta de mão de obra, Recursos, veículos, trabalhos internos). Os trabalhos do Setor de Infraestrutura não baseiam se somente em dados apresentados em documentação anexa ao processo, necessitando de verificação em campo além de análise e depuração de dados, bem como a representação gráfica dos serviços realizados, serviços estes que demandam de conhecimento técnico e tempo.

Conforme os novos procedimentos a ser implantado pelo setor de Infraestrutura, os relatórios finais de vistorias das obras somente serão emitidos após análise prévia de prestação de contas realizada pelo setor de contabilidade desta Superintendência referente à documentação financeira das metas do objeto, no que se refere a análise do processo licitatório, contrato, documentos de liquidações para que não haja desconformidade na prestação de contas final”.

Análise do Controle Interno

A “precariedade de recursos de pessoal” não é fato confirmado, uma vez que houve admissão de engenheiros civis por concurso, que tomaram posse na SR-13 em 2013, o que contribui para atender as necessidades do setor.

Quanto à “precariedade de transportes”, é fato que foi comprovado nos trabalhos de auditoria, uma vez que existe apenas uma viatura oficial na frota da SR-13 disponível para os trabalhos de campo na fiscalização dos convênios com recursos da Ação 8396.



Sendo Mato Grosso um Estado com 90 milhões de hectares, a dependência de uma boa oferta de viaturas oficiais tem relação direta com a produtividade do setor de engenharia do Incra/MT.

Nenhum relatório de convênios sob a égide do Decreto 6170/2007 foi inserido no Siconv em 2013. A falta de inserção de relatórios de convênios de Siconv foi fruto, em parte, da falta de priorização das fiscalizações para este tipo de convênio, uma vez que a Unidade confirma que priorizou os convênios da IN STN 01/1997.

O problema dessa estratégia adotada pela SR-13/D1 é que não é eficiente visitar uma localidade que tem obra do Siconv (inclusive alguns contam com prestações de contas feitas pelos convenientes) e não fazer a fiscalização, uma vez que a Unidade elegeu como objeto prioritário de fiscalização as obras da IN STN 01/1997.

Outra questão de racionalidade na gestão administrativa é que obras vicinais concluídas mais recentemente (as do Siconv) estão mais próximas da realidade encontrada nos trabalhos de fiscalização do que as obras concluídas há longo tempo (da IN STN 01/1997), nas quais a eventual mudança de gestão municipal e a deterioração por fatores naturais podem dificultar os processos fiscalizatórios.

Um fator que também explica a falta de lançamento de relatórios de fiscalização de obras conveniadas no Siconv está contido na admissão de *“dificuldade técnica de anexação dos respectivos relatórios no Siconv devido ao limite de tamanho de arquivo, de 1MB”*.

Por fim, a CGU faz uma ressalva quanto à proposta de que *“os relatórios finais de vistorias das obras somente serão emitidos após análise prévia de prestação de contas realizada pelo setor de contabilidade”*. Em primeiro lugar, registra-se que a SR-13/A4 já faz a análise prévia dos convênios cuja prestação de contas seja informada pelo conveniente no Siconv. Inclusive, a SR-13/A4 tem promovido diligências junto ao conveniente para que esse complemente as informações prestadas na prestação de contas.

Outro problema na fórmula contida na manifestação do gestor é que o setor de análise de prestação de contas (SR-13/A4) não tem como opinar conclusivamente quanto ao atingimento das metas dos convênios, para fins de conclusão pela aceitação ou não da prestação de contas (competência da SR-13/A4), sem que esteja disponível o relatório técnico (competência da SR-13/D1), uma vez que esse é o único documento produzido pelo concedente capaz de registrar a realização total, parcial ou a não realização do convênio quanto às metas físicas do objeto previstas no plano de trabalho.

Sintetizando, sem a aferição dos resultados e a inserção dos informes nos campos adequados do Siconv pelo Setor de Engenharia não há como o Setor de Contabilidade dar o parecer financeiro para fins da conclusão dos convênios no Siconv.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar responsável com perfil técnico para coordenar a atuação da equipe de engenheiros do Incra/MT lotados na SR-13/D1.

Recomendação 2: Efetuar um planejamento das ações de fiscalização de obras de engenharia executadas por convênio no âmbito do INCRA/MT, que contemple todos os trabalhos pendentes de fiscalização no exercício.

Recomendação 3: O Serviço de Engenharia (SR-13/D1) e o Serviço de Contabilidade (SR-13/A4) devem elaborar uma rotina interna para a execução da fiscalização dos convênios, geração de relatórios técnicos e lançamento de pareceres no Siconv, por ocasião das análises de prestação de contas, considerando a Portaria MPOG/CGU/MF 507/2011 e as Normas de Execução Incra nº 54/2006 e nº 111/2014.



1.1.6.2 INFORMAÇÃO

Critérios de priorização das obras conveniadas.

Fato

Foram requisitadas da Unidade informações sobre os critérios de levantamento das necessidades de obras de infraestrutura nos Projetos de Assentamento, de forma a identificar as deficiências e as necessidades de melhorias em cada um deles. A demanda por recursos nessa ação é elevada, face à quantidade de assentamentos existentes de responsabilidade direta do Incra/MT.

Não foi explicitada no Relatório de Gestão 2013 da SR-13 a forma de se desincumbir dessa tarefa, o que sinaliza ausência de critérios objetivos pelo gabinete do Incra/MT dos projetos que mais atendem ao interesse da Unidade e para os quais se deve celebrar convênios. A formalização de convênios da Ação atende à priorização para cada caso estabelecida pelo gabinete do superintendente da SR-13. Não são instruídas as demandas segundo a capacidade de fiscalização das equipes do setor de engenharia da autarquia no plano regional.

Por não haver critérios de priorização formalizados que permitam a adequada seleção das obras prioritárias, também não há fiscalização preliminar que afaste o risco de formalização inadequada de convênios cujos planos de trabalho estejam em dissonância com a realidade física dos assentamentos. Por último, menciona-se que há apenas uma viatura oficial à disposição do setor de engenharia para fins de fiscalização das obras da Ação 8396 e isso dificulta a capacidade de atuação das equipes de engenheiros civis da SR-13.

Nesse sentido, foram requeridas informações à Unidade que, por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, assim se manifestou:

“A Superintendência Regional de Mato Grosso tem utilizado a modalidade de Convênios com Prefeituras Municipais, para implantação de obras de Infraestrutura nos Projetos de Assentamentos. O passivo com Infraestrutura nas áreas de Reforma Agrária em Mato Grosso tem sido o ponto principal de estrangulamento do Programa.

Na descentralização dos recursos pela Administração Central do INCRA, os mesmos atendem menos de 10% da demanda. Os assentados através de seus representantes cobram e muitas vezes ocupam as dependências da sede do INCRA em Cuiabá-MT e Unidades Avançadas, para terem seus pleitos atendidos. A Superintendência conhecendo o clamor dos assentados tem fracionado os recursos para atender trabalhadores assentados nas regiões mais necessitadas.

No exercício de 2013, recebemos recursos na ordem de R\$ 9.556.000,00 (nove milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil reais), dos quais, após rigorosa triagem nos projetos, situação de adimplência e capacidade operacional, foi possível empenhar R\$ 9.306.000,00 (nove milhões, trezentos e seis mil reais), referentes a 08 (oito) convênios com Prefeituras Municipais”

Cabe registrar que não havia disciplina normativa sobre os critérios de priorização de obras nas superintendências regionais, tendo a Norma de Execução 111, de 19/03/2014, estabelecido os critérios de priorização na seleção de Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo Incra onde deverão ser implantadas obras de engenharia, assim como padronizado a metodologia de acompanhamento e fiscalização desses trabalhos.



1.2 DESAPROPRIACAO DE IMOVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRARIA

1.2.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Não consta a ordem de classificação de que trata o Art. 19 da Lei 8.629/1993 na Relação de Beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, de âmbito da Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso SR-13.

Fato

Para verificar o atendimento ao item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário, que fez determinação às Superintendências Regionais do INCRA (SR) para publicar, no sítio da Autarquia na Internet, a relação de beneficiários contemplados com títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993. Trata-se da análise da Relação de Beneficiários (RB) de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis que são objeto de Reforma Agrária, no âmbito da Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso. Os exames foram realizados sobre informações requisitadas à UJ na Solicitação de Auditoria 201407459/007, em confronto com a RB publicada do site do INCRA.

A partir das informações prestadas pela Superintendência Regional (SR-13), verificou-se que essa UJ não publica, no sítio da Autarquia na internet, a Relação de Beneficiários contemplados a partir de 2008 com a respectiva ordem de classificação. Dessa forma, verifica-se que a SR não cumpre o que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário:

2.8. “que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454)” (ACÓRDÃO Nº 753/2008 - TCU – PLENÁRIO);

A destinação dos lotes para a reforma agrária pode ocorrer de duas formas: a) por meio da celebração de um contrato de concessão de uso; ou b) outorgando ao beneficiário um título de domínio, mediante a estipulação de cláusulas resolutivas. No caso dos projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS; o Projeto de Assentamento Florestal - PAF e o Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE, o instrumento mais apropriado é o contrato de concessão de direito real de uso, considerado espécie de contrato de concessão de uso.

Dessa forma, nos termos do artigo 19 da Lei 8.629/1993, deve ser estabelecida uma ordem de preferência na distribuição de imóveis rurais, buscando-se privilegiar as pessoas que tenham compromisso com as diretrizes da reforma agrária. Conforme publicação no trabalho intitulado *Lei 8629/93 comentada por procuradores da PFE/INCRA*, elaborado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, existem hipóteses em que tal preferência pode não ocorrer:



“É importante dizer que os critérios para a seleção dos candidatos a beneficiários da reforma agrária tem uma ordem de cunho meramente preferencial. Isso significa que, em casos omissos, ela poderá não ser aplicada ao caso concreto. Veja-se a situação de conflito entre os beneficiários, por exemplo, novos assentados e ex-empregados, com impossibilidade de convivência harmônica das pessoas. Nesta hipótese, o INCRA deverá, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, fazer um sopesamento entre os valores envolvidos, aplicando o que for mais plausível. [A não observância dos critérios de preferência] não se trata de uma arbitrariedade, com afronta à lei, mas sim, de um juízo de discricionariedade, em função de uma lacuna legal” (Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/INCRA para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada. Brasília: INCRA, 2011).

Entende a PFE/INCRA que há liberdade de ação para o administrador, que atua com juízo de conveniência e oportunidade. Reproduzindo um julgado em Recurso especial interposto por expropriado que visava manter-se na posse da sede do imóvel, objeto de expropriação pelo INCRA, com base na preferência prevista no art. 19, I, da lei 8.629/93, a decisão judicial sustenta que o procedimento expropriatório compreende duas fases: a declaratória e a executória, abrangendo, esta última, uma fase administrativa e uma judicial. É nessa fase executória (administrativa) que o expropriado deveria cumprir os requisitos legais para ser beneficiário da reforma agrária, de acordo com o critério de seleção e classificação prévia na via administrativa (REsp 638301/GO; Rel. Min. Luiz Fux; data do julgamento 27/09/2005; DJ 10/10/2005).

O argumento da PFE parte do disposto no inciso I do artigo 19 da Lei, onde se garante ao desapropriado a preferência na obtenção do título de propriedade ou de concessão de uso para a parcela da terra em que está localizada a sede. Ora, sendo o desapropriado a pessoa que possui vínculo com a terra, o melhor entendimento legal é o de que o antigo dono deve ser prioritariamente beneficiado, cabendo-lhe a preferência para a parcela do imóvel em que se situa a sede.

Contudo, há uma dificuldade prática na aplicação deste dispositivo, de vez que o antigo fazendeiro que teve as terras desapropriadas em função de descumprimento da função social da propriedade não preenche as condições de elegibilidade para o programa de reforma agrária, nem concorda em se sujeitar às condições impostas aos beneficiários da reforma agrária, como, por exemplo, a impossibilidade de negociar o lote pelo prazo de dez anos.

Desse modo, inexistem ex-proprietários contemplados com a outorga de título de domínio ou contrato de concessão de uso para fins de reforma agrária. Outro aspecto é que se os desapropriados obtêm o título de domínio ou a concessão de uso, segundo o disposto no inciso I, torna-se insubsistente o dever de indenização pelo INCRA.

Na peculiar situação em que, promovida a regularização, os desapropriados pudessem ser contemplados com o título de domínio sobre a própria área objeto de desapropriação, sem qualquer ônus e sem jamais terem sido privados da posse ou do uso normal do imóvel no curso do processo desapropriatório, não há fundamento jurídico para pagamento de indenização. Tal foi o entendimento adotado pelo STJ no REsp 614738/PR, STJ, 1ª. Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, data do julgamento 28/8/2007, DJ 14/02/2008. Dessa forma, o entendimento da PFE/INCRA foi o de que o pressuposto para a aplicação da ordem preferencial é ser a pessoa classificada e selecionada como beneficiária da reforma agrária.

Quanto ao inciso II do artigo 19, em que há referência aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, busca-se beneficiar as pessoas que tenham contato com a terra em uma relação de trabalho.



No inciso III, que menciona ex-proprietários de terra que tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural, objetivo é incentivar tais produtores a continuarem exercendo atividades no campo.

No inciso IV, aponta-se a preferência aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis. Favorece-se, da mesma forma que no inciso II, os que praticam atividades rurais. No entanto, a diferença primordial deste em relação àquele está no fato de que o imóvel rural, aqui, é diverso daquele que foi desapropriado.

No inciso V, privilegiam-se os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão de propriedade familiar. A reforma agrária tem por escopo uma melhor distribuição das terras, devendo-se privilegiar os que não possuam terras ou os pequenos produtores rurais. Neste sentido, o dispositivo pretende favorecer os agricultores que não possuam o mínimo de áreas necessárias à sua subsistência e ao seu progresso social e econômico.

No inciso VI, faz-se menção aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e de sua família. Com o mesmo raciocínio do inciso anterior, dá-se preferência aos trabalhadores proprietários de porções de terras que não permitam a sua subsistência e de sua família.

Por fim, no parágrafo único do artigo 19 coloca-se uma regra geral para a preferência, na qual terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída. O fator de discriminação é a presença de uma família numerosa com membros que pretendam realizar atividades agrícolas. Como o objetivo da política nacional da reforma agrária é fazer a redistribuição fundiária, permitindo o acesso à terra das pessoas cujas famílias sejam mais numerosas, o fator de discriminação estabelecido na Lei guarda correlação com a desigualdade apresentada, motivo pelo qual a distinção se justifica.

Havendo situações não previstas no referido dispositivo legal, como, por exemplo, um conflito entre os beneficiários da reforma agrária, “*o INCRA tem o dever de aplicar a solução mais consentânea com a justiça, valendo-se do seu juízo de oportunidade e conveniência*” (Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE).

Causa

Fragilidade nos controles internos relativos ao acompanhamento do cumprimento das decisões do TCU, já que não houve o cumprimento integral do que foi determinado no TCU nº 753/2008 – Plenário, considerando que o que se encontra publicado no site do Incra não traz a ordem de classificação das famílias elegíveis para fins de priorização no processo de assentamento da reforma agrária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:

“A destinação de terras através do Programa Nacional de Reforma Agrária ocorre em duas etapas. A primeira trata do cadastro, seleção e homologação dos candidatos, regida pela Norma de Execução INCRA nº 45, de 25 de agosto de 2005. Tal Norma estabelece os procedimentos técnicos e administrativos para a seleção”.



“No Artigo 8º, Parágrafo 3º, a Norma estabelece os parâmetros a serem utilizados para a classificação”:

Parágrafo terceiro. Havendo necessidade de equacionar impasses de difícil conclusão para os membros participantes das reuniões de organização do assentamento, o INCRA emitirá relação de classificação com os parâmetros descritos na sistemática de classificação, Anexo II, desta Norma de Execução: a) tamanho da família – TF; b) força de trabalho da família – FT; c) idade do candidato – IC; d) tempo de atividade agrícola – TAA; e) moradia no imóvel – MI; f) moradia no município – MM; g) tempo de residência no imóvel – TR; h) renda anual da família – RAF;

“O Anexo II da Norma de Execução INCRA nº 45 define a sistemática de classificação”.

“A segunda etapa trata da emissão dos documentos de posse aos beneficiários homologados conforme sistemática descrita acima. Tal procedimento é regido pela Instrução Normativa INCRA Nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, que define os procedimentos administrativos para transferência de domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária em terras públicas de domínio do INCRA ou da União”.

“Neste ato, o INCRA não faz distinção alguma quanto à origem do beneficiário, visto que o mesmo já passou pelo processo de seleção e foi homologado”.

“Quanto à publicidade na emissão dos Contratos de Concessão de Uso e Títulos Definitivos, esclarecemos que antes da emissão e assinatura dos mesmos é realizada a publicação do mesmo no Boletim de Serviço, ficando este disponível para consulta interna. Todavia, em julho de 2013, o INCRA Sede publicou no site o relatório extraído do sistema SIPRA, onde consta a relação dos documentos emitidos relacionados por projeto de assentamento”. [Vide publicação em: http://www.incra.gov.br/images/arquivos/projetos_e_programas/relacao_de_beneficiarios/sr13_mt.pdf].

Análise do Controle Interno

O que se encontra publicado no endereço eletrônico mencionado pela SR-13 é a relação de títulos de domínio e concessão de uso, contendo o código SIPRA e nome do beneficiário e de seu cônjuge e situação (quase todos na condição de expedidos e uns poucos na condição de cancelados).

Mas não foi isso que o TCU determinou no Acórdão, mas que fosse publicada “a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação”. Mesmo se os dados completos estivessem publicados em Boletim do INCRA para consulta interna, também não haveria atendimento ao TCU nesse aspecto.

Na prática, busca-se evitar que, nos casos em que haja demanda identificada na área de atuação de cada Superintendência Regional, seja por coleta de informações que identifique condições precárias de habitação ou moradia, saúde, insuficiência de renda, falta de acesso à educação, ou através de outro indicador social, tais como, aspectos demográficos, trabalho e rendimento, educação e condições de vida, a Superintendência Regional proceda a uma seleção obedecendo rigorosamente aos critérios previstos na Lei nº 8.629/1993, como também previsto na Norma de Execução INCRA nº 45, de 25 de agosto de 2005, mencionada na manifestação do gestor.

A observância dos quesitos da NE 45/2005 é fundamental para se afastar a possibilidade de que interessados sem perfil de reforma agrária se cadastrem visando ter a posse de uma parcela e posteriormente, pela inadequação ao perfil de agricultura familiar, venham a abandoná-las, vender ou arrendar as terras obtidas por meio do programa.



A conclusão é que a SR-13 continua sem observar o que determinou o Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

Recomendações:

Recomendação 1: Publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados na SR-13, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 e os parâmetros utilizados nos termos da Norma de Execução INCRA nº 45/2005, artigo 8º, Parágrafo 3º, ou outros instrumentos normativos internos que o sucederem.

Recomendação 2: Fortalecer os mecanismos internos de monitoramento do cumprimento das determinações do Tribunal de Contas da União.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Não estabelecimento de cronograma pela Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso SR-13 do levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e em anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Fato

A SR/13 não apresentou informações sobre a existência de imóveis no âmbito da UJ, sujeitos à reversão ao Incra, conforme termos do Art. 22 da Lei nº 8.629/1993. No exame à conta específica do ativo compensado 1.9.9.1.1.27.00 = BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO, restou evidenciado que a Superintendência Regional do Estado de Mato Grosso não efetivou os devidos registros na conta requerida.

O valor contabilizado na conta 1.4.2.1.1.22.64 - IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFOR.AGRAR (específica para esses imóveis) é de R\$ 93.475.038,42, conforme consulta SIAFI - Balancete – DEZ2013, na UG 373073, inferior ao total das desapropriações efetuadas pela Unidade.

Não foi estabelecido na SR-13 um cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo e, portanto, não há definição das datas das ações previstas para atuação da Unidade nesse aspecto, nem existem ações executadas e não foi designado responsável pela coordenação dos trabalhos.

Causa

O superintendente do INCRA/MT não estabeleceu um cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo tendo em vista a inexistência de processo administrativo visando instruir e fazer o levantamento das informações patrimoniais dos imóveis desapropriados .

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:



“O Registro Contábil é a parte final do processo, assim, compete às Divisões de Desenvolvimento, de Obtenção de Terra e também da Procuradoria, instruir e fazer o levantamento das informações patrimoniais dos imóveis desapropriados, visando o encaminhamento para contabilização do fato.”

