
Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Estado do Amazonas
– Incra SR(15) – AM**

2017

Brasília – 2018

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

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ANTONIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

RÉGIS XAVIER HOLANDA

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria, Ouvidoria e Corregedoria

MARCELE BOTELHO

Avaliação da Gestão

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

Gestor do Projeto

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

FABÍOLA DE MORAIS XAVIER COSTA

Atividade Correcional

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA

Obtenção de Terras - Controles Internos e Planejamento

REMO NONATO

Obtenção de Terras – Registros Contábeis

Especialistas Técnicos

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas

I.	INTRODUÇÃO	6
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	7
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	7
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	7
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE.....	11
B.I.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	12
B.II.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	13
B.III.	RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA.....	14
B.IV.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL.....	15
C.	CONCLUSÃO	16
D.	RECOMENDAÇÕES	17
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	20
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA.....	20
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA.....	20
1.1.1.	FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA	21
1.1.2.	OBTENÇÃO DE TERRAS NÃO AMPARADAS POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	22
1.1.3.	REALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO REGIONAL SEM O DEVIDO PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	23
1.1.4.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO	24
1.1.5.	ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS)	25
1.1.6.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL.....	26
1.2.	CONFORMIDADE DOCUMENTAL.....	26
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	28
1.3.1.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	28
1.3.2.	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	30
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	30
1.4.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES	31
1.4.2.	FRAGILIDADE NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS	31
1.4.3.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.	32
1.4.3.1.	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA (SIPRA)	33
1.4.3.2.	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)	34
1.4.3.3.	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)	34

1.4.3.4.	OUTROS SISTEMAS	34
1.4.4.	NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO	35
1.4.5.	FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....	36
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....	36
2.1.	AValiação DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	36
2.1.1.	AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	37
2.1.2.	CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO.....	39
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS.....	39
2.2.1.	INEXIGIBILIDADE E DISPENSAS DE LICITAÇÃO	40
2.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	40
2.3.1.	CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA	40
2.3.1.1.	CONVÊNIOS COM PRESTAÇÕES DE CONTAS PENDENTES DE ANÁLISE.....	40
2.3.1.2.	CONVÊNIOS COM RECURSOS A LIBERAR.....	41
2.4.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS	41
2.4.1.	BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO	42
2.5.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER.....	42
2.5.1.	DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS	42
2.6.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL.....	44
3.	AValiação DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	45
3.1.	CANais DE ACESSO DO CIDADÃO	45
3.1.1.	UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA	46
3.1.2.	AUSÊNCIA DE CENTRALIZAÇÃO PARA RECEBER, DISTRIBUIR E RESPONDER AS DEMANDAS DE OUVIDORIA. DEMANDAS SEM AUTUAÇÃO DE PROCESSOS OU SEM RESPOSTAS.....	49
3.1.3.	DOIS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM RESPOSTA.....	49
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS.....	50
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	50
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO.....	50
3.4.	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE	51
4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	51
4.1.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO	51
4.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....	52
4.2.1.	DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR	52
4.2.2.	DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO.....	53
4.2.3.	DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017	53
4.2.4.	DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS IDENTIFICADAS	54
4.2.4.1.	DA RACIONALIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO	54
4.2.4.2.	DA MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DO SIPRA	54

4.2.4.3.	DA COMUNICAÇÃO COM INCRA SEDE	55
5.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL	55
5.1.	AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL.....	55
5.1.1.	NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES.....	55
5.1.2.	FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES.....	56
5.1.2.1.	FALHAS NO CONTROLE DAS AÇÕES CORRECIONAIS.....	58
5.1.3.	CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD.....	58
5.1.3.1.	FALHA NO CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES NO SISTEMA CGU-PAD	59
5.1.4.	RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS.....	59
5.1.4.1.	AUSÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS SUFICIENTES PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES DISCIPLINARES.....	60
5.1.4.2.	AUSÊNCIA DE SERVIDORES SUFICIENTES PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES DISCIPLINARES	60
5.1.5.	COMISSÕES DISCIPLINARES	60
5.1.5.1.	CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR.....	61
5.2.	AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	61
5.2.1.	INDICADORES DE TEMPORALIDADE.....	62
	Tabela 13 – Relação de processos pendentes de análise e/ou instauração em 31/12/2017	62
5.2.1.1.	MOROSIDADE NA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	64
5.2.1.2.	RETARDAMENTO INJUSTIFICADO DE PROCESSO.....	65
5.2.2.	INDICADORES DE RESULTADO	67

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Amazonas (SR/AM-15), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

O escopo definido abrange: avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; avaliação correcional e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social.