Análise do Controle Interno

A determinação do TCU é de 2004, não tendo havido desde então as ações que o setor de contabilidade julga necessárias para adotar as medidas que resultarão nos adequados lançamentos contábeis.

O cronograma devia ser estabelecido pelo Superintendente e pelas Divisões de Desenvolvimento, de Obtenção de Terra e Procuradoria, cabendo a qual, conforme sua competência regimental, instruir os processos, para que então a contabilidade faça o registro contábil.

Sequer o INCRA/MT apresentou iniciativa no sentido de propor um grupo técnico para avaliar o problema e estabelecer um cronograma. Não houve menção a consultas ao INCRA Sede buscando orientação nacional para o encaminhamento da solução. Permaneceu em 2013 inalterada a situação da Unidade frente à determinação do TCU.

Recomendações:

Recomendação 1: Adote, para fins de aplicação do Princípio da Oportunidade, previsto no art. 6º da Resolução CFC nº 750, de 29/12/1993, e dos arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/64, as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, inclusive determinando às Divisões de Desenvolvimento, de Obtenção de Terra e também à Procuradoria para instruir e fazer o levantamento das informações patrimoniais dos imóveis desapropriados.

Recomendação 2: Instar o INCRA Sede para que oriente a Unidade de Contabilidade da SR-13, de forma que os imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem sejam devidamente registrados em contas específicas do ativo real, que discriminem a natureza desses imóveis.

Recomendação 3: Instar o Incra Sede para que oriente a Unidade de Contabilidade da SR-13 quanto aos procedimentos necessários para que a SR-13/A4 registre os imóveis já transferidos aos assentados, que possam reverter ao seu domínio em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, de modo a que sejam registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários.

Recomendação 4: Instar o Incra Sede para que oriente a SR-13/A4 quanto aos investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária e respectivos registros nas contas contábeis correspondentes, conforme determina o Acórdão TCU nº 557/2004 Plenário.

Recomendação 5: Com base nas orientações da Coordenação-Geral de Contabilidade do Incra - DAC, adotar os procedimentos contábeis necessários a dar cumprimento às determinações do Acórdão TCU nº 557/2004 Plenário.

1.2.2 AVALIAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS



1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Desconformidades nos registros patrimoniais dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária na Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso/SR-13.

Fato

Para verificação da regularidade dos registros dos imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional nas contas contábeis específicas do ativo, considerando-se as informações apresentadas no Relatório de Gestão da execução do cronograma adotado, conforme item 6.2 da Parte C do Anexo II – Incra – Superintendências Regionais, solicitou-se ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’, com informações, dentre outras (dados do imóvel), sobre: Exercício do pagamento da desapropriação; Imóvel já registrado em nome do Incra? (Sim/Não); Imóvel já transferido aos assentados (CCU ou CDRU); Imóvel sujeito à reversão ao Incra, cf. Art. 22, Lei 8.629/1993? (Sim/Não); Valor total pago pela desapropriação; Valor dos investimentos e inversões financeiras apropriado ao imóvel.

O exame das informações apresentadas em confronto com os registros contábeis das contas específicas pertinentes à conta 14211.22.00 - BENS DOMINIAIS NAO-REGISTRADOS NO SIAPA, nos subitens que individualizam as diversas situações de imóveis desapropriados (a registrar; registrados; cedidos aos assentados), resultaram nas desconformidades relacionadas na sequência.

Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional não se apresentam registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária. Não foi informado pela Unidade o montante dos valores correspondentes aos imóveis desapropriados nos exercícios de anteriores.

O item 6.2 ‘Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da SR’ do Relatório de Gestão também não foi preenchido.

Conforme evidenciado no Balancete da SR13 (consulta SIAFI – dezembro/2013), os registros nas contas contábeis específicas de controle dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária ainda pertencentes à Autarquia não se apresentam devidamente individualizados (conta corrente) por tipo/natureza desses imóveis (gleba, galpão, fazenda, etc.)

Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional não se apresentam totalmente registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos *Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária*, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia.

O valor contabilizado na conta 1.4.2.1.1.22.64 - IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFOR.AGRAR é de R\$ 93.475.038,42, conforme consulta SIAFI - Balancete – DEZ2013, na UG 373073, inferior ao total das desapropriações efetuadas pela Unidade.

Conforme extração da CGU feita no Sistema SIPRA, com data de 25/11/2013, por meio do Relatório ‘Valor dos Imóveis Indenizados’, com filtro no período de 01/01/1970 até 31/10/2013, que abrange todo o período histórico da existência do Incra, foram obtidos dados que indicam uma área incorporada total em Mato Grosso de 8.118.576,4415 hectares, divididos em 55.883 parcelas nos 548 projetos de assentamentos.

Extraindo-se dados do Relatório ‘Valor dos Imóveis Indenizados’ para o período de 01/07/1994 a 31/10/2013 (valores em reais), elaborou-se o quadro a seguir:



Quadro 19. Imóveis obtidos após 01/07/1994 assentamentos não contabilizados.

COD SIPRA	PROJETO	ÁREA HA.	VALOR R\$	DATA DEPÓSITO	FAMÍLIAS
MT0179000	PA Santa Maria	13600,00	1.036.107,80	17/12/1996	217
MT0212000	PA Jaraguá	3136,72	6.228.162,24	11/03/1998	420
MT0635000	PA Santa Cruz	5072,43	1.341.537,65	07/08/2000	111
MT0122000	PA Macife II	18377,05	11.685.455,00	17/10/1995	366
MT0124000	PA Vereda	3586,56	2.839.097,00	14/09/1995	115
MT0195000	PA São Benedito	1219,62	1.181.055,29	09/03/1998	49
MT0444000	PA Florestan Fernandes	4551,12	4.548.490,52	01/06/2000	153
MT0162000	PA Laranjeira I	10944,00	3.513.059,20	31/01/1997	243
MT0163000	PA Laranjeira II	1210,00	695.201,49	31/01/1997	46
MT0166000	PA Paiol	16067,41	5.802.629,10	04/02/1997	449
MT0183000	PA Nova Esperança	1695,29	511.226,75	10/11/1997	51
MT0197000	PA Jatobá	906,88	236.707,81	25/09/1997	30
MT0198000	PA Rancho Da Saudade	2408,46	360.838,00	23/10/1997	47
MT0274000	PA Barranqueira	2326,05	577.650,51	15/12/1998	80
MT0282000	PA Ipê Roxo	1242,49	331.070,22	12/11/1998	30
MT0313000	PA Corixo	3413,18	663.392,70	20/06/2000	73
MT0314000	PA Sapicuá	1249,77	808.917,19	30/04/1999	40
MT0106000	PA Colônia Dos Mineiros	5284,40	971.441,20	05/07/1996	100
MT0113000	PA Confresa/Roncador	93580,72	50.625.907,93	01/08/1995	1.263
MT0120000	PA Porto Esperança	4184,60	2.752.924,00	14/09/1995	64
MT0121000	PA Independente II	6528,00	4.248.599,00	04/10/1995	110
MT0239000	PA Santo Antônio Do Fontoura I	40593,35	4.177.415,28	16/12/1998	525
MT0110000	PA Nova Conquista	13936,94	6.184.529,00	07/08/1995	398
MT0076000	PA Bojuí	15368,71	3.173.085,09	22/09/1994	276
MT0089000	PA Piraputanga	900,00	67.735,00	25/10/1994	9
MT0149000	PA Paraíso	1246,81	1.846.330,62	01/10/1998	47
MT0231000	PA Santo Antônio	4938,26	375.307.980,00	04/11/1997	62
MT0471000	PA Salete Strozak	1049,00	704.441,94	13/07/2000	39
MT0190000	PA Santa Irene	2846,00	556.771,43	25/04/1997	50
MT0210000	PA Furnas III	3434,57	700.653,00	01/12/1997	57
MT0235000	PA Nossa Senhora Do Carmo	5693,67	169.373.436,00	12/12/1997	80
MT0104000	PA Corgão	5002,42	2.979.064,26	01/04/1995	160
MT0145000	PA Iracema	18613,69	10.852.632,00	11/03/1996	354
MT0339000	PA Beleza	6883,24	4.417.047,83	26/10/1999	231
MT0223000	PA Riozinho	2541,00	535.311,00	01/04/1998	71
MT0084000	PA Rancho Amigo	8000,00	1.457.874,60	24/11/1994	128
MT0256000	PA Bosmaji	1276,00	148.815,00	01/09/1999	45
MT0257000	PA Caracol	2003,05	235.659,00	01/09/1999	70
MT0294000	PA Tamboril	1352,26	594.377,88	04/12/1998	60
MT0138000	PA Rio Alegre	12506,79	3.736.069,77	05/03/1996	392
MT0164000	PA Aerorrancho	7327,67	2.460.952,30	12/12/1996	155
MT0299000	PA Triunfo	11026,98	2.050.000,00	24/10/2000	321
MT0329000	PA Lagoa Rica	1996,02	5.428.000,00	29/05/2000	40
MT0172000	PA Margarida União	19927,17	2.542.533,80	01/05/1997	230
MT0263000	PA Santo Antônio Da Aldeia	1706,09	112.810.888,00	15/12/1998	63
MT0642000	PA Br-070	1050,54	1.496.270,80	09/08/2000	38
MT0213000	PA Brasil Novo	27905,00	673.640,34	22/12/1997	358
MT0234000	PA Pingos D'água	38409,46	8.038.332,13	12/03/1998	549
MT0264000	PA São Manoel	13725,54	1.061.421,31	22/12/1998	183



MT0082000	PA Macife	111680,61	3.147.605.108,00	06/11/1994	1.200
MT0119000	PA Maria Tereza	20198,56	4.999.046,00	04/10/1995	200
MT0169000	PA Cancela	14483,96	992.752,00	23/07/1996	186
MT0607000	PA Guerreiro	10489,03	5.277.091,06	15/02/2002	200
MT0158000	PA Carimã	6000,00	7.942.218,00	26/12/1996	194
MT0269000	PA Santana Do Taquaral	4982,43	144.370.746,00	09/12/1998	97
MT0347000	PA Pontal Do Glória	4502,00	492.558,37	10/08/1999	100
MT0160000	PA Dom Pedro	30370,22	3.037.022,09	12/09/1997	451
MT0184000	PA Lago De Pedra	6218,90	980.228,84	04/11/1997	50
MT0228000	PA Padre Josimo Tavares	3156,17	279.500.973,00	03/02/1998	120
MT0034000	PA Aymoré	6519,00	321.064,00	11/11/1996	72
MT0125000	PA Yasmin	8500,00	2.832.953,00	13/12/1995	99
MT0196000	PA Santa Rosa I	1887,03	1.816.497,33	19/12/1997	73
MT0127000	PA Tapurah/Itanhanga	115035,00	31.369.171,96	31/10/1995	1.119
MT0189000	PA Bonanza	2000,00	341.838,00	30/08/1997	72
MT0705000	PA Nossa Senhora Aparecida I	4056,12	1.864.675,38	29/03/2004	140
MT0137000	PA Santa Helena	16447,50	9.249.610,00	14/12/1995	180
MT0816000	PA Miura	2579,22	3.807.804,94	01/10/2011	69
MT0130000	PA Alvorada	3265,60	1.722.598,00	17/10/1995	50
MT0142000	PA Colônia Bom Jesus	4457,83	2.101.366,00	01/08/1995	63
MT0143000	PA Itaporã Do Norte	10641,35	4.671.168,00	04/10/1995	300
MT0159000	PA Aracaty	2110,36	735.219,00	01/10/1996	45

Fonte: Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA. Rel. ‘Valor dos Imóveis Indenizados’. Período da Informação 01/04/1994 a 31/10/2013.

Com base nos valores indenizados no Incra/MT após 01/07/1994, que incluem a terra nua e os depósitos das benfeitorias avaliadas nos processos de desapropriação ou compra, existe um patrimônio de R\$ 4,48 bilhões, contra uma contabilização de R\$ 93.475.038,42 na conta 1.4.2.1.1.22.64 - IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFOR.AGRAR (específica para esses imóveis) da Unidade.

De acordo com os subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – Plenário, o Tribunal de Contas da União determinou ao Incra:

“9.2.6. adote, para fins de aplicação do Princípio da Oportunidade, previsto no art. 6º da Resolução CFC nº 750, de 29/12/1993, e dos arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/64, as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, considerando que:

9.2.6.1 os imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem devem ser registrados em contas específicas do ativo real, que discriminem a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);

9.2.6.2. os imóveis já transferidos aos assentados, que podem reverter ao seu domínio, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários;

9.2.6.3. os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis”.

Da análise da relação dos imóveis desapropriados, conforme planilha ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’, seja os que ainda pertencem à Autarquia e os imóveis já titulados e transferidos aos assentados, sujeitos à reversão de domínio ao Incra, resulta que tais imóveis não possuem registros nas contas contábeis específicas de controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma.

Causa



O Setor de Patrimônio da SR-13/A não atuou em conjunto com a contabilidade para efetuar os registros contábeis das contas específicas pertinentes à conta 14211.22.00 - BENS DOMINIAIS NAO-REGISTRADOS NO SIAPA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:

“O Registro Contábil é a parte final do processo, assim, compete às Divisões de Desenvolvimento, de Obtenção de Terra e também da Procuradoria, instruir e fazer o levantamento das informações patrimoniais dos imóveis desapropriados, visando o encaminhamento para contabilização do fato”.

“No entanto, foi levantado o questionamento junto ao INCRA/Sede quanto ao procedimento para efetivar os registros patrimoniais dos imóveis desapropriados”.

Análise do Controle Interno

A justificativa é insuficiente para afastar a constatação, haja vista que não propõe um conjunto de medidas para o atingimento do objetivo de implementar os registros patrimoniais dos imóveis desapropriados.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover os registros na contabilidade da SR-13 dos imóveis desapropriados pelo Incra/MT.

1.2.3 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.2.3.1 CONSTATAÇÃO

Avaliações inadequadas no processo de desapropriação de imóveis resultam em aprovação pelo Comitê de Decisão Regional da SR-13 de imóveis rurais incidentes em áreas de proteção ambiental, com alto custo por famílias e pequena capacidade de assentamento.

Fato

Conforme dados extraídos do SIAFI Gerencial, exercício de 2013, Grupo de Itens Execução Total, órgão 22201 (Incra), UF da UG executora MT, o valor dos empenhos liquidados na Ação 211 B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária foi de R\$ 878.591,96. O Relatório de Gestão da SR13 descreveu de forma bem detalhada o resultado das ações de vistoria para a obtenção de terras.

Os recursos financeiros programados para obtenção de terras (vistorias) seriam, de acordo com o Relatório, no valor de R\$ 360.000,00, tendo sido utilizados para obtenção de terras o valor de R\$ 64.977,77, com uma meta física programada de 117.162,52 hectares e área vistoriada de 146.983,23 ha.

Em relação aos atos praticados em 2013 e de acordo com o Relatório de Gestão, o Incra/MT informou que realizou em 2013, por meio de sua Divisão de Obtenção de Terras, *“vistorias em 17 imóveis rurais, com área total de 146.983,2296 ha. Não necessariamente desse total vistoriado foram obtidos, tendo em vista diversos fatores*



como, classificação de imóveis como área produtiva, impróprias para assentamento, elevado custo benefício às famílias, impedimentos judiciais, problemas de dominialidade, entre outros que resultam num elevado número de vistorias não resultantes de obtenção”. Desses 146.983,2296 hectares, segundo o Relatório de Gestão, 68.196,40 hectares se referiam à Fazenda Lírio Branco, em Nortelândia/MT.

Quadro 22: Demais vistorias pela SR-13 em 2013 para fins de desapropriação.

NOME DO IMÓVEL	MUNICÍPIO	ÁREA REGISTRADA (ha)	ÁREA MEDIDA ha.
Faz. Caramujo/Boi Gordo	Salto do Céu	1.762,4330	1.762,4330
Faz. Brogotá	São José do Povo	1.931,1126	2.010,3133
Faz. São Vicente	Jaciara	2.338,4627	2.400,4796
Faz. Jatobá	Juscimeira	1.971,6164	1.958,6649
Fazenda Passa Vinte	Barra do Garças	9.070,0300	8.988,6722
Faz. Vacaria III, IV e V	Comodoro	7.876,0000	7.850,8830
Faz. Rio Novo/Bacurizal	Nova Lacerda	1.612,8000	1.682,6890
Faz. Coqueiral/Maringá	Poxoréo	2.088,0713	2.477,3373
Faz. Santa Cecília	Nova Olímpia	2.432,1000	2.384,8614
Faz. São João	Pontes e Lacerda	5.817,9005	4.812,5907
Faz. Bandeirantes	Stº Antº Leverger	2.345,7735	2.345,7735
Faz. Caroline	Nortelândia	223,3630	223,3630
Faz. Centro Norte	Nova Ubiratã	3.630,0000	3.630,0000
Faz. Centro da Mata	Nova Ubiratã	19.243,1593	19.243,1593
Faz. Nacional	Água Boa	7.373,9773	7.373,9773
Faz. Passa Vinte	Barra do Garças	9.070,0300	9.070,0300
TOTAL		78.786,8296	78.215,2275

Fonte: Relatório de Gestão SR-13.

Dos imóveis vistoriados em 2013, três, a Fazenda Nacional, a Fazenda Passa Vinte e a Fazenda Jatobá vieram a ser desapropriados no exercício de 2013. Outras duas fazendas, a Fazenda Somapar e a Fazenda Japuranã, cujo decreto desapropriatório é de 2013, haviam sido vistoriadas há mais de três anos, sendo que desta última resultaram dezoito decretos autônomos, conforme dados do quadro abaixo:

Quadro 23: Decretos de desapropriação no exercício de 2013.

	IMÓVEL	MUNICÍPIO	ÁREA HECTARES	CAPAC. FAMÍLIAS
1	Faz. Nacional	Água Boa	7.449,58	240
2	Faz. Passa Vinte	Barra do Garças	8.988,77	220
3	Fazenda São Bento/Somapar	Juruena	12.214,01	220
4	Faz. Jatobá	Juscimeira	1.958,80	62
5	Fazenda Japuranã I - Figura IX	Nova Bandeirantes	2.574,24	22
6	Fazenda Japuranã I - Figura VIII-B	Nova Bandeirantes	779,80	8
7	Fazenda Japuranã I - Figura VIII-C	Nova Bandeirantes	1.784,24	19
8	Fazenda Japuranã I - Figura VIII-F	Nova Bandeirantes	1.979,73	21
9	Fazenda Japuranã I - Figura X	Nova Bandeirantes	2.084,79	23
10	Fazenda Japuranã I - Figura XI	Nova Bandeirantes	1.988,44	22
11	Fazenda Japuranã I - Figura XII	Nova Bandeirantes	2.102,41	23
12	Fazenda Japuranã I - Figura XIII	Nova Bandeirantes	1.576,27	23
13	Fazenda Japuranã I - Figura VIII-D	Nova Bandeirantes	1.903,41	21
14	Fazenda Japuranã I - Figura VIII-E	Nova Bandeirantes	1.964,14	21
15	Fazenda Japuranã X - Figura I	Nova Bandeirantes	1.266,60	14
16	Fazenda Japuranã X - Figura II	Nova Bandeirantes	3.372,66	37
17	Fazenda Japuranã X - Figura III	Nova Bandeirantes	2.061,70	29
18	Fazenda Japuranã X - Figura IV	Nova Bandeirantes	2.082,57	23



19	Fazenda Japuranã X - Figura V	Nova Bandeirantes	1.991,89	22
20	Fazenda Japuranã X - Figura VI	Nova Bandeirantes	1.986,23	22
21	Fazenda Japuranã X - Figura VII	Nova Bandeirantes	2.565,26	22
22	Fazenda Japuranã X - Figura VIII	Nova Bandeirantes	1.901,35	21
	TOTAL DESAPROPRIADO 2013		66.576,88	1135

Fonte: D.O.U. 27/12/2013, SEÇÃO 1.

Ainda consta do Relatório de Gestão 2013 da SR-13 que teriam sido desapropriadas seis fazendas em 2013, nela incluindo a Fazenda Lírio Branco (RG 2013 Incra SR-13, fl. 25). Trata-se de um equívoco, uma vez que tal fazenda foi desapropriada em decreto de 20/08/2012 (Processo Incra/SR-13 nº 54240.004399/2009-41).

Quanto aos imóveis cujas desapropriações ocorreram em 2013, o Decreto foi expedido em função de aprovação pelo Comitê de Decisão Regional (CDR) do Incra/MT, em reunião ocorrida em 06/11/2013. Conforme a Ata de Reunião CDR nº 069/2013, foram explicitadas as entidades interessadas nos processos de desapropriação submetidos ao CDR e aprovados.

Tratam-se dos processos desapropriatórios relativos à Fazenda São Vicente, em Jaciara, de interesse do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); à Faz. Jatobá, em Juscimeira, também de interesse do MST; à Faz. Nacional, em Água Boa, de interesse do STR de Água Boa; às Faz. Coqueiral/Maringá, em Poxoréo, de interesse do Movimento dos Trabalhadores Assentados (MTA); à Faz. Passa Vinte, em Barra do Garças; à Fazenda São Bento/Somapar, em Juruena, interesse do STR de Juruena; e à Fazenda Japuranã, de interesse da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI). Desses, a Fazenda São Vicente foi a única que teve a desapropriação por interesse social aprovada pelo Comitê de Decisão Regional da SR-13 em 2013, mas não resultou em decreto desapropriatório no exercício.

A equipe da CGU requisitou do Incra/MT o processo de desapropriação desse imóvel e verificou que o perímetro da área proposta, conforme consta do Processo Incra 54240.003672/2010-53, contém tipologia de solos, conforme interpretação de *shape* obtido junto ao IBAMA/MT (Ofício CGU Regional/MT nº 3742/2014, respondido por email enviado em 03/04/2014 pelo NUGEO/IBAMA/MT), indicando que o imóvel rural mencionado incide em solo impróprio para a reforma agrária, com pequena capacidade de assentamento, o que pode resultar em prejuízos para o erário conforme a avaliação que resultar do processo de desapropriação.

No caso da desapropriação do imóvel rural denominado Fazenda Lírio Branco, localizado em Canarana/MT, Processo Incra/SR-13 nº 54240.004399/2009-4, foi constatada a ocorrência de desapropriação com sobreposição parcial incidente Zonas de Amortecimento de Unidade de Conservação Federal. Além disso, como houve grande valorização das terras na região do imóvel o custo por família seria superior a R\$ 400.000,00, superando em mais que o dobro os limites máximos estabelecidos na Planilha Referencial de Preços da Terra utilizada pela SR-13 para orientar as decisões nos processos desapropriatórios.

Em relação aos decretos desapropriatórios de 2013 decorrentes do desmembramento da Fazenda Japuranã, em Nova Bandeirantes/MT, observou-se nos processos respectivos que os laudos agrônômicos de vistoria e avaliação foram elaborados em 31 de agosto de 2010. Contudo, a desapropriação da Fazenda Japuranã somente ocorreu três anos após a elaboração dos respectivos Laudos de Vistoria e Avaliação. Nesse caso, existem três riscos envolvidos: a) o risco de pagamento de benfeitorias retiradas do imóvel devido ao longo período entre a avaliação preliminar e a desapropriação; b) a ocorrência posterior a 2010 de um passivo ambiental não quantificado no Laudo de Avaliação, o que representaria prejuízo à União, se não



houvesse a dedução do passivo superveniente, uma vez que tal passivo tem que ser assumido pelo novo titular do domínio; c) elevação dos custos por família a patamares que inviabilizam economicamente a proposta, uma vez que o preço final a ser pago não é aquele resultante da avaliação, mas o que é arbitrado após o ajuizamento da ação desapropriatória.

Causa

Deficiências nos instrumentos de controles internos do Comitê de Decisão Regional, órgão constituído pelos chefes de divisão, chefe da procuradoria regional e superintendente regional, de acordo com o Regimento Interno do Incra, art. 11, que não exerce a adequada gestão nos processos de obtenção de terras na SR-13, permitindo que imóveis impróprios para o atingimento dos fins da reforma agrária sejam avaliados e desapropriados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:

“Com referência à atualização da planilha referencial de preços, a mesma deverá ser atualizada nas próximas semanas, carecendo apenas da disponibilização de recursos financeiros para o deslocamento dos peritos federais aos municípios polos visando apuração dos valores praticados no mercado de imóveis local, nos cartórios de registro imobiliário, escritórios de contabilidade e outras fontes de informação.

Quadro 24: valores atribuídos para realização dos mencionados trabalhos

Equipes	Diárias			Diárias	Combustível	Peças	Micros do IBGE
C.E + motorista	14,5	17 7	2.567	5.133	1.500	500	09 e 10
F. S. + motorista	9,5	17 7	1.682	5.045	1.000	300	08,17,19,21 e 22
J.T.+ motorista	9,5	17 7	1.682	3.363	1.000	300	Parte 05, 06 e 07
J.C + motorista	9,5	17 7	1.682	3.363	1.000	300	04, 12, 13 e 15
H.N. + motorista (Barra)	9,5	17 7	1.682	3.363	1.000	300	11 e 20
C. + motorista	9,5	17 7	1.682	3.363	1.000	300	14 e 18
C.B + motorista	14,5	17 7	2.567	5.133	1.500	500	01,02,03 e parte 05
Total				28.762,5 0	8.000,00	2.500,00	39.262,50

Fonte: Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G

Destaca-se que dos imóveis relacionados na aprovação do CDR, as Glebas Japuranã – I FIGURA VIII À XIII e Fazenda Japuranã – X FIGURA I À VIII não foram vistoriadas em 2013 e sim em 2010, conforme faz constar no próprio relatório do CGU item posterior.

Destaca-se ainda não somente a Fazenda São Vicente que não foi objeto de ato declaratório, há a Fazenda Coqueiral/Maringá, localizada no município de



Poxoréo, bem como a Fazenda Floresta Azul, localizada no município de Paranaíta-MT.

Análise do Controle Interno

A questão abordada foi o fato de o Incra ter instruído processos que resultaram em decreto desapropriatório de imóvel com avaliação desatualizada, o que não foi respondido, pelo contrário, houve a confirmação na manifestação do gestor. Também são problemáticas as avaliações para fins de desapropriação em áreas de preservação ambiental ou inadequadas para a reforma agrária, considerando a capacidade dos assentamentos.

Nos casos em que o custo por família resulta mais elevado do que o previsto na planilha referencial de preços, exige-se um rigor maior na aprovação dos projetos. A desatualização da planilha referencial também dificulta as comparações entre os valores calculados nos laudos de avaliação e vistoria e os preços de mercado, para fins de instrução do Comitê de Decisão Regional.

A soma dos fatos relatados indica que houve condução inadequada das políticas de obtenção de terras por meio de desapropriação no âmbito da SR-13, com alto potencial de causar prejuízos ao erário ou ao meio ambiente caso os imóveis com alto custo por famílias ou que incidam em áreas de preservação ambiental sejam desapropriados.

Recomendações:

Recomendação 1: Demonstrar nos laudos agrônômicos de fiscalização a serem elaborados a partir de 2014 a capacidade de assentamento, observando-se as condições edafoclimáticas, que de modo a evidenciar a viabilidade econômica das parcelas.

Recomendação 2: Observar critérios rigorosos de análise de modo a que o custo do imóvel por família seja inferior aos parâmetros definidos de acordo com a Planilha Referencial de Terras para Mato Grosso, aprovada pelo Comitê de Decisão Regional, bem como os parâmetros porventura em vigor por determinação do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Recomendação 3: Instruir os processos de desapropriação ou compra de imóveis na SR-13 com declarações do Instituto Nacional de Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA e a Fundação Nacional do Índio - FUNAI quanto à inexistência de Unidades de Conservação ou de interesse ambiental, bem como de áreas em estudo para fins de demarcação de terras indígenas.

Recomendação 4: Promover a reavaliação da oportunidade e conveniência de se manter o prosseguimento dos processos de desapropriação dos imóveis rurais Fazenda Lírio Branco e Fazenda São Vicente, à vista dos efeitos ambientalmente adversos nos casos mencionados e dos custos por família assentada, em níveis superiores aos previstos na planilha referencial de terras da SR-13.

Recomendação 5: Elaborar rotinas internas que disciplinem a composição das equipes técnicas da Divisão de Obtenção do Incra/MT, na execução de trabalhos de fiscalização e perícia para fins de desapropriação por interesse social, adotando-se critérios que evitem a repetição de duplas que produzirem laudos que foram contestados por questões técnicas.



Recomendação 6: Instituir ponto de controle nos processos de obtenção de terras no processo de revisão dos laudos agrônômicos de fiscalização - LAF e dos laudos de vistoria e avaliação - LAV, por meio de efetiva atuação de Grupo Técnico de Vistoria e Avaliação com três engenheiros agrônomos, dos quais apenas um deverá pertencer à equipe que realizou a vistoria e avaliação.

2 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DO DESENVOLVIM

2.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

2.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inexistência de diagnóstico das necessidades de pessoal em setores da SR-13, dificultando a implementação de medidas administrativas a cargo do gestor capazes de reduzir os impactos negativos da deficiência na força de trabalho.

Fato

O Incra SR-13 não informou no Relatório de Gestão 2013 sobre a eventual situação de carência de pessoal nos setores da SR-13. Por não ter preenchido o item 5.5 do Relatório de Gestão com sua análise crítica sobre a distribuição de servidores entre as divisões e gabinete da Superintendência do Incra/MT, não apresentou ações que foram desenvolvidas no exercício de 2013 e que permitissem a alocação eficiente de pessoal ou a reposição, por meio de requisição de pessoal a outros órgãos e esferas ou o retorno de pessoal cedido a outros órgãos. Com base em levantamento no Sistema SIAPE, opção GRCOSITCAR, consta que o Incra/MT possuía, em 31/12/2013, um total de 349 servidores, sendo quatro cedidos a outros órgãos. Para atender ao público da reforma agrária atuam 349 servidores. Em 31/12/2012 havia 352 servidores e 344 servidores em 31/12/2011. Houve concurso público que admitiu no exercício de 2013 servidores administrativos, antropólogos, contadores e engenheiros, isso diminuiu o impacto das perdas em decorrência de aposentadorias, falecimentos, exonerações e cessão de servidores para outros órgãos ou para trabalhar no Programa Terra Legal.

O Relatório de Gestão da SR-13 não informou os quantitativos de admissão, desligamento, concessão de aposentadoria e pensão, ocorridos em 2013. Trata-se de informação que deveria constar do quadro 17 do Relatório de Gestão da Unidade Jurisdicionada, enviado ao TCU sem o preenchimento dos campos correspondentes. Conforme levantamento no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – SISAC, foram autuados pela Unidade onze processos de aposentadoria e dois processos de pensão civil na SR-13 no exercício examinado.

A SR-13 não utiliza indicadores, nem fez estudos ou levantamentos que busquem aferir a necessidade real de pessoal frente a demanda em face das competências exercidas pelo Incra. Também não foram diagnosticados pela Unidade os eventuais impactos decorrentes de perdas no quantitativo de servidores em função de aposentadorias, remoções ou exonerações.

O Quadro 18 do Relatório de Gestão 2013, que trata de indicadores Gerenciais sobre Pessoal, informa os indicadores relativos ao 'Índice de abrangência de capacitação' e do 'Índice de horas de capacitação'. O primeiro índice apresenta uma fórmula inconsistente com o esforço de capacitação na Unidade, uma vez que divide a



quantidade de funcionários que participaram das atividades de capacitação (aqui se referindo aos servidores capacitados na Unidade), mas divide pela quantidade total de funcionários existentes no Incra no Brasil (5.504), o que se reflete um percentual distorcido. A intenção desse indicador é demonstrar quantos servidores foram capacitados na Unidade no exercício, em relação ao total existente (349). Portanto, não é adequado o cálculo lançado pela SR-13 no Relatório de Gestão.

Nos relatórios de gestão de anos anteriores o TCU não exigia que as Unidades Jurisdicionadas apresentassem a demonstração da distribuição de servidores entre as coordenações e postos avançados da Superintendência. A partir da DN nº 127/2013 essa informação foi tornada obrigatória, o que permitiu extrair do Relatório de Gestão de 2013 o seguinte quadro de distribuição interna de pessoal:

Quadro 27: distribuição de servidores no Incra/MT

DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES NO Incra/MT	por serviço	por divisão	percentual sobre o total
GABINETE DA SUPERINTENDÊNCIA – SR-13/G		24	6,88%
PROCURADORIA REGIONAL – SR-13/J		12	3,44%
DIVISÃO DE ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA – SR-13/F		37	10,60%
chefia e assistentes	7		
Serviço de Cadastro Rural - SR-13/F-1	13		
Serviço de Cartografia – SR-13/F-2	12		
Serviço de Regularização Fundiária – SR-13/F-3	2		
Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas – SR-13/F-4	3		
DIVISÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS – SR-13/T		30	8,60%
chefia e assistentes	5		
Serviço de Obtenção de Terras – SR-13/T-1	10		
Serviço de Implantação de Projetos de Assentamentos – SR-13/T-2	7		
Serviço de Meio Ambiente e Recursos Naturais – SR-13/T-3	8		
DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO		65	18,62%
chefia e assistentes	15		
Serviço de Infraestrutura – SR-13/D-1	33		
Serviço de Desenvolvimento de Assentamentos – SR-13/D-2	14		
Serviço de Educação no Campo e Cidadania – SR-13/D-3	3		
DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO		57	16,33%
chefia e assistentes	5		
Serviço de Desenvolvimento Humano – SR-13/A-1	5		
Serviço de Administração e Serviços Gerais – SR-13/A-2	33		
Serviço de Orçamento e Finanças - SR-13/A-3	3		
Serviço de Contabilidade – SR-13/A-4	11		
UNIDADES AVANÇADAS		124	
Unidade Avançada Cáceres	27		7,74%
Unidade Avançada Vale do Araguaia	35		10,03%
Unidade Avançada Diamantino	9		2,58%
Unidade Avançada Vale do Guaporé	18		5,16%
Unidade Avançada Norte de Mato Grosso	11		3,15%
Unidade Avançada Conjunto Peixoto de Azevedo	7		2,01%
Unidade Avançada Colíder	13		3,72%
Unidade Avançada Casalvasco	3		0,86%
Unidade Avançada Araguaia/Xingu	1		0,29%
	total	349	100,00%

Fonte: Relatório de Gestão 2013-SR-13.



Constatam-se no Quadro 27, acima, que em serviços importantes para a ação finalística da Unidade Jurisdicionada há baixo número de servidores. Por outro lado, em relação aos servidores lotados no gabinete do Superintendente, dos 24 informados no Relatório de Gestão, apenas 13 desenvolvem tarefas específicas ligadas às atividades administrativas do Incra, conforme dados apresentados pelo Incra no Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014. Resulta que, depois de excluídos o superintendente, seu substituto e o chefe de gabinete, não mencionados no Ofício dentre aqueles que exercem atividades no gabinete, ainda existem oito servidores cujas atividades não foram informadas.

Para ilustrar o impacto na falta de pessoal em setores do Incra/MT, apontou-se o atendimento da demanda em relação ao Serviço de Regularização de Áreas Quilombolas. No Relatório de Gestão do Incra/MT, no Quadro 2, Ações do macroprocesso Ordenamento da Estrutura Fundiária - Execução física e orçamentária, o Incra/MT indicou uma meta física de 164,44 hectares em identificação de áreas quilombolas em Mato Grosso, sendo de zero o total realizado. O Relatório de Gestão 2013 do Incra/MT sobre os serviços quilombolas, apresentou a seguinte narrativa das dificuldades para o atingimento das metas no Serviço de Regularização de Territórios Quilombolas:

“O planejamento de finalizar o RTID da comunidade de Abolição não foi alcançado, devendo-se a fatores como o pedido de exoneração de um servidor habilitado em antropologia, do quadro de servidores do Incra, indisponibilidade de servidor habilitado em agronomia e agrimensura; mas também devido às dificuldades na notificação de proprietários de imóveis incidentes, culminando na necessidade de realizar uma notificação pública; a dispersão de grande parte da comunidade em bairros de Cuiabá significou uma dificuldade adicional ao cadastro das famílias e amadurecimento de uma proposta de perímetro. (...) Quanto ao quadro de pessoal, o Setor Quilombola contava somente com três servidores, todos habilitados em antropologia, empossados no começo de 2012. Um deles, porém, formalizou pedido de exoneração em 2013, sendo nomeada em setembro nova servidora antropóloga. Mesmo assim, o Setor enfrentou dificuldades quanto à necessidade de agrônomo ou da área ambiental e de Agrimensor. A saída desse servidor antropólogo não permitiu a continuidade do relatório antropológico da Comunidade Voltinha/Vãozinho, localizada no município de Porto Estrela/MT e ainda impôs ritmo mais lento ao RTID de Abolição, no qual adicionalmente a falta de relatório agrônomo e delimitação de perímetro a campo, não permitiu a conclusão do RTID” (Relatório de Gestão 2013 Incra/MT SR-13, p. 16-17, grifo nosso).

Apurou-se a existência no Serviço de Quilombolas da SR-13, em 31/12/2013, de um total de 68 processos de identificação de territórios quilombolas não concluídos e pendentes de regularização fundiária. Como foi descrito no Relatório de Gestão da SR-13, não há equipe administrativa de apoio aos antropólogos. Também não existe apoio permanente de agrônomo ou agrimensor. A falta de tais técnicos lotados em definitivo na SR-13/F4 impede que o serviço faça um planejamento para as diversas tarefas a desempenhar ao longo do exercício, uma vez que o trabalho antropológico depende dos levantamentos fundiários e ambientais para a apresentação coerente do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

Outro setor do Incra/MT cujas atividades foram levantadas, relativamente ao provimento de recursos humanos, é o que cuida da gestão de transferências com recursos do Programa 2066/Ação 0211A, particularmente quanto à análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes.

Atuam nessas atividades os seguintes servidores:

Quadro 28: provimento de recursos humanos na gestão dos convênios

Superintendência Estadual do Incra em Mato Grosso – SR-13. Cuiabá/MT



Provimento de Recursos Humanos	Qtde total
Servidores efetivos lotados na SR (PFE + divisões + gabinete)	349
Servidores na SR-13/D responsáveis pela execução da Ação 8396	08
1) Engenheiros: 07	
2) Técnicos: 01	
Servidores na SR-13/A responsáveis pela execução da Ação 8396:	04
1) formalização de convênio: 01	
2) gestão financeira: 01	
3) conformidade contábil: 01	
4) análise da prestação de contas: 01	
Contadores legalmente habilitados lotados na Superintendência aptos a atestar as análises de prestação de contas de convênios	01
Engenheiros habilitados para planejamento e fiscalização das obras na execução da Ação 8396	07
Obras em execução no exercício de 2013, no âmbito da Ação 8396.	16
Processos de prestação de contas de obras de infraestrutura em assentamentos pendentes de análise pela Divisão de desenvolvimento (SR-13/D)	20
Processos de prestação de contas de obras de infraestrutura em assentamentos pendentes de análise pela Divisão de Administração (SR-13/A)	06
Viaturas oficiais disponíveis para ações de fiscalização dentro da Ação 8396.	01

Fontes: SIAPE Base 01/12/2013. Entrevistas com servidores do Incra/SR-13/D (setor de engenharia).

Na avaliação da Unidade, constante do Relatório de Gestão de 2013, é satisfatório o comparativo entre o quantitativo de obras em execução e a quantidade de engenheiros disponíveis para fiscalização das obras; a quantidade de processos de prestação de contas pendentes de análise pela DD e DA e a quantidade de servidores responsáveis pela análise dos mesmos, sobretudo porque foram admitidos no exercício de 2013 novos servidores (engenheiros civis) para atuar na área de fiscalização de obras.

A tendência observada em outros exercícios nos trabalhos de auditoria no Incra aponta a existência de demandas por obras de infraestrutura em quantidade superior à capacidade de fiscalização do Incra/MT. A própria Unidade reconhece essa realidade, conforme consta do seguinte trecho:

"A demanda por recursos nessa ação cresce a cada dia, em função da grande quantidade de assentamentos existentes de responsabilidade direta dessa Instituição, nos vários municípios do Estado de Mato Grosso" (Relatório de Gestão Incra/MT 2012, pg. 54).

Não obstante essa realidade diagnosticada pelo próprio Incra/MT na prestação de contas feita em ano anterior, não houve na Unidade um planejamento eficiente para otimizar o emprego da força de trabalho lotada no setor de engenharia. Dos trinta e três servidores lotados na SR13/D1, dados de 31/12/2013, oito atuaram na fiscalização de obras de engenharia e o restante atuou na concessão de Crédito Instalação. Por ser o Crédito a atividade que absorveu o maior número de servidores e em face das questões operacionais próprias da Unidade, a atuação do chefe de serviço da SR13/D1, responsável pelo Crédito e pela Engenharia, foi voltada à gestão do Setor de Crédito.

Nesse caso, os servidores do Setor de Engenharia, embora vinculados à SR13/D1, atuaram sem a coordenação de uma chefia específica.

A deficiência na supervisão da fiscalização de obras na SR-13 prejudica os resultados visando à apresentação de pareceres nas prestações de contas de convênios em prazo razoável e com qualidade, além privar o Setor de um planejamento anual que otimize a ação das equipes, de forma que o concedente, o Incra/MT, possa se desincumbir de suas tarefas na fiscalização dos convênios.



Apurou-se, ainda, a existência de um grande número de processos de natureza investigatória ou punitiva sem andamento processual e arquivados no Serviço de Desenvolvimento Humano da SR-13 pela falta de disponibilidade de servidores para compor as comissões de sindicância.

Também foi apurada a existência de processos de Tomadas de Contas Especial não instaurados na Unidade em face da não designação de servidores para atuar nas respectivas comissões.

Causa

Não há planejamento para o dimensionamento da força de trabalho da Unidade às necessidades decorrentes da execução dos serviços de competência do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:

“Informamos que embora não tenha sido informado no Relatório de Gestão, segundo o Regimento Interno do Incra, estão vinculados ao Gabinete, com a seguinte distribuição de mão de obra”:

- *Atendimento ao Cidadão (Sala da cidadania): 06 servidores (sendo que destes, 02 atuam junto a Divisão de Desenvolvimento, no Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural);*
- *Serviço de Planejamento e Controle: 03 servidores (01 no setor de Tecnologia da Informação, 01 para resposta aos órgãos de controle e 01 no serviço de planejamento);*
- *Serviço de Comunicação Social: 02 servidores;*
- *Ouvidoria Agrária Regional: 02 servidores.*

“Entre os outros servidores lotados no gabinete: 02 estão a serviço do Incra/Sede participando de Comissões (ou seja, não estão atuando nesta SR) e 02 atuam na Comissão de Tomada de Contas Especiais, estando o restante a serviço direto ao Gabinete da Superintendência”.

“O Setor Quilombola, atualmente, possui 03 antropólogos e 01 Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário, e embora não haja Engenheiro Agrônomo ou Agrimensor lotados no setor, a Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária conta com vários servidores com estas habilitações, estando disponíveis para atuação no setor quilombola, atuando por meio de Ordens de Serviço, conforme apresentada a demanda pelo Setor”.

Análise do Controle Interno

A manifestação da Unidade não afasta as deficiências no campo de ações destinadas a uma melhoria na administração dos recursos de pessoal no Incra/MT, apuradas nos trabalhos de campo na auditoria e confirmadas no Relatório de Gestão de 2013 da SR-13.

Para as dificuldades de gerenciamento de pessoal lotado na SR-13/D, sobretudo em relação à falta de coordenação ou supervisão técnica do Setor de Engenharia (causa principal dos problemas decorrentes de insuficiência na produção de relatórios técnicos de fiscalização de convênios), não houve manifestação, o que não significa a inexistência de problemas.



As dificuldades do setor quilombola da SR13/F4, que não possuem agrimensores ou engenheiros agrônomos lotados no setor, foram mencionadas para ilustrar o quadro de pouca utilização dos profissionais da obtenção, em face da diminuição no quantitativo de desapropriações. Têm sido frequentes as iniciativas do Ministério Público em relação à cobrança do cumprimento dos deveres do Incra na titulação de terras quilombolas. Assim sendo, esse setor deve ser estruturado localmente conforme a importância crescente de que se reveste a questão.

Deficiências no quadro de pessoal são resolvidas de duas formas, a primeira por meio de concursos públicos, o que não depende da vontade do gestor local. A segunda é a alocação eficiente de recursos humanos na Unidade, de modo que não haja excesso de pessoas em um setor e falta em outro.

Isso requer planejamento do uso de recursos humanos, identificando onde existem demandas, apurando em quais setores existem falta e excesso de servidores e capacitando-os para melhorar sua produtividade, evitar erros e retrabalho.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar grupo de trabalho, estabelecendo prazo certo para produzir estudos sobre a distribuição de servidores entre os setores da SR-13, de modo a propor respostas para as seguintes questões: 1) Quantos servidores seriam necessários para atender idealmente as demandas por infraestrutura, para o acesso ao crédito e para assistência técnica nos assentamentos, considerando o número de imóveis rurais sob jurisdição do INCRA/MT? 2) Quantos servidores deveriam atuar considerando os números de acampados em Mato Grosso e a demanda pela obtenção de novas áreas rurais? 3) Como a gestão ambiental dos assentamentos deve se estruturar, em termos de pessoal, para melhorar o perfil ambiental nos assentamentos rurais vinculados à SR-13? 4) Quais as demandas por serviços fundiários para a clientela da SR-13 e com quantos servidores se deve atuar para provê-la? 5) Como estruturar os setores administrativos de modo a racionalizar os serviços, diminuir os erros e o retrabalho, melhorar a produtividade dos servidores, aprimorar os mecanismos de controles internos das atividades com impacto financeiro e possibilitar o planejamento de médio e longo prazo visando atender às necessidades da Unidade?

Recomendação 2: Calcular a proporção ideal de servidores em cada área da SR-13 considerando o indicado em estudos sobre a distribuição de servidores na Unidade, adotando-se as medidas administrativas cabíveis.

Recomendação 3: Estabelecer critérios para a movimentação interna de servidores, considerando quantidades e perfis, relativamente às ações de curto, médio e longo prazos a serem adotadas pela SR-13 para correção de eventuais distorções.

Recomendação 4: Submeter ao INCRA Sede o resultado dos estudos, sobretudo nas situações em que sejam identificadas necessidades de reposição de pessoal por meio de admissão ou em processos de remoção incentivada.

2.1.2 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da gestão de pessoas do INCRA/MT quanto à observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões.



Fato

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407459/ 001 foi encaminhado ao Serviço de Recursos Humanos da SR-13 pedido de esclarecimentos sobre as seguintes situações:

1 SIAPE DE APOSENTADORIA COM PROVENTO PROPORCIONAL, QUE ESTÃO RECEBENDO PROVENTO INTEGRAL

Servidor Siape 0723554 APO 2003-05-16 200 L8112 190 - EC20 40 I

2 SERVIDORES REQUISITADOS SEM INFORMAÇÃO EXTRA-SIAPE

Servidor Siape 0723568 requisitante CAMARA DOS DEPUTADOS

Servidor Siape 0723745 requisitante TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL - MT

3 PENSÃO CADASTRADA APÓS 19/02/2004 EM TIPOS MENOS QUE 52

Servidor instituidor Siape 0727267, benefício início: 09/05/2013 , óbito: 31/08/1998, voluntaria c/ prov.prop.(item c,inc.iii art.186).

4 VANTAGEM ART 184 LEI 1711 OU ART 192 LEI 8112 CUJAS TABELAS REMUNERATÓRIAS SÃO DIFERENTES DA TABELA DE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR

Siape	Cargo	
0723496	agente de portaria	dif.prov.art.192 inc.ii
0723505	técnico educação	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
0723497	artífice	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
0723661	assistente administração	dif.prov.art.192 inc.ii
0723658	assistente administração	dif.prov.art.192 inc.ii
1098011	técnico cadastro rural	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
0723495	auxiliar de enfermagem	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
0724819	técnico de contabilidade	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
0723586	artífice	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
0723588	artífice	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112 101,93
0723549	técnico de contabilidade	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112
1038622	orientador de proj de assentamento	dif.prov.art.192
0726788	assistente técnico	dif.prov.art.192 inc.ii l.8112 101,93

5 CÁLCULO DA GRATIFICAÇÃO NATALINA/13 SALARIO EM VALOR SUPERIOR A 30% DA BASE DE CÁLCULO UTILIZADA PARA O CÁLCULO DA ANTECIPAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO NATALINA

Servidor Siape	Serv. Pago	Serv. Rem	Serv. Dif.	Serv. Perc aumento
1548024	4550,38	2655,02	1895,36	71,39

Por meio do Ofício nº 572/2014, de 28/03/2014, o INCRA/MT prestou as seguintes informações:

- 1) “O servidor matrícula 0723554 foi aposentado através da Portaria INCRA SR-13 nº 18, de 09/04/2003, publicada no DOU em 16/05/2003 e alterada pela Portaria INCRA SR-13 nº 041, de 22/08/2013, publicada no DOU em 10/09/2003 após avaliação da Junta Médica Oficial, tendo passado a receber proventos integrais”.
- 2) “O servidor SIAPE 0723568, apesar do cedido ter assinado Termo de Responsabilidade de nos fornecer comprovante de rendimento, não nos foi



apresentado tais comprovantes. A servidora SIAPE 0723745, cedida ao TRE/MT, não recebe valor extra- SIAPE”.

- 3) “A pensionista SIAPE 03465829 percebe pensão concedida pela Portaria INCRA 95, de 19/10/1998, portanto, não foi cadastrada após 19/02/2004.
- 4) “Tendo em vista que não conseguimos alterar a parametrização da rubrica no Sistema SIAPE, objetivando efetuar a devida correção solicitada pela CGU através de e-mail, cópia anexa, efetuamos consulta à Chefe de Serviço de Pagamento de Pessoas do INCRA em Brasília sobre a forma correta de se proceder a tal parametrização. No entanto, nos foi informado em resposta que foi passado um e-mail para o Ministério de Planejamento e até aquela data havia recebido resposta, portanto estamos aguardando orientação sobre o assunto”.
- 5) “Servidor matrícula 1548024, base de cálculo da gratificação natalina/13º foi de R\$ 3.111,56. No entanto, pelo exercício de cargo em comissão de chefe de divisão DAS 101.2 percebeu no período de janeiro de 2013 a outubro de 2013 a rubrica 00025 – Opção DAS pessoal permanente, no valor correspondente a R\$ 1.644,90, motivo pelo qual foi calculada a proporcionalidade da gratificação natalina em relação a essa rubrica, ou seja, $R\$ 1.644,90/12 \times 10 = R\$ 1.370,75$, que somando ao valor calculado pelo sistema de R\$ 3.111,56 = R\$ 4.482,31, efetivamente pago na folha de dezembro/2013”.

Após análise, foram aceitas as justificativas, cabendo, no caso do servidor SIAPE 0723568, atualmente chefe de divisão na SR-13, a notificação para a apresentação imediata da documentação faltante e inserção no Sistema SIAPE.

2.1.3 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Descontrole sobre os veículos patrimoniados, com 69 viaturas em situação não identificada pelo setor de transportes da SR-13 e, pelo menos, 13 inservíveis, sem a adoção de medidas administrativas para fins de baixa contábil, resultando em prejuízo ao desempenho operacional em atividades finalísticas da Unidade.

Fato

Nos termos da Ata de reunião entre o TCU/Secex-MT e o órgão de controle interno em Mato Grosso, realizada em 27/11/2013, este relatório de auditoria deve considerar no escopo a avaliação sobre frotas de veículos – frota nominal X frota operacional (sucateamento/regularização) e seu impacto nas ações da UJ. Cabe, preliminarmente, registrar que a regularização patrimonial de bens móveis inservíveis no Incra está prevista na Norma de Execução nº 100, de 29/11/2011.

Em relação aos veículos existentes na SR-13, o anexo do Edital de Pregão Eletrônico nº 06/2012, que visava à contratação de serviços de manutenção veicular na Unidade Regional da autarquia, listava a relação das viaturas oficiais registradas no Patrimônio da SR-13, sendo composta dos veículos relacionados no Quadro 21, a seguir. Tal quadro inclui aqueles veículos disponibilizados para uso pelas Unidades Avançadas vinculadas à SR-13. Em complemento às informações do edital, foram apurados dados obtidos pela CGU junto ao assegurador de transportes da SR-13 quanto aos veículos que se encontram efetivamente em condições de uso.

Na coluna ‘condição de uso’ consta a letra ‘S’ para os veículos em uso operacional pela Unidade. Na letra ‘I’ constam os irrecuperáveis e ‘A’ para os antieconômicos. A definição de cada espécie se faz em conformidade com a Norma de



Execução nº 100/2011. Nos casos assinalados como NI não foi informado pelo Setor de Transportes da SR-13 a situação dos veículos indicados.

Quadro 21: relação dos veículos do Incra/MT descritos no Edital PE nº 06/2012

	MARCA	MODELO	PLACA	COMB.	FAB.	CONDIÇÃO DE USO
1	Fiat	Uno	JZL5394	Gasolina	2002	A
2	Ford	Ranger	NJC8911	Diesel	2007	A
3	Ford	Ranger	NJM0760	Diesel	2007	A
4	Mitsubishi	L-200	NJC9492	Diesel	2008	A
5	Mitsubishi	L-200	NJC9542	Diesel	2008	A
6	Ford	Ranger	NJF8788	Diesel	2008	A
7	Chevrolet	D-6000	GTF2134	Diesel	1994	I
8	Fiat	Uno	JZL4654	Gasolina	2002	I
9	Fiat	Uno	JZW7403	Gasolina	2004	I
10	Fiat	Uno	JZW7453	Gasolina	2004	I
11	Ford	Ranger	NJK3239	Diesel	2008	I
12	Ford	Ranger	NJW8089	Diesel	2008	I
13	Ford	Belina	JYV2521	Álcool	1984	NI
14	Mitsubishi	L-200	JYK0361	Diesel	1995	NI
15	Mitsubishi	L-200	JYY6512	Diesel	1999	NI
16	Fiat	Uno	JYZ5143	Álcool	1999	NI
17	Fiat	Uno	JYZ5563	Álcool	1999	NI
18	Fiat	Uno	JZA1223	Álcool	1999	NI
19	Mitsubishi	L-200	JZA9132	Diesel	2000	I
20	Volkswagen	Gol	JZG8703	Gasolina	2001	NI
21	Fiat	Uno	JZK8762	Gasolina	2002	NI
22	Fiat	Uno	JZK8772	Gasolina	2002	NI
23	Fiat	Uno	JZL4634	Gasolina	2002	NI
24	Fiat	Uno	JZL5244	Gasolina	2002	NI
25	Fiat	Uno	JZL5484	Gasolina	2002	NI
26	Fiat	Uno	JZL5524	Gasolina	2002	NI
27	Fiat	Uno	JZM5994	Gasolina	2002	NI
28	Fiat	Uno	JZN4083	Gasolina	2002	NI
29	Fiat	Uno	JZP2844	Gasolina	2002	NI
30	Nissan	Frontier	JFQ4635	Diesel	2004	NI
31	Mitsubishi	L-200	JZV5951	Diesel	2004	NI
32	Mitsubishi	L-200	JZV5971	Diesel	2004	NI
33	Mitsubishi	L-200	JZV6011	Diesel	2004	NI
34	Mitsubishi	L-200	JZV6061	Diesel	2004	NI
35	Mitsubishi	L-200	JZV6071	Diesel	2004	NI
36	Mitsubishi	L-200	JZV6081	Diesel	2004	NI
37	Mitsubishi	L-200	JZV6351	Diesel	2004	NI
38	Mitsubishi	L-200	JZV6371	Diesel	2004	NI
39	Mitsubishi	L-200	JZW5921	Diesel	2004	NI
40	Fiat	Uno	JZW7063	Gasolina	2004	NI
41	Fiat	Uno	JZW7433	Gasolina	2004	NI
42	Mitsubishi	L-200	JZW8434	Diesel	2004	NI
43	Mitsubishi	L-200	JZY4054	Diesel	2004	NI
44	Mitsubishi	L-200	JZY4144	Diesel	2004	NI
45	Mitsubishi	L-200	JZW8414	Diesel	2005	NI
46	Mitsubishi	L-200	JZW8424	Diesel	2005	NI
47	Mitsubishi	L-200	KAN8016	Diesel	2006	NI



48	Mitsubishi	L-200	KAN8046	Diesel	2006	NI
49	Mitsubishi	L-200	KAN8076	Diesel	2006	NI
50	Mitsubishi	L-200	KAO4316	Diesel	2006	NI
51	Ford	Ranger	NJB5482	Diesel	2007	NI
52	Ford	Ranger	NJC2392	Diesel	2007	NI
53	Ford	Ranger	NJC8741	Diesel	2007	NI
54	Ford	Ranger	NJC8771	Diesel	2007	NI
55	Ford	Ranger	NJC8821	Diesel	2007	NI
56	Ford	Ranger	NJC8851	Diesel	2007	NI
57	Ford	Ranger	NJC8861	Diesel	2007	NI
58	Ford	Ranger	NJC8871	Diesel	2007	NI
59	Ford	Ranger	NJC9502	Diesel	2007	NI
60	Ford	Ranger	NJL9210	Diesel	2007	NI
61	Ford	Ranger	NJL9260	Diesel	2007	NI
62	Fiat	Palio	NJM1440	Gasolina	2007	NI
63	Fiat	Palio	NJM4290	Gasolina	2007	NI
64	Fiat	Palio	NJM4300	Gasolina	2007	A
65	Ford	Ranger	JGC1161	Diesel	2008	NI
66	Fiat	Palio	KAS8043	Alco/gas	2008	NI
67	Fiat	Palio	KAS8093	Alco/gas	2008	NI
68	Fiat	Palio	NJB5422	Alco/gas	2008	NI
69	Ford	Ranger	NJF8648	Diesel	2008	NI
70	Ford	Ranger	NJW6999	Diesel	2008	NI
71	Mitsubishi	L-200	NJJ2676	Diesel	2009	NI
72	Chevrolet	Corsa Sedã	NPF3897	Alc/gas	2009	NI
73	Mitsubishi	L-200	JJU1871	Diesel	2010	NI
74	Mitsubishi	L-200	JJU9841	Diesel	2010	NI
75	Mitsubishi	L-200	NTZ1397	Diesel	2010	NI
76	Mitsubishi	L-200	NTZ1417	Diesel	2010	NI
77	Mitsubishi	L-200	NTZ1467	Diesel	2010	NI
78	Mitsubishi	L-200	NTZ1567	Diesel	2010	NI
79	Mitsubishi	L-200	NTZ1597	Diesel	2010	NI
80	Mitsubishi	L-200	NTZ1667	Diesel	2010	NI
81	Mitsubishi	L-200	NTZ3447	Diesel	2010	NI
82	Mitsubishi	L-200	NUB1667	Diesel	2010	NI
83	Mitsubishi	L-200	NUB1747	Diesel	2010	NI
84	Volkswagen	Parati	ADG1574	Álcool	1988	S
85	Fiat	Uno	JZL5304	Gasolina	2002	S
86	Mitsubishi	L-200	JZZ9953	Diesel	2005	S
87	Chevrolet	Blazer	HEE4570	Gasolina	2007	S
88	Volkswagen	Caminhão	NIY3332	Diesel	2007	S
89	Ford	Ranger	NJM1320	Diesel	2007	S
90	Fiat	Palio	NJB5462	Alco/gas	2008	S
91	Fiat	Palio	NJB5502	Alco/gas	2008	S
92	Vico	Caminhão	NJC1664	Diesel	2008	S
93	Ford	Ranger	NJF8728	Diesel	2008	S
94	Ford	Ranger	NJW7079	Diesel	2008	S
95	Ford	Ranger	NJW8069	Diesel	2008	S
96	Volkswagen	Ônibus	JHN6583	Diesel	2009	S
97	Mitsubishi	L-200	NJK7966	Diesel	2009	S
98	Mitsubishi	L-200	NTZ1497	Diesel	2010	S
99	Mitsubishi	L-200	NTZ1577	Diesel	2010	S



100	Mitsubishi	L-200	NTZ1617	Diesel	2010	S
101	Mitsubishi	L-200	NTZ1647	Diesel	2010	S
102	Mitsubishi	L-200	NUB1727	Diesel	2010	S
103	Mitsubishi	L-200	OAY0927	Diesel	2011	S
104	Mitsubishi	L-200	OAY0937	Diesel	2011	S
105	Mitsubishi	L-200	OAY0938	Diesel	2011	S
106	Mitsubishi	L-200	OAY0958	Diesel	2011	S
107	Mitsubishi	L-200	OAY1347	Diesel	2011	S

Fontes: Edital PE 06/2012* e SR-13/A2/setor de transporte. Originalmente o Edital descreve a existência de 111 viaturas. Contudo, quatro delas foram mencionadas em duplicidade (JZA1223, NJC8911, NJW8069 e JZV5971).

Observa-se que o assegurado de transporte somente prestou informações quanto aos 36 veículos cuja situação foi apurada (condições S, I ou A), dos quais um terço encontra-se inservíveis (12 antieconômicos ou irrecuperáveis). Embora a unidade não tenha prestado informações completas quanto a 69 veículos (54 deles pertencentes às Unidades Avançadas), o assegurado de transporte informou que a grande maioria desses veículos restantes não se encontra em condições de uso (segundo informação prestada à equipe de auditoria, não mais que dois ou três para cada Unidade Avançada), sendo, portanto, enquadráveis nas hipóteses previstas no artigo 2º da NE 100/2011.

A primeira falha nos controles internos constatada é quanto à falta de informações precisas, de parte da Unidade sobre a situação de todos os veículos patrimoniados, que serviram de base para a elaboração do Edital de Pregão Eletrônico nº 06/2012. Sequer há indicação de quantos e quais estão estacionados nas Unidades Avançadas em condições de rodagem e quantos são inservíveis ou antieconômicos. Por outro lado, foram localizadas pela equipe de auditoria no estacionamento do SR-13 as viaturas placas JYL3634 (Chevrolet S10); NJF8688 (Ford, Ranger); JYM7324 (Chevrolet S10); JYP9991(Mitsubishi, L200); NPJ3529 (Ford, Ranger); JYM4814 (Chevrolet S10); e NJC8841 (Ford, Ranger), que não foram descritos na tabela reproduzida no termo de referência do Edital, possibilitando concluir-se que o número de veículos supera os 107 relacionados no Edital.

O item 3.6 da Norma de Execução nº 100/2011 prevê que os bens móveis classificados como ociosos, irrecuperáveis ou antieconômicos, após o devido processo administrativo, sejam transferidos patrimonialmente para a conta 14.212.91.00. Essa providência deve abarcar todos os casos de veículos irrecuperáveis, antieconômicos ou cujos custos de recuperação sejam superiores a 50% do valor de mercado de cada veículo. Quanto ao procedimento a ser adotado para fins de transferência, é necessário que a SR-13 constitua Comissão composta de três servidores, de modo a formalizar os processos administrativos de alienação na modalidade de doação, quando for o caso. A demora em que sejam tomadas as providências administrativas cabíveis submete os veículos estacionados do pátio da ST-13/Sede à degradação pela ação do tempo ou em decorrência de vandalismo por parte de alguns indivíduos ocupantes da sede do Incra/SR-13, nas ações amiúde desencadeadas por movimentos sociais.

A adoção de procedimentos com o fim de se promover a baixa, por doação ou leilão, dos veículos inservíveis deve ser adotado em relação às viaturas nos pátios da Unidades Avançadas. Nos termos do Regimento Interno do Incra, incumbe à Divisão de Administração no âmbito do Incra/MT adotar as providências necessárias para administrar, controlar os serviços de manutenção, de documentação e informação, de patrimônio, de transporte e de serviços gerais ou de providenciar, junto ao gabinete da Superintendência Regional, a constituição de comissões no sentido de instaurar os processos administrativos de desfazimentos de bens inservíveis.



Embora a Superintendência SR-13 não tenha feito estudos ou levantamentos junto às divisões sobre a frota ideal para a execução dos trabalhos de competência da Unidade, os trabalhos de auditoria feitos junto aos setores responsáveis pelas atividades em campo do Incra, como a regularização de assentamentos, a fiscalização dos convênios para prover infraestrutura nos assentamentos (água, energia, estradas, assistência técnica, etc.), a concessão de crédito ao assentados, as atividades de monitoramento ambiental pelo Serviço de Meio Ambiente, os trabalhos de fiscalização para fins de desapropriação por interesse social, a identificação de áreas quilombolas, dentre outros, cria uma demanda que a atual frota, de 24 veículos, não é suficiente para atender, o que é confirmado em entrevistas com servidores do Incra que atuam nessas áreas.

Os 24 veículos em condições de uso na sede da regional nem sempre passam por manutenção periódica, o mesmo ocorrendo com os veículos que se encontram nas unidades avançadas, o que potencializa o risco de que se tornem ociosos por motivos de problemas mecânicos. Além disso, a falta de baixa contábil dos veículos inservíveis dificulta os esforços administrativos da SR-13 junto ao Incra Sede no sentido de obter novas viaturas para o uso da Superintendência Regional.

Sem essas viaturas e pela insuficiência dos veículos disponíveis para atender aos compromissos institucionais do Incra/MT, decorrem ineficiências administrativas, como a impossibilidade de realização das atividades previstas na supervisão ocupacional dos projetos de assentamento pela falta de veículos para o deslocamento das equipes, o que prejudica consideravelmente a continuidade das ações programadas, uma vez que a falta de deslocamento a campo impede a identificação dos beneficiários aptos a participarem dos programas instituídos pelo Governo, além de potencializar os riscos de ocorrência de irregularidades na ocupação dos assentamentos.

Devido ao impacto dessa limitação logística nas ações de supervisão desenvolvidas pela Superintendência, o Plano de Ação 2013 da SR-13 definiu que a supervisão de assentamento na SR-13 ocorrerá apenas nos casos visando atender às determinações dos órgãos de controle ou em face de pedidos do Ministério Público Federal, em geral motivadas por denúncias, já que a frota disponível é insuficiente para atender a demanda normal e limita a capacidade operacional da regional na supervisão dos assentamentos.

Cabe registrar que, por meio da Instrução Normativa nº 71, de 17 de maio de 2012, o Incra normatizou as ações e medidas a serem adotadas nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária. A ação administrativa deve evitar a existência de beneficiários sem o preenchimento dos requisitos de elegibilidade para serem beneficiários da reforma agrária. Outra situação de irregularidade que deve ser combatida por meio da supervisão é a que busca a identificação de ocupação ou de exploração em projeto de assentamento por indivíduos que explorem a terra mediante arrendamento ou em decorrência de venda de áreas, contribuindo para a reconcentração fundiária. Portanto, as ações de retomada dos lotes ocupados irregularmente devem ser rotineiras e podem ser impulsionadas a qualquer tempo quando detectadas por servidores da autarquia. Havendo denúncias, essas devem ensejar providências de apuração imediata por parte da Superintendência Regional e específica por meio de ação fiscalizadora.

Outra consequência da insuficiência na supervisão dos lotes é o prejuízo decorrente na emissão de contratos de concessão de uso (CCU), que possibilitaria a disponibilização de recursos para o desenvolvimento de atividades produtivas nos assentamentos rurais.

Registram-se, ainda, os prejuízos para a fiscalização dos convênios concedidos pelo Incra/MT, tendo em vista que há apenas uma viatura à disposição do setor de



engenharia (SR-13/D1) para fins de fiscalização das obras feitas com recursos oriundos da Ação 8396, bem como das obras contratadas em convênios com decorrentes do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC), fruto de acordo firmado entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A deficiência logística tem reduzido a capacidade de atuação das equipes de engenheiros civis da SR-13.

Causa

O chefe divisão de Administração SR-13/A e o superintendente regional não gerenciaram adequadamente o patrimônio da Unidade, permitindo que veículos irrecuperáveis fossem destinados a serviços de manutenção, e, ao mesmo tempo, deixando de adotar as providências administrativas previstas na Norma de Execução nº 100/2011 no sentido de providenciar o desfazimento de bens inservíveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:

“Em 14 de novembro de 2013, foi emitida a O.S./INCRA/SR-13/MT/G/Nº 234/2013, designando os servidores chefe do setor de transporte e o assegurado de patrimônio da SR-13, a realizarem o levantamento de veículos com danos materiais, para registro no setor contábil e, se necessário o desfazimento dos bens.”

Análise do Controle Interno

Os trabalhos de auditoria anual de contas de 2013 foram realizados seis meses após a data de expedição da Ordem de Serviço mencionada na manifestação do gestor, não tendo sido apurada quaisquer avanços em relação à situação encontrada por ocasião dos trabalhos de auditoria de acompanhamento da Unidade, realizados em novembro de 2013.

Enquanto não houver progressos no sentido de se promover a baixa dos veículos inservíveis a obtenção de novas viaturas pela SR-13, a partir da regularização patrimonial subsequente, aumentam os prejuízos na execução dos programas da reforma agrária, além da indução de desperdício de recursos públicos com a realização gastos com a manutenção de veículos antieconômicos.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar levantamentos junto às Unidades do Incra localizadas em Mato Grosso no sentido de identificar todos os veículos oficiais à disposição ou sob a guarda dessas Unidades que pertençam ao patrimônio da SR-13, fazendo a classificação da situação desses veículos nos termos da Norma de Execução nº 100, de 29/11/2011.

Recomendação 2: Efetuar a conciliação dos levantamentos físicos dos veículos pertencentes ao Incra/MT com os respectivos registros na contabilidade patrimonial da SR-13, adotando-se as medidas administrativas cabíveis, conforme previsões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público Parte II - Procedimentos Contábeis Patrimoniais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.



Recomendação 3: Compor comissões de três servidores na SR-13 para realizarem o processo de desfazimento de veículos inservíveis, promovendo a alienação, quando for o caso, conforme especificado na Norma de Execução nº 100.

Recomendação 4: Realizar estudo sobre os quantitativos e os tipos de veículos necessários ao atendimento das atividades de competência do Incra/MT (SR-13), encaminhando-o às instâncias próprias da Autarquia, com cópia para a CGU.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Pendências na implementação das recomendações expedidas pelas Unidades da Controladoria-Geral da União em ações de controle realizadas junto ao INCRA/MT no período de exame.

Fato

O Incra/MT SR-13 não preencheu o item 8.2 do Relatório de Gestão de 2013, em que a DN 127/2013 estabelecia a necessidade de demonstração do cumprimento das recomendações do órgão de controle interno (CGU) no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior.

Ante a omissão, apresentamos abaixo a situação apurada até a última manifestação da SR-13, referentes aos relatórios de auditoria de 2013:

Quadro 29: Relatório CGU nº 201305847 – Auditoria de Contas do Exercício 2012

Item	Posição SFC	texto da recomendação	Último Histórico
3.2.1.1	atendida	definir, em portaria, os responsáveis pelos levantamentos dos dados a serem repassados ao assegurador de planejamento para alimentar o sistema de informações rurais.	A Unidade, por meio de Ordem de Serviço, definiu os procedimentos internos e designou os agentes responsáveis no âmbito de cada divisão. - Recomendação Atendida
3.2.1.1	atendida	expedir orientação aos servidores responsáveis pelo preenchimento do módulo de monitoramento e avaliação do sir, especialmente em relação aos conceitos utilizados para a definição da execução física das atividades.	A Unidade, por meio de Ordem de Serviço, definiu os procedimentos e designou os agentes responsáveis no âmbito de cada divisão. - Recomendação Atendida
4.1.2.2	atendida	estabelecer rotinas para o acompanhamento das demandas emanadas pelos órgãos de controle.	A Unidade designou formalmente pela Ordem de Serviço nº 90/2013 servidor responsável, com substituto, para coordenar os trabalhos necessários a elaboração de repostas aos órgãos demandantes. A Portaria Incra/SR-13/MT/Nº 20/2013, de 13/09/2013, aprovou o documento denominado "Procedimento Operacional para Atendimento às Demandas



			Administrativas e Judiciais Feitas ao Incra/SR-13 pelos Órgãos Competentes" com o propósito de estabelecer rotinas internas para elaboração de resposta tempestiva ou o encaminhamento de documentos requisitados nas demandas da Administração Pública, especialmente as oriundas dos órgãos de controle interno e externo, do Ministério Público, da Polícia Federal e do Poder Judiciário, bem como definir responsabilidades e prazos para a atuação dos setores competentes na Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso - Incra-SR (13) MT.
4.1.2.2	atendida	orientar a elaboração das rotinas de atendimento a órgãos de controle de modo a prever que, se o órgão demandante estabelecer um prazo para o atendimento considerado pela autarquia inviável diante das possibilidades operacionais das divisões da unidade, imediatamente ao recebimento da demanda que seja enviado, por meio de ofício, as razões da impossibilidade de atendimento no prazo definido, devendo o Incra sugerir ao demandante novo prazo para o atendimento, quando for o caso.	Verificou-se que com a expedição da Ordem de Serviço nº 90/2013 e da Portaria Incra/SR-13/MT/Nº 20/2013, de 13/09/2013, o objetivo proposto pela recomendação foi alcançado. - Recomendação Atendida
7.3.1.1	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	elaborar e implementar rotina de planejamento de fiscalizações dos convênios celebrados sob a égide da in nº 01/1997 e do decreto nº 6.170 e portaria interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, determinando às áreas técnicas a inserção tempestiva dos relatórios produzidos nos autos do processo físico (em se tratando da in 01/1997) ou no sistema Siconv (portaria 507/2011).	A Unidade informou que será necessário reprogramar os deslocamentos de fiscalização dos convênios, em razão de limitação operacional. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
7.3.1.1	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	adotar as medidas necessárias visando dar cumprimento ao cronograma para regularização do passivo de transferências celebradas sob a vigência da IN STN nº 01/97, estabelecido por meio da portaria nº 167/2012.	A Unidade informou que será necessário reprogramar os deslocamentos de fiscalização dos convênios, em razão de limitação operacional. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)



6.1.1.1	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	a unidade deve monitorar, por meio de indicadores de pessoal apresentados em séries anuais, a adequabilidade da força de trabalho disponível à UJ frente às suas atribuições, passando a fazer constar do relatório de gestão os resultados apurados, calculando dados dos três últimos exercícios.	A Decisão Normativa TCU n. 127, de 15/05/2013, Parte C, em seu Item 5.4, estabeleceu que as Superintendências Regionais do Incra deveriam prestar informações no Relatório de Gestão do exercício de 2013, acerca de indicadores gerenciais sobre recursos humanos. Dessa forma, a Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Reiteração pela não implementação plena da recomendação
6.1.1.1	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	em sendo detectada a redução expressiva de suas equipes de trabalho, a unidade deve encaminhar ao Incra sede nota técnica identificando os pontos de estrangulamento e as áreas mais críticas e de que modo tal condição afetaria a capacidade de execução das atividades legalmente atribuídas ao Incra, enviando cópia desse documento ao órgão de controle interno.	Os dados sobre recursos humanos já estão presentes nos relatórios de gestão dos anos anteriores, para o exercício de 2013, a Decisão Normativa TCU n. 127, de 15/05/2013, Parte C, em seu Item 5, mantém as informações sobre recursos humanos. A realização do estudo de dimensionamento da força de trabalho é plenamente factível e não demanda servidor especializado no assunto. Se há carência de servidores, é necessário o diagnóstico sobre a Unidade, para possibilitar e instruir pedido de reposição ou aumento dos quadros junto ao órgão central. Dessa forma, a Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Reiteração pela não implementação plena da recomendação
7.3.1.2	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	priorizar a quantificação do débito dos processos de convênios mais antigos, elaborando o respectivo relatório técnico e, se for o caso, a tomada de contas especial.	Por meio do MEMO Incra/CIRCULAR/SR-13/MT/G/Nº 370/2013 foi determinado às divisões internas do Incra/MT a adoção de providências visando o cumprimento do cronograma pactuado e metas pré-estabelecidas com a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD e Diretoria de Gestão Administrativa - DA, acerca do estoque de convênios na situação "a aprovar". Estão sendo adotadas providências para diminuição do acúmulo de processos de convênios com inadimplência. Será necessário manter a Recomendação para fins de acompanhar os efeitos das medidas ao longo do 1º Semestre de 2014. - Reiteração pela não implementação plena da recomendação



7.3.1.2	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	para os processos indicados em que não seja possível instauração de tomada de contas especial, agilizar a remessa do débito ao setor competente para fins de cobrança judicial.	Por meio do MEMO Incra/CIRCULAR/SR-13/MT/G/Nº 370/2013 foi determinado às divisões internas do Incra/MT a adoção de providências visando o cumprimento do cronograma pactuado e metas pré-estabelecidas com a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD e Diretoria de Gestão Administrativa - DA, acerca do estoque de convênios na situação "a aprovar". Estão sendo adotadas providências para diminuição do acúmulo de processos de convênios com inadimplência. Será necessário manter a Recomendação para fins de acompanhar os efeitos das medidas ao longo do 1º Semestre de 2014. - Reiteração pela não implementação plena da recomendação
7.3.1.3	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	efetuar a inscrição em inadimplência e a instauração de tomada de contas especiais, esgotadas as possibilidades de cobrança administrativa nos casos dos convênios cujas contas foram reprovadas.	A Unidade informou que não foram concluídas as análises relativas a três convênios, Siafi nº 701063, com a Empaer, Siafi nº 592951, com a Assoc. de Desenvolvimento Rural De Jurueña, e, Siafi nº 490773, com a Unemat. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
3.2.2.1	atendida	determinar à equipe do gabinete/Sr-13 que efetue o acompanhamento do grau de execução das ações desenvolvidas pela s.r., conforme alimentado no módulo de monitoramento ao longo do ano, utilizando-o como subsídio para a tomada de decisões com base nas informações disponibilizadas, bem como para o conhecimento das realidades locais, possibilitando ainda apoiar a formulação de estratégias para o pleno desenvolvimento da reforma agrária no país.	A Unidade encaminhou cópia de boletins bimestrais de acompanhamento das metas institucionais. Por meio da OS/Nº137/2013, de 25/06/2013, retificada pela OS/Nº194/2013, de 13/09/2013, foram definidos os responsáveis e estabelecidos procedimentos para preenchimento do Módulo de Monitoramento, e ainda, fornecimento mensal das informações de execução das ações da Programação Operacional ao Assegurador de Planejamento, conforme o §1º do Art. 4, da Instrução Normativa Nº 55, de 3 de agosto de 2009. Dessa forma, a Unidade definiu os mecanismos necessários para acompanhamento das ações desenvolvidas ao longo do ano. - Recomendação Atendida
3.2.2.1	atendida	realizar análise concomitante, ao longo dos próximos exercícios, dos resultados apurados e lançados no sir, buscando causas e soluções para o não atingimento das metas estabelecidas.	A Unidade encaminhou cópia de boletins bimestrais de acompanhamento das metas institucionais. Por meio da OS/Nº137/2013, de 25/06/2013, retificada pela OS/Nº194/2013, de 13/09/2013, foram definidos os responsáveis e estabelecidos procedimentos para preenchimento do Módulo de Monitoramento, e ainda, fornecimento mensal das informações de execução das ações da Programação Operacional ao Assegurador de Planejamento, conforme o §1º do Art. 4, da Instrução Normativa Nº 55, de 3 de agosto de 2009. Ademais, a Unidade informa que a partir da



			análise dos resultados obtidos irá ajustar o Plano de Ação 2013/2014. Dessa forma, a Unidade definiu os mecanismos necessários para acompanhamento das ações desenvolvidas ao longo do ano. - Recomendação Atendida
3.2.2.1	atendida	identificando a necessidade de indicadores que melhor espelhem a realidade da regional MT, a unidade deve sugerir a metodologia desse indicador à diretoria de gestão estratégica do Incra, informando à CGU o resultado obtido.	A DN TCU 127/2013 apresentou nova formatação ao Relatório de Gestão das SRs do Incra, e, a partir dessa customização foram definidos alguns indicadores que a Unidade deve utilizar. A Unidade reestruturou seus procedimentos de avaliação de resultados, o que propiciará o melhor acompanhamento das ações desenvolvidas ao longo do ano. Nesse contexto, espera-se a utilização dos indicadores gerenciais na tomada de decisões. - Recomendação Atendida
7.2.2.1	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	adotar as medidas administrativas cabíveis por descumprimento de obrigações por parte do fornecedor.	Ainda não foram definidas ações pela Unidade, permanece a constatação para acompanhamento ao longo do 1º Semestre de 2014. - Reiteração pela não implementação plena da recomendação
7.2.2.1	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	em sendo o caso, providenciar a abertura de um novo processo de licitação visando contratar outro fornecedor para a prestação do serviço.	Ainda não foram definidas ações pela Unidade, permanece a constatação para acompanhamento ao longo do 1º Semestre de 2014. - Reiteração pela não implementação plena da recomendação
2.1.1.1	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	instituir rotina de planejamento anual para as aquisições de bens e serviços para todas as unidades gestoras vinculadas à Sr-13.	O Manual de Procedimentos Administrativos está sendo elaborado pela comissão de servidores designados pela OS 182/2013, de 19/08/2013. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
7.1.2.1	<i>Atendida.</i>	promover capacitação para os servidores responsáveis pelas compras e contratações, com vistas à inserção dos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras, observando, no que couber, a in slti nº 01/2010.	O servidor pregoeiro participou de dois cursos com o tema de sustentabilidade, conforme certificados encaminhados, o primeiro em São Paulo, no dia 25/06/2013, sob o título "Licitações Sustentáveis", promovido pelo Instituto Licitar, o segundo em Brasília, no dia 08/08/2013, sob o título "Compras Sustentáveis pela Inovação e por uma Economia Verde e Inclusiva", promovido pela SLTI/MP. - Recomendação Atendida
7.1.2.1	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	monitorar, por meio de indicadores, a sustentabilidade de despesas realizadas no Incra/MT.	O Manual de Procedimentos Administrativos está sendo elaborado pela comissão de servidores designados pela OS 182/2013, de 19/08/2013. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)



7.2.1.2	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	instituir rotina de procedimentos que garanta o atendimento do prazo de 180 dias, nos casos em que houver necessidade de dispensa em compras ou serviços emergenciais enquadrados no inciso iv, artigo 24, da lei nº 8.666/93, incluindo a constituição de dois processos administrativos simultâneos, um para iniciar o novo processo licitatório a ser realizado, outro para a contratação emergencial enquanto pendente de conclusão a licitação	O Manual de Procedimentos Administrativos está sendo elaborado pela comissão de servidores designados pela OS 182/2013, de 19/08/2013. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
7.2.1.2	<i>Pendente de atendimento, com impacto na gestão.</i>	instituir rotina para, havendo necessidade de prorrogação de prestação de serviço continuado, contratado por dispensa de licitação fundamentada no inciso iv, artigo 24, da lei nº 8.666/93, passar a unidade a demonstrar nos autos a vantagem econômica a cada ato da prorrogação.	O Manual de Procedimentos Administrativos está sendo elaborado pela comissão de servidores designados pela OS 182/2013, de 19/08/2013. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
7.2.1.3	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	efetuar estudo sobre o custo de licitar a locação de fotocopadora, incluindo manutenção corretiva e preventiva, fornecimento e substituição de peças, componentes, softwares de gerenciamento, materiais, exceto papel.	Estudos em andamento. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
7.2.1.3	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	realizar licitação de serviços de locação de fotocopadora, em sendo essa a opção mais vantajosa quando comparada à manutenção do equipamento existente da marca minolta.	Estudos em andamento. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)
7.2.1.3	<i>Pendente de atendimento, sem impacto na gestão.</i>	adotar rotina de demonstração, em seus processos de inexigibilidade, da composição de custos comparando com alternativas de mercado.	O Manual de Procedimentos Administrativos está sendo elaborado pela comissão de servidores designados pela OS 182/2013, de 19/08/2013. A Recomendação será mantida para fins de avaliação ao longo do 1º Semestre de 2014. - Prorrogação (solicitação Gestor)

Fonte: Sistema Monitor Web- CGU. Data da geração 19/03/2014.

As recomendações pendentes de atendimento sem impacto na gestão deverão ser monitoradas por meio do Plano de Providências Permanente, remetido pela Unidade.

Foram apontadas oito constatações pendentes de atendimento com impacto na gestão, que se caracterizam por serem danos apurados no exercício de 2012 e que continuaram ocorrendo no exercício em exame.

Causa



Fragilidades nos mecanismos de controle no âmbito da SR-13 para o saneamento de ocorrências já identificadas pelos órgãos de controles internos e externos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:

“Conforme informado na manifestação do Registro 10, temos um único servidor atuando diretamente no Planejamento, sendo o responsável pela consolidação do Relatório de Gestão (RG), dependendo para isso do repasse das informações pelos diversos setores da Superintendência, o que ocorreu de forma tardia ou incompleta, apesar das diversas solicitações e reuniões no Gabinete da Superintendência. Ocorreram ainda, em alguns casos, divergências entre o conteúdo dos textos e os quadros referentes à execução física, provavelmente pelo fato de as informações constantes nos quadros referirem-se a monitoria realizada mês a mês, onde um servidor por ação e responsável por transmitir a informação ao serviço de Planejamento, sendo a informação repassada a sede através do módulo de monitoramento (SIR), sendo de acordo com orientação da sede a informação a ser utilizada no RG, porém na confecção do RG algumas Divisões apresentaram novos dados, não os corrigindo a tempo do envio do Relatório”.

“Informamos, ainda, que o servidor, até então responsável pelo serviço de Planejamento, foi removido para outra Superintendência, sendo que a servidora ocupante do cargo atualmente é oriunda do ultimo concurso, tendo ingressado no quadro de servidores no ano de 2013, assim como os contadores que hoje se encontram em frente ao Serviço de Contabilidade, gerando alguns transtornos, que certamente serão dirimidos no ano corrente”.

Análise do Controle Interno

Não houve negativa dos fatos apresentados. Trata-se de monitoramento de fatos ocorridos em exercício de 2012. A pendência na solução dos casos em que tenha havido impacto no exercício anterior apresenta o risco de agravamento com a continuidade das falhas detectadas. A CGU havia disponibilizado para o Incra/MT uma planilha com o status das constatações feitas no relatório referente ao exercício de 2012, para fins de atualização da posição da autarquia local e informação ao TCU no relatório de gestão de 2013.

Do ponto de vista formal, houve um descumprimento pela SR-13 de um dever de informação estabelecido pela DN 127/2013. Do ponto de vista de gestão, o resumo apresentado neste item do relatório de auditoria demonstra que existem pendências não solucionadas, cabendo à SR-13 indicar o que vai fazer para eliminar tais pontos, ou, se preferir, justificar porque não consegue implementar as recomendações feitas no relatório de auditoria anterior. Manter a atualização do Plano de Providências Permanente é fundamental para orientar o julgamento das contas pelo TCU.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar o Plano de Providências Permanente em relação às constatações apontadas na auditoria do exercício 2012 que constam como pendentes.

Recomendação 2: Estabelecer mecanismos internos de monitoramento das determinações dos órgãos de controle interno e externos.



Recomendação 3: Atribuir ao servidor encarregado de acompanhar as respostas às demandas dos órgãos externos o papel de monitorar, periodicamente, o atingimento das recomendações formuladas pela CGU e encaminhadas ao Incra/MT SR-13 nos relatórios de auditoria, notas de auditoria ou notas técnicas.

3.1.2 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de mecanismos de controle da Unidade quanto ao atendimento de determinações do TCU e, especialmente, quanto à conclusão de processos de Tomadas de Contas Especiais determinados pelo Tribunal.

Fato

Foram expedidos, em 2013, os seguintes acórdãos pelo Tribunal de Contas da União relativos ao INCRA/MT SR-13:

Quadro 30: acórdãos do TCU em 2013

Acórdão nº	Ano	Câmara	Sumário	Determinação à CGU
0839	2013	Plenário	Irregularidades na expedição de certificados de georreferenciamento de imóveis rurais	NÃO
0897	2013	2ª	tomada de contas especial - Fundaper	NÃO
0987	2013	Plenário	Termo de parceria 725836/2009, firmado entre a Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso (INCRA/SR-13) e o Instituto Creatio.	NÃO
1259	2013	Plenário	Auditoria realizada na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Mato Grosso, no período compreendido entre 21/1 a 22/2/2013, com objetivo de verificar os controles exercidos sobre a seleção do público-alvo da reforma agrária no Estado e a distribuição dos títulos de propriedade, bem assim sobre a seleção, distribuição e aplicação dos créditos de instalação, em conjunto e em confronto com os demais recursos federais ou operações de crédito financiadas para a assistência técnica e extensão rural.	NÃO
1472	2013	Plenário	Monitoramento, autuado em face do item 9.9 do Acórdão nº 3080/2010 – TCU – Plenário, que determinou à Secex/MT que monitorasse o cumprimento, pelo INCRA/SR/MT, dos itens 9.8.1 a 9.8.4 daquela mesma deliberação, tendo em vista as irregularidades constatadas no Convênio CRT/MT/Nº 056/2006, Siafi 596538.	NÃO
1942	2013	Plenário	Denúncia formulada por cidadão em razão de possíveis irregularidades no Projeto de Assentamento – PA Conquista, localizado no município de Cuiabá/MT.	NÃO
3333	2013	2ª	Monitoramento instaurado para verificar o cumprimento dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 11.914/2011 – 2ª Câmara (TC 021.788/2008-5), instauração de tomadas de contas especiais para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, incluindo aí os beneficiários dos títulos de propriedade, e quantificação do dano já incorrido, em relação a todos os processos de concessão de título de regularização fundiária	NÃO



			emitidos durante a gestão de ex-superintendente do INCRA/MT.	
3775	201 3	2ª	Recurso reconsideração condenação em TCE Acordo de Cooperação Técnica CRT/MT/nº70. 000/02, firmado entre o INCRA e a Prefeitura Municipal de Água Boa/MT,	NÃO
4570	201 3	2ª	Considerar cumprida a determinação expedida à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Mato Grosso – INCRA/MT por meio do item 1.7.1 do Acórdão 225/2013-TCU-2ª Câmara	NÃO
5168	201 3	1ª	Pedido de reexame interposto por ex-titular da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Estado de Mato Grosso (INCRA/MT), contra o Acórdão nº 987/2013-1ª Câmara.	NÃO
7304	201 3	2ª	Representação autuada pela Secex/MT sobre supostas irregularidades cometidas por gestores da Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Mato Grosso – INCRA/MT em processos de desapropriação de imóveis rurais	NÃO
7483	201 3	2ª	Representação formulada pelo Superintendente Regional Substituto do INCRA/MT, noticiando e existência de indícios de irregularidades na execução do Convênio nº 025/2004 (Siafi nº 518842), firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso – INCRA/MT e a Associação dos Pequenos Agricultores de Mato Grosso – APAM/MT.	NÃO
7535	201 3	1ª	Processo de contas anuais da Superintendência Regional de Mato Grosso do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA-MT), relativo ao exercício de 2010.	NÃO

Fonte: Tribunal de Contas da União. Acórdãos e decisões. INCRA/MT 2013.

<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces>

Conforme evidenciado na última coluna, não houve determinação específica para a Controladoria-Geral da União. Ainda assim, em função dos trabalhos de acompanhamento permanente de gestão da SR-13 realizados pela CGU em 2013, ficou evidenciada a precariedade na estrutura de controles internos que a unidade dispõe para o atendimento de determinações do TCU. Tais fragilidades estão relacionadas aos seguintes aspectos:

No Acórdão 897/2013-TCU- Segunda Câmara, Sessão de 12/03/2013, foram apresentadas várias determinações, conforme segue: apresentação no prazo de 120 dias, do resultado da análise da prestação de contas dos convênios: 505780 celebrado com a Associação dos Moradores e Pequenos Produtores Rurais da Fazenda Santo Antônio da Fartura; nº 469521 celebrado com a Associação Peq. Prod. Rurais 17 de abril das glebas Caetés e o de nº 506175 celebrado com a Central de Associação de Pequenos Produtores Rurais do município de Campo Verde.

Esses convênios pertencem à ação do PAC e as análises se encontram em andamento, dificultando o atendimento ao requerido pelo Tribunal de Contas da União.

Além dos convênios acima, apontam convênios outros em que houve determinação do TCU para a abertura de Tomada de Contas Especial, em anos anteriores, mas que se encontram pendentes de conclusão:

Quadro 31: processos pendentes em Tomadas de Contas Especiais.

CONVENIENTE	Instauração	Fase do processo	Valor atual
-------------	-------------	------------------	-------------



			R\$
Central de Associações de Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Sadia II/Vale Verde - Centrasve	20/08/2008	Encaminhado à divisão de desenvolvimento/PAC através do despacho INCRA/Sr-13/cptce nº 033/2011 para elaboração de relatório técnico conclusivo.	3.286.350,48
Associação Estadual de Pequenos Agricultores de Mato Grosso - Apam	11/08/2008	Através da portaria INCRA/Sr-13/MT, de 26/02/2014, publicada no boletim de serviço INCRA de 17/03/2014 foi criada comissão específica para ultimar a análise da tce no prazo de 45 dias.	2.482.601,51
Fundação de Apoio ao Ensino Público Superior Estadual - Faespe ACÓRDÃO 2653 - TCU	02/12/2008	Em fase de análise técnica da comissão de tce para finalização do processo	472.814,36
Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde AC 208/2008 - TCU	24/10/2006	Em fase de análise técnica da comissão de tce para finalização do processo	3.482.197,77
Fonte de Estudos, Pesquisas e Projetos Ambientais - FEPPAM	22/09/2008	O núcleo de ates concluiu o relatório técnico. A comissão realizará a notificação dos responsáveis e concluirá o relatório final	918.519,57
Aquisição da Fazenda Paraíso ACÓRDÃO 208/2008-TCU	22/06/2004	Após a conclusão dos laudos de avaliação pericial das áreas, pelos engenheiros agrônomos designados através da os/dt/03/2011, a cptce encaminhou os laudos para avaliação do TCU, através do ofício nº 1299/2013.	7.770.191,16
Aquisição da Fazenda Primavera do Santo Antônio ACÓRDÃO 208/2008 - TCU	17/06/2008	Após a conclusão dos laudos de avaliação pericial das áreas, pelos engenheiros agrônomos designados através da os/dt/03/2011, a cptce encaminhou os laudos para avaliação do TCU, através do ofício nº 1299/2013.	5.035.706,67
Aquisição da Gleba Santa Helena ACÓRDÃO 208/2008-TCU	25/11/2008	Após a conclusão dos laudos de avaliação pericial das áreas, pelos engenheiros agrônomos designados através da os/dt/03/2011, a cptce encaminhou os laudos para avaliação do TCU, através do ofício nº 1299/2013.	49.656.589,17
Desapropriação da Gleba Manah ACÓRDÃO 208/2008-TCU	19/06/2008	Após a conclusão dos laudos de avaliação pericial das áreas, pelos engenheiros agrônomos designados através da os/dt/03/2011, a cptce encaminhou os laudos para avaliação do TCU, através do ofício nº 1299/2013.	70.609.622,31
Celebração do Convênio CRT/MT/39.000/98, para construção de estradas Santa Terezinha.	31/10/2006	Processo instaurado por comissão anterior serão retomados os trabalhos pela atual comissão	612.346,38

Fonte: levantamento dos processos pendentes de Tomada de Contas Especial.

A existência de um grande contingente de processos pendentes de instauração de tomadas de contas especial na SR-13 é indicativo de que não há mecanismos formais de



controle de pendências. Nesses casos, o risco resulta da possibilidade de arquivamento do TCE pelo transcurso do prazo de 10 anos desde o fato gerador, conforme o artigo 6º da IN TCU nº 71/2012.

A conclusão é que tanto em relação às tomadas de contas especiais determinadas pelo TCU quanto naquelas pendentes de instauração faltam mecanismos de controle interno que permitam ao dirigente máximo acompanhar os trabalhos das equipes designadas, de forma a conferir a adequada tempestividade no processamento dessas demandas.

Causa

Falta de eficácia dos mecanismos institucionalizados no âmbito da SR-13 para o saneamento de ocorrências já identificadas pelo órgãos de controles internos e externos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:

“O Superintendente Regional do INCRA em Mato Grosso, no mês de abril de 2014, participou juntamente com o Auditor Chefe do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no TCU, para tratar de demandas pendentes de informações concernentes aos Acórdãos TCU, na Oportunidade ficou acordado que a SR13/MT dará prioridade para o acompanhamento das determinações do TCU”.

“Quanto aos processos de Tomada de Contas Especial, o setor de Engenharia e equipe de Ates, estão envidando esforços para concluir laudos técnicos para apurar o montante de danos ocorridos.”

Análise do Controle Interno

As informações prestadas na manifestação são genéricas, não estabelecendo metas e prazos para o atendimento das determinações do TCU.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar formalmente servidor responsável por estabelecer na SR-13 um mecanismo de controle de providências adotadas em relação às determinações do Tribunal de Contas da União em Acórdãos e Decisões. Esse trabalho deve contemplar todas as decisões do TCU já tomadas e um histórico quanto ao atendimento ou não das determinações.

Recomendação 2: Determinar aos chefes de divisão da SR-13 o levantamento de informações atualizadas sobre a situação de cumprimento das determinações pendentes relativas às respectivas áreas, reportando o resultado consolidado da consulta ao órgão de controle interno (CGU).

Recomendação 3: Determinar providências imediatas para a conclusão das Tomadas de Contas Especiais pendentes na Unidade, em especial quanto aos convenientes Central de Associações de Pequenos Produtores Rurais e Moradores do Assentamento Sadia II/Vale Verde - Centrasve; Associação Estadual de Pequenos Agricultores de Mato Grosso - Apam; Fundação de Apoio ao Ensino Público Superior Estadual - Faespe ACÓRDÃO 2653 - TCU; Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde AC TCU



208/2008; Fonte de Estudos, Pesquisas e Projetos Ambientais - FEPPAM; Convênio CRT/MT/39.000/98, para construção de estradas Santa Terezinha.

Recomendação 4: Concluir os seguintes processos de Tomadas de Contas Especiais, remetendo o resultado ao Tribunal de Contas da União: Aquisição da Fazenda Paraíso ACÓRDÃO 208/2008-TCU; Aquisição da Fazenda Primavera do Santo Antônio ACÓRDÃO 208/2008 - TCU; Aquisição da Gleba Santa Helena ACÓRDÃO 208/2008-TCU; e Desapropriação da Gleba Manah ACÓRDÃO 208/2008-TCU.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

A Unidade mantém arquivados no Serviço de Desenvolvimento Humano, sem a devida instrução processual, 72 processos administrativos, neles incluídos 24 com determinação para a instauração procedimento de natureza punitiva, sem que nenhum deles tenha sido inserido no Sistema CGU-PAD.

Fato

A CGU realizou levantamentos destinados a apurar se a unidade examinada tem feito o adequado registro no Sistema CGU-PAD das informações sobre os processos de natureza disciplinares nela autuados. O Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) é um software gerenciado pela Controladoria-Geral da União que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal.

O Incra dispõe de sistema próprio que faz o controle dos processos disciplinares ou de sindicância. As Unidades de Recursos Humanos da autarquia fazem o controle de seus processos disciplinares por meio do Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Administrativos Disciplinares (SISPAD), o que não a desobriga de efetuar o lançamento de dados correspondentes no CGU-PAD, conforme determina a Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007, que estabelece a obrigatoriedade de uso do CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

No Incra/MT, o servidor designado como coordenador responsável pelo registro dos dados dos processos disciplinares no CGU-PAD é o chefe do Serviço Desenvolvimento Humano da SR-13. A estrutura de pessoal para gerenciar o sistema é composta por dois servidores, o coordenador e substituto na chefia do Serviço, existindo na Unidade os recursos tecnológicos necessários para gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD.

Inicialmente, a equipe de auditoria extraiu dados dos processos inseridos no CGU-PAD pelo Incra Sede ou Incra/MT não julgados, que estejam em fase de instauração/instrução.

Da extração feita, apresentam-se as informações a seguir:

Quadro 32: processos inseridos pelo Incra no sistema CGU-PAD não julgados.

Número do Processo	Data da Instauração	Tipo de Processo
540000019542008-24	23/03/2009	PAD



540000018762009-49	08/09/2009	PAD
540000020932009-82	28/09/2009	PAD
540000019532010-02	27/09/2010	PAD
540000019542010-49	27/09/2010	PAD
540000006752011-49	25/07/2011	PAD
542400027092011-15	29/08/2011	PAD
542400040052011-79	05/03/2012	PAD
542400007872012-58	19/03/2012	Sindicância

Fonte: CGU-PAD. Superintendência Regional de Mato Grosso. Período: 01/01/1990 a 19/03/2014.

Em seguida, a equipe de auditoria requisitou ao Incra/MT a disponibilização para consulta dos autos dos processos disciplinares e de sindicância existentes na Unidade. Nos processos disponibilizados a equipe fez os seguintes filtros:

- processos não inseridos no CGU-PAD com instrução processual e que não foram julgados;
- processos sem registro no CGU-PAD e arquivados sem instrução processual.

Apresentam-se, a seguir, os dados desses processos sem registro no CGU-PAD e o encaminhamento existente nos últimos despachos respectivos:

Quadro 33: processos de sindicância sem conclusão ou não julgados

Número do Processo	Instauração	Fase Atual/Último despacho	Natureza punitiva S/N
54240.002183/2007-89	07/05/2007	Parecer jurídico recomendando vistoria e elaboração relatório	N
54240.001899/2003-35	31/07/2003	Parecer jurídico recomendando nova comissão de sindicância	S
54240.000516/2003-10	13/03/2003	Memo. 002/2003 apensar ao processo 1898/2003	N
54240.000852/2003-54	22/04/2003	Memo. 002/2003 apensar ao processo 1898/2003	N
54240.000494/2007-11	12/02/2007	Despacho 16/01/2013 para a constituição Comissão Sindicância punitiva.	S
54240.000647/2011-07	23/11/2011	Despacho 01/06/2011 superintendente para instaurar PAD. Não instaurado.	S
54241.000928/2008-46	24/10/2008	Despacho PFE recomendando sindicância	S
54241.000927/2008-00	24/10/2008	Despacho PFE recomendando sindicância	S
54240.003930/2010-00	06/10/2010	Despacho chefe divisão desenvolvimento	N
54241.000921/2008-24	24/10/2008	Despacho PFE recomendando sindicância	S
54240.003966/2008-61	28/10/2008	Despacho PFE recomendando Comissão Ética	S
54240.004718/2002-41	05/12/2002	Despacho PFE considerando prescrição e instauração sindicância por omissão	N
54240.002897/2008-78	01/08/2008	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.002767/2008-35	23/05/2008	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.001564/2008-21	04/04/2008	Despacho Super. 05/01/2009 encaminhando ao RH para informar servidores disponíveis	N
54240.001407/2008-16	25/03/2008	Despacho PFE recomendando sindicância	S
54240.003386/2002-88	22/08/2002	Despacho PFE recomendando sindicância	S
54240.002767/2006-73	28/04/2006	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.002101/2007-04	23/04/2007	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.003887/2009-31	10/11/2009	Ofício Incra 2227/2009 aos correios	N



54.240.000894/2007-19	30/03/2007	Julgamento Superintendente. Determinando nova comissão sindicante	S
54240.001107/2002-41	27/03/2002	Despacho 127/2007 Super. Determ. remessa processo ao presidente comissão sindicante	N
54240.001603/1999-75	31/05/1999	Houve relatório final da comissão. Procuradoria sugeriu nova comissão, que não foi instaurada.	S
54240.000967/2001-87	10/04/2001	Houve relatório final da comissão sindicante.	N
54240.000250/1999-31	29/01/1999	Parecer jurídico 09/02/2002 recomendando comissão de sindicância	S
54240.002124/2008-91	26/05/2008	Parecer jurídico 10/09/2009 recomendando comissão de sindicância	S
54240.004030/2009-38	19/11/2009	Não houve despacho	N
54240.000927/2003-05	27/03/2003	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54141.000923/2002-56	05/11/2002	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.004823/2002-81	13/12/2002	Portaria Incra/MT 031 de 08/08/2007 designando nova comissão	N
54240.001133/2000-19	17/05/2000	Portaria Incra 1027 designando comissão	N
54240.000127/2000-81	25/01/2000	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.002261/2005-83	07/04/2005	Parecer PFE mantém presidente comissão que havia pedido dispensa	N
54240.004783/2006-09	27/11/2006	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.005081/2006-34	11/12/2006	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.001446/2003-17	10/07/2003	Parecer PFE recomenda sindicância	S
54240.004536/2002-71	25/11/2002	Parecer PFE recomenda sindicância	S
54240.001439/2000-39	20/06/2000	Parecer PFE recomenda apensamento processo 5137/98-25	N
54240.005135/1998-08	04/12/1998	Não constou denúncia de irregularidades	N
54240.005137/1998-25	04/12/1998	Parecer PFE recomenda sindicância	S
54000.003105/1999-62	15/10/1999	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.003114/2010-98	17/10/2010	Despacho Superintendente solicitando à SR-13/A indicar servidores para compor a comissão.	S
54240.000808/2011-54	10/03/2011	Despacho Super. para arquivamento	N
54240.004551/2007-23	15/02/2006	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.001743/2007-88	18/04/2007	Memo. 11/2008 de 16/12/2008 sugere comissão sindicância punitiva	S
54240.003489/2009-14	14/09/2009	Encaminha cópia processo procuradoria	N
54240.001357/2009-58	27/03/2009	Despacho Serviço Desen. Humanos apensar ao processo 542400003305/2006-73.	N
54240.001846/2010-43	20/05/2010	Despacho SR13/D1 solicitando ao RH informações sobre apuração	N
54240.004353/2010-65	01/09/2010	Despacho SR13/A determinando providências	N
54240.004770/2010-16	13/12/2010	Despacho SR13/A determinando providências	N
54240.003042/2007-83	15/08/2007	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.004351/2010-76	12/11/2010	Despacho SR13/A determinando providências	N
54240.004562/2005-41	12/05/2005	Despacho SR13/A determinando providências	N
54240.001500/2009-10	22/04/2009	Despacho Super. Solicitando à SR-13/A indicar servidor para compor a comissão	s



54240.002084/2008-88	20/05/2008	Relatório da Comissão pelo arquivamento. Não houve decisão do Superintendente.	N
54240.001729/2008-65	17/04/2008	Relatório da Comissão pelo arquivamento. Não houve decisão do Superintendente.	N
54240.000681/2003-63	27/03/2003	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.001155/2004-00	11/06/2004	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.001439/2003-15	09/07/2003	Despacho Super. Solicitando SR13/A/RH indicar servidores para compor a comissão de sindicância punitiva, como sugerido no parecer da PFE de 17/02/2012.	S
54240.003744/2010-62	23/09/2010	Despacho assessoria gabinete sugerindo avaliação chefe divisão	N
54240.000024/2011-26	13/12/2010	Despacho setor patrimônio requisitando providências	N
54240.000180/2011-97	18/01/2011	Despacho setor patrimônio requisitando providências	N
54240.000081/2011-13	06/01/2011	Despacho Chefe Div Desenvolvimento requisitando providências	N
54240.004920/2010-83	24/02/2010	Despacho Super. Solicitando SR13/A/RH indicar servidores para compor a comissão de sindicância punitiva, como sugerido no parecer da PFE de 17/02/2012.	S
54240.004882/2010-69	16/12/2010	Despacho Super. Solicitando SR13/A/RH indicar servidores para compor a comissão de sindicância punitiva, como sugerido no parecer da PFE de 17/02/2012.	S
54240.004881/2010-14	25/05/2010	Despacho Super. Solicitando SR13/A/RH indicar servidores para compor a comissão de sindicância punitiva, como sugerido no parecer da PFE de 17/02/2012.	S
54240.003380/2009-87	22/09/2009	Despacho Super. Solicitando SR13/A/RH indicar servidores para compor a comissão de sindicância punitiva, como sugerido no parecer da PFE de 17/02/2012.	S
54240.001306/2003-31	16/06/2003	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.001185/2001-65	07/05/2001	Parecer PFE informando prescrição da pretensão punitiva	N
54240.000233/2005-21	03/02/2005	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.003713/2006-25	11/09/2006	Ordem Serviço Super. 411/08 criando comissão sindicância não específica	N
54240.002297/2008-18	06/06/2008	Comissão designada solicitou a designação de nova comissão	N

Fonte: Incra/MT. Divisão de Administração/SR-13/A1

Após análise dos processos disponibilizados à CGU, conclui-se que, dos 72 processos autuados entre 1998 e 2011, todos não inseridos no CGU-PAD, com instrução processual ou não, encontrando-se sem andamento processual no Serviço de Desenvolvimento Humano (SR-13/A1), 24 têm natureza disciplinar, conforme parecer da autoridade competente contido nos respectivos processos e deveriam constituir processo administrativo disciplinar ou de sindicância punitiva, o que obrigaria o registro no CGU-PAD.

Nos demais casos, verificou-se que a Unidade não concluiu a sindicância investigativa, etapa necessária ao arquivamento ou para caracterizar a necessidade de abertura de processo de sindicância punitiva ou de PAD. A ausência de providências



administrativas pelo Incra/MT pode ensejar a prescrição da ação disciplinar, na forma da Lei nº 8.112/1990.

Cabe ressaltar a necessidade de cumprimento de decisão do Tribunal de Contas da União que, em exame de atos praticados pelo Incra/MT no Acórdão nº 1.582/2006 – Plenário, assim se pronunciou:

“2.4 Ausência de sanção aos servidores no descumprimento de suas funções institucionais e pela prática de atos irregulares.

2.4.1 Verificou-se grande acúmulo de denúncias no Setor de Recursos Humanos sem a correspondente instauração de sindicância: existência de 63 processos contendo denúncias de irregularidades, os quais se encontram parados, sem proceder a devida abertura de sindicância, sob alegação de falta de pessoal.

2.4.2 Algumas comissões foram instaladas em Brasília, mas não existindo controle pelo Incra/SR (13) sobre esses processos e tampouco dos resultados.

2.4.3 Via de regra, os processos de denúncia de grilagem ficam parados ou então desaparecem.

2.4.4 Necessário, pois, recomendar à Superintendência do Incra em Mato Grosso que adote medidas visando:

2.4.4.1 apurar de forma tempestiva todos os processos de denúncia existentes na regional, procedendo à abertura das devidas sindicâncias;

2.4.4.2 promover levantamento e priorizar o acompanhamento das sindicâncias em curso no Incra, em que servidores lotados em Mato Grosso figurem como possíveis responsáveis pelas irregularidades relatadas.

2.5 A maioria das denúncias de desvio de conduta de servidores não são apuradas.”.

Deve-se observar, ainda, que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 482/2014 – Plenário, de 12/03/2014, determinou à CGU que, no próximo relatório de auditoria anual avalie a regularidade e tempestividade da instauração de sindicâncias, tendo em vista a situação verificada na TC 016.186/2003-6 e descrita nos itens 2.4 e 2.5 do Relatório Condutor do Acórdão 1.582/2006 - Plenário.

Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos na gestão do Sistema CGU-PAD.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 1110/2014-Incra/SR-13/G, de 12/05/2014, o Incra/MT assim se manifestou:

“De acordo com o contido na Ordem de Serviço/IncraP/Nº 01, de 27/07/2009, os servidores chefe da SR-13/A1 e outro servidor da SR-13/A, foram designados para registrar no SISPAD - Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Disciplinares, no âmbito desta Superintendência Regional, os atos dos processos administrativos disciplinares e sindicância de que trata o art. 3º da Portaria Incra/P/Nº 74, de 18 de março de 2009, publicada no Diário Oficial de 19/03/2009, descritos no Inciso I, do art. 1º da citada Ordem de Serviço”.

“Os Processos que se encontram no Serviço de Desenvolvimento Humano, deve-se ao fato de que até a presente data não ter sido possível determinar outro local adequado nesta Superintendência, para a guarda desses processos, bem como a atribuição de um ou mais servidores, com a responsabilidade de desempenhar tais atividades”.



“A inserção dos Processos nos Sistema CGU/PAD, será feita tão logo seja instaurada a Comissão correspondente, uma vez que o citado sistema não permite a inserção dos processos sem a inserção do ato de instauração da comissão”.

“O Incra/MT enfrenta sérias dificuldades em compor comissões usando apuração de fatos, que podem resultar muitas vezes em prescrições, tendo em vistas que os servidores da SR13/MT, que receberam cursos de capacitação estão participando de comissões a nível nacional, com sede em Brasília/DF”.

“Para tanto, estaremos dando conhecimento à administração central para nos ajudar no encaminhamento dos fatos”.

Análise do Controle Interno

Dos fatos apresentados constatou-se que a UJ não está registrando no sistema CGU-PAD todas informações referentes aos processos administrativos autuados que contenham indícios de infrações disciplinares passíveis de apuração de responsabilidades.

Quanto às dificuldades em compor comissões para apuração de fatos, conforme alegado pela Unidade na sua manifestação, devem receber tratamento administrativo apropriado por parte do dirigente máximo pois podem resultar em prescrição da pretensão punitiva, uma vez que o conhecimento do fato marca o termo de início de contagem de prazo prescricional, na forma do § 1º do artigo 142 da Lei nº 8.112/1990.

Recomendações:

Recomendação 1: Determinar a imediata análise dos processos administrativos arquivados no Serviço de Desenvolvimento Humano da SR-13, adotando-se as providências cabíveis.

Recomendação 2: Todas as comissões disciplinares punitivas ou de PAD instauradas na SR-13 devem ser inseridas no Sistema CGU-PAD.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

O Relatório de Gestão não contém todos os conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013.

Fato

Para melhor clareza dos fatos, a equipe da CGU elaborou um quadro com os requisitos exigidos nos itens do anexo C da DN TCU nº 127/2013, indicando se constam ou não do Relatório de Gestão do INCRA/MT.

No Quadro 34, a seguir, a resposta ‘sim’ na coluna ‘consta do relatório’ significa o atendimento integral ao requisito da normativa. A resposta ‘não’ significa não atendimento, ainda que atendimento parcial, configurando o descumprimento de requisitos normativos estabelecidos para a elaboração do relatório de gestão.

No caso do atendimento parcial, a coluna ‘inconsistência detectada’ exibe os informes que faltaram:

Quadro 34: itens da DN 127/2013 e Relatório de Gestão 2013 do INCRA/MT – SR/13

Item	Consta do relat. (S/N)?	Inconsistência detectada
------	-------------------------	--------------------------



1. IDENTIFICAÇÃO E ATRIBUTOS DA UNIDADE JURISDICIONADA			
1.1.	Identificação da unidade jurisdicionada	sim	
2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, PLANO DE METAS E DE AÇÕES			
2.1	a) As ações e metas da superintendência como desdobramento do Plano do INCRA Sede;	Não	Fez cópia do que consta no item 2.1 do Relatório de Gestão do INCRA Sede, o que não se aplica diretamente ao caso da SR-13.
	b) seus principais aspectos, com discussão do atual estágio de implantação;	Não	O RG da SR-13 não menciona nada de específico quanto à Regional.
	c) principais resultados estratégicos previstos de curto, médio e longo prazo, incluindo comparação entre as previsões da Sede e da Superintendência.	não	não apresenta resultados estratégicos ou de longo prazo.
3. ACOMPANHAMENTO DOS PRINCIPAIS MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS DA GESTÃO			
3.1. Ordenamento da Estrutura Fundiária			
3.1.1	Demonstração dos resultados da execução física e financeira das Ações da LOA de responsabilidade da Superintendência, ligadas ao Ordenamento da Estrutura Fundiária, incluindo as estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	não	ausência de dados financeiros no quadro 2 do Relatório de Gestão
3.1.2	Demonstração do grau de conhecimento da malha fundiária na jurisdição da Superintendência em base cartográfica; estratégia de atuação quanto aos procedimentos de atendimento aos processos de certificação de imóveis rurais a que se referem as IN INCRA 25/2005 e NE INCRA 80/2008, incluindo os processos de comunicação com cartórios e processos de notificação de proprietários de imóveis rurais abrangidos pelos requisitos do artigo 10 do Decreto n.º 4.449/2002; estratégia de atuação e programação para atendimento da exigência legal de certificação gratuita de que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da Lei no 6.015, de 1973; número de processos de certificação de imóveis rurais protocolados (passivo anterior ao exercício e no exercício); número de processos de certificação de imóveis rurais analisados no exercício.	não	O relatório mencionou a Lei 10.267 e as normas técnicas do georreferenciamento de imóveis rurais, como também, a implantação do SIGEF, não mencionou planejamento da atuação da Superintendência para atuação junto ao passivo de processos protocolados. Parece haver uma expectativa da SR-13/F2 de que os proprietários refaçam o pedido de georreferenciamento utilizando-se do SIGEF. Além disso, a SR-13 deveria mencionar a estratégia para certificar os imóveis existentes em seu patrimônio, destacando o número desse passivo, custos, rendimento na execução dos serviços e previsão para o final do PPA 2012-2015
3.1.3	Demonstração dos resultados das atividades de reconhecimento, identificação, delimitação, demarcação e titulação dos Territórios Quilombolas empreendidas pela Superintendência.	sim	
3.1.4	Principais atividades de controle do Gestor para assegurar a fidedignidade dos registros informatizados das informações referentes à atuação da SR no ordenamento da estrutura fundiária, bem como para garantia do alinhamento da estrutura operacional da	sim	



	Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos (atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações etc.).		
	Demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela Autarquia no Ordenamento da Estrutura Fundiária, incluindo metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício, abrangendo no mínimo os seguintes indicadores:		
	a) Índice de Cadastramento de imóveis rurais;	Não.	Não foram apresentados os dados no quadro 4.
3.1.5	b) Índice de análise de processos de Certificação de Imóveis;	não	Constam os dados, mas faltam metas para certificação no próximo exercício dos processos antecedentes à implantação do SIGEF.
	c) Índice de Regularização Fundiária.	não	O resultado indica zero de regularização feita na SR-13 com base na IN 45. Ressalta-se falha pois a SR-13 pode fazer regularização, não apenas o Terra Legal. Aliás, existe um setor, a SR-13/F3, dedicado à regularização nos casos que não se encontram na Amazônia Legal.
	Para Superintendências localizadas em área de fronteira internacional e região Nordeste		
3.1.6	Demonstração da atuação da Superintendência na regularização de imóveis rurais não incluídos no Programa Terra Legal, destacando o montante de processos protocolados (passivo), processos analisados no exercício.	não	Falta planejamento para atuação nos exercícios seguintes; apresentar a estratégia de atuação para utilização ou destinação de terras públicas com análise crítica dos resultados obtidos no exercício (incluindo diagnóstico de terras públicas disponíveis na jurisdição da Superintendência); informar as ações implementadas no combate à grilagem de terras públicas da União e os resultados alcançados no exercício para recuperação do patrimônio grilado.
3.1.7	Para Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal	não se aplica à SR-13	
3.2.	Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento		
3.2.1.	Demonstração da execução física e financeira das Ações da LOA ligadas à obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento de responsabilidade da Superintendência, incluindo as estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	Não	Faltam dados financeiros no quadro 5.
3.2.2.	Demonstração da estratégia local para a prospecção de terras públicas e privadas para utilização no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); análise crítica do planejamento e resultados obtidos nas atividades de vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, destacando	não	Não informou. Reproduziu o comando da DN sem informar a estratégia.



	os números obtidos e o planejamento para o próximo exercício; estratégia de obtenção por microrregião de jurisdição da SR, destacando a modalidade de obtenção mais adotada, os custos médios aplicados por hectare e as justificativas do gestor; análise crítica e orçamento projetado para providências de implantação e manutenção dos Projetos de Assentamento criados no exercício, incluindo serviços de topografia, elaboração de PDA/PRA, crédito e assistência técnica.		
3.2.3.	Demonstração da atuação da SR na gestão dos valores descontados no exercício referentes a áreas de RL e APP.	não	O relatório mencionou a atuação da Unidade para o licenciamento ambiental. Mas, não se trata disto. O que a DN requer é a demonstração da atuação da SR na gestão dos valores descontados no exercício referentes a áreas de reserva legal e preservação permanente desmatadas.
3.2.4.	Demonstração do cronograma de levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados no exercício de referência do relatório de gestão e nos anteriores para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas, conforme determina o item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004 – Plenário.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
3.2.5.	Estratégia de atendimento do público alvo da reforma agrária, destacando número de pessoas inscritas no PNRA ainda não atendidas (passivo) na Jurisdição da Superintendência e os custos projetados para o assentamento deste contingente; principais resultados obtidos no assentamento de famílias contempladas no PNRA no exercício e planejamento para o próximo exercício; resultados obtidos na exclusão de beneficiários fora do perfil da reforma agrária e ainda atendidos pelo Programa; Resultado das ações empreendidas pela SR para dar publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, conforme determina o item 2.8 do Acórdão nº 753/2008 - Plenário.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
3.2.6.	Principais atividades de controle do Gestor para assegurar a fidedignidade dos registros informatizados das informações referentes à atuação da SR na obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento a atuação na área, bem como para garantia do alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos (atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações etc.).	não	Informou que utiliza planilhas referentes as ações executadas pela SR-13/T, preenchidas mensalmente e utilizadas para alimentação do SIR. Isso não é controle, mas apenas um método de alimentação de dados. Inclusive, conforme for feito, pode acarretar em erros e não contribuir para evitá-los, que é a função básica de qualquer controle.



3.2.7.	Demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela Autarquia na área de obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento, incluindo metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício, abrangendo no mínimo os seguintes indicadores:		
	a) Índice de gastos com Obtenção de Terras;	Não	Coluna de resultados da tabela 7 está em branco.
	b) Índice de Protocolos de licença ambiental para os Projetos de Assentamento;	Não	Em branco
	c) Índice de Projetos de Assentamento com licença ambiental em vigor.	Não	Em branco.
	metas estabelecidas para o próximo exercício.	Não	Não consta.
3.2.8.	Para Superintendências com Jurisdição na Amazônia Legal (Exceto Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal)		
	Relatório consolidado da situação ambiental dos assentamentos instituídos no exercício, destacando a quantidade de assentamentos com áreas de reserva legal (RL) e área de preservação permanente (APP) preservada e não preservada, incluindo estimativas de custo para recuperação dessas áreas conforme o disposto no “Manual para Elaboração e Implantação de Projetos e Implantação de Projetos de Recuperação e Conservação de Recursos Naturais em Assentamentos da Reforma Agrária”.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
3.3. Desenvolvimento de Projetos de Assentamento			
3.3.1.	Demonstração da execução física e financeira das Ações da LOA relacionadas ao desenvolvimento de projetos de assentamento de responsabilidade da Superintendência, incluindo as estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	não	Faltam as estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.
3.3.2.	Diagnóstico, por microrregião da jurisdição da SR, do déficit de infraestrutura (água, energia, estradas, assistência técnica, etc.) necessária para consolidação e emancipação dos projetos de assentamento; estratégia e ações adotadas no exercício para enfrentar o déficit de infraestrutura, bem como demonstração dos objetivos e das ações planejadas para esse fim a serem atingidos nos exercícios seguintes, considerando a vigência do PPA 2012-2015.	não	Não foi feito diagnóstico por microrregião.
3.3.3.	Demonstração dos resultados das ações (confronto entre as metas previstas e a execução no exercício de referência do relatório de gestão e meta para o próximo exercício) e das estratégias de supervisão de projetos de assentamento na jurisdição, incluindo, no mínimo: demonstração do cumprimento da função social da terra das parcelas da reforma agrária; medidas de combate à ocupação ilegal e venda de lotes; efetividade da fiscalização ambiental em áreas de reserva legal e preservação permanente; cronograma de elaboração de diagnóstico e erradicação da exploração agrícola em áreas de reserva legal e preservação permanente por microrregião; metas de revisão ocupacional de lotes ocupados irregularmente ou que não	sim	



	estão cumprindo a função social da terra no exercício, bem como as ações de retomada e redestinação de lotes com revisão ocupacional realizada no exercício anterior, destacando os números obtidos.		
3.3.4.	Demonstração da estratégia voltada para consolidação de projetos de assentamento, incluindo planejamento para concessão de créditos instalação e a cobrança desses créditos; estratégia para provimento de assistência técnica; estratégia de promoção da utilização do Pronaf, destacando metas definidas para o exercício, resultados e previsão para o final do PPA 2012-2015.	Não.	Mencionou apenas o ATER. Não tratou do crédito instalação, nem Pronaf, nem PNRH, que vai substituir o crédito.
3.3.5.	Principais atividades de controle do gestor para assegurar a fidedignidade dos registros informatizados das informações referentes à atividade de desenvolvimento de projetos de assentamento no âmbito da SR, bem como para garantia do alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos (atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações etc.).	não	Só o uso de planilhas não garante. Controle depende de ações de verificação.
3.3.6.	Demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela Autarquia na área de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, incluindo metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício, abrangendo no mínimo os seguintes indicadores:		
	a) Índice de acesso à água para consumo doméstico;	não houve preenchimento do quadro 10	
	b) Índice de provimento de PDA/PRA;	não houve preenchimento do quadro 10	
	c) Índice de acesso à moradia nos assentamentos;	não houve preenchimento do quadro 10	
	d) Número de contratos firmados pelas famílias com acesso ao Pronaf ou outra linha de crédito voltada à produção;	não houve preenchimento do quadro 10	
	e) Índice de provimento de Assistência Técnica;	não houve preenchimento do quadro 10	
	f) Renda Média das famílias (por amostragem);	não houve preenchimento do quadro 10	
	g) Índice de Parcelas Supervisionadas;	não houve preenchimento do quadro 10	
	h) Índice de consolidação de assentamentos.	não houve preenchimento do quadro 10	
	Metas estabelecidas para o exercício subsequente.	Não	Omitiu-se em identificar metas para cada índice.
3.3.7.	Para Superintendências localizadas na Região Norte e Nordeste		
	Detalhamento das ações (implantação de redes de água, formação de parcerias, implantação de poços/cisternas, etc.) destinadas ao provimento de água para consumo doméstico de cada microrregião da jurisdição da Superintendência, destacando as áreas com maiores deficiências, o orçamento destinado para esse fim, detalhamento de metas de serviços do exercício, resultado do exercício e meta para o próximo exercício.	não se aplica à SR-13	
3.3.8.	Para as Superintendências da Região Sudeste e Sul		



	Detalhamento da atuação dos agentes de Assistência Técnica Rural nos Projetos de Assentamento, destacando os principais resultados, custos envolvidos e avaliação das empresas prestadoras do serviço em atuação na jurisdição da Superintendência, de acordo com os índices determinados no Manual Operacional de ATES.	não se aplica à SR-13	
3.3.9.	Para Superintendências com Jurisdição na Amazônia Legal (Exceto Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal)	Não.	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	Relatório consolidado do cumprimento de condicionantes dos assentamentos que possuem Licenciamento Ambiental em vigor.		
4. PRESTAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS AO PÚBLICO			
4.1.	Demonstração dos resultados obtidos no atendimento ao público externo, incluindo no mínimo: número de solicitações do público externo protocoladas; quantidade de processos distribuídos para análise; quantidade de processos finalizados; bem como metas estabelecidas para o exercício em análise e exercício seguinte.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
4.2.	Principais atividades de controle do gestor para assegurar a fidedignidade das informações dos registros informatizados referentes a esta área de atuação da SR, bem como para garantia do alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos (atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações etc.).	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
5. GESTÃO DE PESSOAS			
5.1.	Demonstração da distribuição de servidores entre as coordenações e postos avançados da Superintendência.	sim	
5.2.	Apresentar a estratégia de atuação e descrição dos principais resultados referentes às ações destinadas a melhorar o clima organizacional e o ambiente de trabalho no âmbito da SR.	não	não apresentou estratégia
5.3.	Apresentar a estratégia de atuação e descrição dos principais resultados referentes às ações de disseminação de conhecimento e aprendizagem.	sim	
5.4.	Informações sobre recursos humanos da unidade, contemplando, no mínimo: Composição do quadro de servidores ativos; Composição do quadro de estagiários; Custos associados à manutenção dos recursos humanos; Locação de mão de obra mediante contratos de prestação de serviços; demonstrativo de atos de admissão, desligamento e concessão de aposentadoria e pensão praticados no exercício; perspectivas de aposentadorias no médio prazo e estratégia de recomposição de pessoal; indicadores gerenciais sobre recursos humanos, no mínimo, no que se referir a:		
	a) Índice de abrangência de capacitação;	Não	erros na composição do índice.
	b) Índice de horas de capacitação.	Sim	
5.5	Análise crítica sobre a distribuição de servidores	não	não foi feita
6. PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE ORÇAMENTÁRIO, PATRIMONIAL, FINANCEIRO E CONTÁBIL.			
6.1.	Informações sobre as transferências mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, vigentes no exercício de referência, incluindo no mínimo: Quantidade física e financeira de convênios com status “a aprovar” e “a comprovar”; quantidade de convênios vencidos com os dois status; providências adotadas no exercício para saneamento da situação e cronograma executivo com vistas ao cumprimento dos prazos legais para cada fase dos instrumentos.	sim	



6.2.	Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da SR em contas contábeis pertinentes, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, levando-se em consideração o que determina os subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU/Plenário, a seguir discriminados:		
	a) os imóveis desapropriados e que ainda pertencem à Autarquia devem ser registrados em contas específicas do ativo real, discriminando a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	b) os imóveis já transferidos aos assentados mas que podem ser revertidos ao domínio da Autarquia em decorrência de cláusulas contratuais de reversão devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com controle, em conta corrente, dos beneficiários;	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	c) os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis.		Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	A demonstração do cronograma para registro contábil dos imóveis desapropriados no âmbito da SR deve contemplar as fases que o compreende com as respectivas datas, a comparação entre as ações previstas e as efetivamente executadas e a identificação do coordenador responsável.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
6.3.	Demonstração da gestão dos créditos a receber registrados nas contas contábeis 1.2.2.4.9.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros e 1.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos, contemplando, no mínimo as seguintes informações:	Não	não foi feita
	a) plano de providências para o efetivo recebimento dos créditos registrados na referida conta contábil, indicando:	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	i. cronograma com datas limite em cada fase;	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	ii. atividades previstas e executadas em cada fase;	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	iii. identificação do coordenador responsável.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	b) sobre os saldos:	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	i. saldo da conta contábil em 31/12;	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil. Reproduz o comando da



			DN sem acrescentar informação útil.
	ii. saldo vencido até o exercício de referência do relatório;	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	iii. valor total das parcelas cujo vencimento se deu no exercício de referência;	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	iv. valor total dos créditos recebidos no exercício.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	c) sobre o tratamento da inadimplência:	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	i. quantidade de inscrições e valor total inscrito na Dívida Ativa da Fazenda Nacional, nos termos do § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980;	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	ii. quantidade de inscrições e valor total inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, nos termos do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	d) sobre a evidenciação contábil:	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	i. critérios para a qualificação do crédito quanto às perspectivas de efetivo recebimento;	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
	ii. montante registrado em conta contábil retificadora específica relativo à provisão para créditos de liquidação duvidosa, em decorrência da qualificação de que trata o item anterior.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
6.4.	Principais atividades de controle instituídas pela área contábil e financeira da SR para assegurar a fidedignidade do registro contábil dos atos e fatos da gestão da SR, bem como para garantia do alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos relacionados ao subitem 6.3 acima.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
7. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E DE AUTOCONTROLE DA GESTÃO			
7.1.	Avaliação do funcionamento do sistema de controles internos administrativos da Superintendência, contemplando os seguintes elementos e de acordo com o quadro estabelecido na portaria de que trata o inciso VI do <i>caput</i> do art. 5º desta Decisão Normativa:		



	a) Ambiente de controle;	Sim	
	b) Avaliação de risco;	Sim	
	c) Atividades de controle;	Sim	
	d) Informação e Comunicação;	Sim	
	e) Monitoramento.	Sim	
7.2.	Principais controles instituídos para garantir o cumprimento dos objetivos estratégicos definidos para a Superintendência.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
7.3.	Principais controles instituídos pela Superintendência para assegurar a fidedignidade das informações dos registros informatizados do INCRA e corporativos da administração pública federal.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
7.4.	Principais controles instituídos pela Superintendência para assegurar a boa e regular gestão dos créditos a receber de parceiros e dos empréstimos concedidos, registrados nas contas contábeis 1.2.2.4.9.10.00 e 1.2.3.1.00.00, respectivamente.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
7.5.	Consolidação das informações sobre as Tomadas de Contas Especiais (TCE) instauradas pela Superintendência.		sim
8. CONFORMIDADES E TRATAMENTO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS			
8.1.	Demonstração do cumprimento das determinações do TCU no exercício.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
8.2.	Demonstração do cumprimento das recomendações do órgão de controle interno (CGU) no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior.	Não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
9. OUVIDORIA			
9.1.	Demonstração dos registros feitos por intermédio da Ouvidoria no âmbito de atuação da Superintendência, contemplando a quantidade de cada tipo de registro (denúncia, pedido de informações, etc.), prazos de atendimentos, proporção de registros não atendidos.	não	Reproduz o comando da DN sem acrescentar informação útil.
9.2.	Principais resultados no tratamento de registros feitos pela Ouvidoria relacionados a invasões de terras e conflitos no campo.		sim
10. CORREIÇÃO			
10.1.	Consolidação das informações sobre os Processos Administrativos Disciplinares (PAD) instaurados no âmbito da Superintendência, incluindo informações sobre a obrigação da Superintendência de registro de tais Processos no Sistema CGU-PAD.	não	Informou que no exercício de 2013 não foi instaurado nenhum Procedimento Administrativo Disciplinar, nesta SR-13/MT. Omitiu-se quanto aos processos instaurados em anos anteriores e sem conclusão.

A equipe da CGU identificou na DN nº 127/2013 um total 81 itens e subitens de informações que deveriam constar no Relatório de Gestão. O INCRA/MT SR-13 prestou informações para apenas 17 itens demandados pelo TCU, restando 64 informações incompletas ou ausentes do Relatório de Gestão de 2013 do INCRA/MT SR-13. A percentual de omissões ou erros na confecção do Relatório de Gestão corresponde a 79%.

Por meio do Ofício nº 1110/2014-INCRA/SR-13/G, de 12/05/2014, o INCRA/MT assim se manifestou:



“Conforme informado na manifestação do Registro 10, temos um único servidor atuando diretamente no Planejamento, sendo o responsável pela consolidação do Relatório de Gestão (RG), dependendo para isso do repasse das informações pelos diversos setores da Superintendência, o que ocorreu de forma tardia ou incompleta, apesar das diversas solicitações e reuniões no Gabinete da Superintendência. Ocorreram ainda, em alguns casos, divergências entre o conteúdo dos textos e os quadros referentes à execução física, provavelmente pelo fato de as informações constantes nos quadros referirem-se a monitoria realizada mês a mês, onde um servidor por ação e responsável por transmitir a informação ao serviço de Planejamento, sendo a informação repassada a sede através do módulo de monitoramento (SIR), sendo de acordo com orientação da sede a informação a ser utilizada no RG, porém na confecção do RG algumas Divisões apresentaram novos dados, não os corrigindo a tempo do envio do Relatório”.

“Informamos, ainda, que o servidor, até então responsável pelo serviço de Planejamento, foi removido para outra Superintendência, sendo que a servidora ocupante do cargo atualmente é oriunda do último concurso, tendo ingressado no quadro de servidores no ano de 2013, assim como os contadores que hoje se encontram em frente ao Serviço de Contabilidade, gerando alguns transtornos, que certamente serão dirimidos no ano corrente”.

A demora na entrega pelos chefes de divisão ao assegurador de planejamento das partes que lhes cabiam determinou o atraso no processo de consolidação do Relatório de Gestão, acarretando falhas na sua composição. A causa foi a falta de gerenciamento pelo dirigente máximo durante o processo de prestação de contas.

3.2.1.3 INFORMAÇÃO

Informações sobre a gestão, conforme especificado na DN TCU nº 127/2013, em relação aos conteúdos do Relatório de Gestão do exercício em referência.

Fato

Este item tem por objetivo avaliar a conformidade das informações sobre a gestão, conforme normativo do TCU que especifica a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação do Relatório de Gestão do exercício em referência, nos seguintes aspectos:

- a) se a unidade jurisdicionada apresentou as informações pertinentes à Identificação e Atributos da UJ e conforme termos do Anexo C da DN TCU nº 127/2013, que trata das Superintendências Regionais do Incra;
- b) se as informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme normativo do Tribunal de Contas da União.

Com base nos exames, verificou-se que no Relatório de Gestão do exercício de 2013, a Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso/SR-13 apresentou informações e apresentou dados pertinentes à Identificação e Atributos da UJ, relativamente aos itens requisitados no normativo do TCU.

Além disso, registra-se que o INCRA encaminhou tempestivamente o relatório de gestão do exercício 2013, tendo sido transmitido em 31/03/2014.

Não obstante esse fato, constatou-se que a Unidade deixou de informar no Relatório de Gestão diversos pontos.







Certificado: 201407459

Processo: 54240.000941/2014-53

Unidade auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso - Incra/SR-13

Ministério supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Cuiabá (MT)

Exercício: 2013

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

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis da Superintendência Regional em Mato Grosso do Incra/SR-13 - OS nº 201407459:

- Descontrole sobre os veículos patrimoniados, com 69 viaturas em situação não identificada pelo setor de transportes da SR-13 e, pelo menos, 13 inservíveis, sem a adoção de medidas administrativas para fins de baixa contábil, resultando em prejuízo ao desempenho operacional em atividades finalísticas da Unidade (Item 2.1.3.1);

- Falhas na articulação entre os setores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos convênios destinados à implantação de infraestrutura Básica em Projetos de Assentamentos, agravados pela falta de planejamento logístico e de pessoal para a execução das ações de fiscalização e acompanhamento de convênios (Item 1.1.6.1);

- Avaliações inadequadas no processo de desapropriação de imóveis resultam em aprovação pelo Comitê de Decisão Regional da SR-13 de imóveis rurais incidentes em áreas de proteção ambiental, com alto custo por famílias e pequena capacidade de assentamento (Item 1.2.3.1).

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 02 a 12 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.746.301-**	Superintendente Regional do Incra/MT	Regular com	Itens 2.1.3.1, 1.1.6.1 e 1.2.3.1 do Relatório de

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.854.711-**	Chefe da Divisão de Administração SR-13/A	Regular com ressalvas	Itens 2.1.3.1 e 1.1.6.1 do Relatório de Auditoria nº 201407459
***.468.891-**	Chefe da Divisão de Administração Substituto - SR13/A	Regular com ressalvas	Item 2.1.3.1 do Relatório de Auditoria nº 201407459
***.930.101-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento SR-13/D	Regular com ressalvas	Item 1.1.6.1 do Relatório de Auditoria nº 201407459
***.888.491-**	Chefe da Divisão de Obtenção SR-13/T	Regular com ressalvas	Item 1.2.3.1 do Relatório de Auditoria nº 201407459
Demais integrantes do Rol de Responsáveis	-	Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Cuiabá (MT), 14 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201407459

Processo: 54240.000941/2014-53

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso (SR-13)

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Cuiabá-MT

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Sr. Miguel Soldatelli Rossetto

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

Dentre as principais ocorrências verificadas, destacam-se as falhas na articulação entre os setores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos convênios destinados à implantação de infraestrutura Básica em Projetos de Assentamentos, avaliações inadequadas no processo de desapropriação de imóveis e descontrole sobre a frota de veículos.

Verificou-se que as causas de tais ocorrências consistiram em falhas na supervisão da gestão de convênios, em deficiências dos instrumentos de controles internos do Comitê de Decisão Regional e na gestão inadequada da frota veicular da Superintendência Regional. Visando sanar as ocorrências relacionadas à gestão de convênios, recomendou-se designar responsável com perfil técnico para coordenar a atuação da equipe de engenheiros do Incra/MT lotados na SR-13/D1, estabelecer mecanismos de planejamento das ações de fiscalização de obras de engenharia, assim como de acompanhamento da execução, considerando os comandos dispostos na Portaria MPOG/CGU/MF 507/2011; e nas Normas de Execução Incra nº 54/2006 e nº 111/2014. No que se refere às avaliações no processo de desapropriação de imóveis, objetivando a correção das ocorrências apuradas, foi recomendada a instituição de rotinas para a demonstração da capacidade de assentamento nos laudos agrônômicos de fiscalização; análise do custo do imóvel por família em comparação com parâmetros estabelecidos; instrução dos processos de desapropriação ou compra de imóveis com declarações de órgãos competentes acerca da inexistência de Unidades de Conservação ou de interesse ambiental, bem como de áreas em estudo para fins de demarcação de terras indígenas, e para a revisão dos Laudos Agrônômicos de Fiscalização e Laudos de Vistoria e Avaliação. Já quanto ao descontrole da frota de veículos, recomendou-se adoção de providências para o levantamento, classificação e registro contábil dos veículos à disposição das Unidades do Incra em Mato

Grosso; desfazimento dos veículos inservíveis e para a realização de estudo sobre o quantitativo e os tipos de veículos necessários ao atendimento das atividades de competência da Autarquia.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU no âmbito da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2012, verificou-se que de 24 recomendações emitidas, 08 foram consideradas atendidas (33,33%), 06 reiteradas (25,00%), 10 prorrogadas (41,67%). Assim, permanecem 16 (66,67%) pendentes de providências, registrando-se a deficiência no componente monitoramento dos controles internos da Unidade.

No que concerne aos controles internos administrativos da unidade, observou-se a necessidade de fortalecimento dos componentes ambiente e procedimento de controle, bem como da análise de riscos, relativos à gestão das informações sobre o público-alvo do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA. Na gestão de transferências, especialmente no que se refere à fase de análise das prestações de contas, restou observada a fragilidade nos procedimentos de controle e na análise de risco. As rotinas relacionadas ao componente monitoramento foram consideradas insuficientes, tendo em vista a permanência de 66,67%, das recomendações relativas à Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2012, pendentes de atendimento, bem como devido a não implementação das determinações do Acórdão TCU nº 1.582/2006 – Plenário pela Superintendência, referente a instauração de sindicância.

Ainda, dentro do escopo analisado, cabe destacar a elaboração, no âmbito das ações relacionadas ao provimento de infraestrutura de assentamentos, do denominado Kit Projeto Básico, o qual contempla orientações e diretrizes para auxiliar prefeituras municipais na confecção dos projetos básicos que antecedem a contratação de obras.

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

Brasília/DF, 21 de julho de 2014.