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

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da SR, em Manaus/AM, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

Convém anotar que a versão final deste Relatório se encontra dividido da seguinte forma: Avaliação da Gestão, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e Achados de Auditoria, seção em que são apresentados os Exames de Auditoria.

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

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

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

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

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

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

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

- a. Plano Regional de Reforma Agrária inexistente;
- b. Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação inexistentes; e
- c. Ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR).

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, entretanto as terras sob responsabilidade da SR são, em sua quase totalidade, terras devolutas arrecadadas da União, e a aquisição de terras para a reforma agrária, por desapropriação, de forma onerosa, foi reduzida, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR
2010	980.000.000,00	0,00
2011	930.000.000,00	0,00
2012	670.816.666,00	76,11
2013	652.900.000,00	0,00
2014	716.225.926,00	0,27

2015	800.000.000,00	0,00
2016	333.401.507,00	179.657,12
2017	193.941.985,00	419.326,83

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, ainda, que dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Incra Sede, evidenciam a existência de 4 imóveis em fase processual de “Pré-Decreto, Port/em instrução”, de 2015, voltados para futura aquisição, cuja meta estava prevista para o ano de 2017, entretanto, segundo dados do sistema, não houve avanço na obtenção, de acordo com a tabela abaixo. Ressalta-se que destes quatro imóveis, dois seriam obtidos sob a forma de arrecadação, um por doação e um por desapropriação.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R\$) Terra Nua	(R\$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
Granada	9.162,52	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/08/2015
C1	1.404,27	Arrecadação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Pic Bela Vista	208,29	Doação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Camatiá	33.496	Arrecadação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015

Fonte: Sisote

7. Ante o reduzido gasto com desapropriação, face a gestão de terras devolutas, fragilidades verificadas nas peças de planejamento assumem menor criticidade. Já a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente obtidos assumem alta criticidade. Cabe destacar, portanto, conteúdo do relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, e que apresentou em junho de 2017 de forma sucinta o seguinte contexto de alertas de risco previamente direcionados à autarquia:

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

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

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

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

Dentre outras providências adotadas pela autarquia, **foi instituído grupo de trabalho em 2011 para elaboração de fluxo simplificado de andamentos processuais e sua**

repercussão contábil. Nessa época, o Incra solicitou à STN a criação e alteração de contas e eventos contábeis para o registro de seus imóveis no ativo imobilizado. Assim, a STN criou a conta 1.4.2.1.1.22.64, atualmente alterada pelo novo Pcas, para contabilização dos imóveis a registrar destinados à reforma agrária.

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

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

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

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

9. Por fim, trouxe o seguinte retrato ao final de 2016:

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

Segundo dados fornecidos pelo Incra, tendo por base o **Sipra**, há na carteira imobiliária da autarquia **7.733 imóveis** incorporados à reforma agrária que não foram titulados a assentados. Esses ativos perfazem a área total de **53.204.062,20 hectares**, distribuídos entre as trinta superintendências regionais da autarquia. O dado foi repassado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT/Incra). Aqui é interessante pontuar que há **divergência** entre essa informação e a obtida junto ao **acervo fundiário da autarquia**, disponível em endereço eletrônico. **Segundo essa fonte, o Incra possui 44.843.853 hectares** de terras destinadas à reforma agrária. **(grifo nosso)**

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

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

“kits” com documentação de suporte para reavaliação e registro no SpiuNet).

12. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram que a unidade vem trabalhando para dar cumprimento ao disposto no Acórdão. Sendo assim, o incremento de R\$ 8.157.029.715,38, em 2017, na conta contábil “Terrenos/Glebas”, conforme demonstrado no quadro a seguir, se referem à reavaliação de 88 imóveis e ao registro de 14¹ novos imóveis. Assim, dos 105 imóveis registrados, 3 não foram registrados nem reavaliados no exercício de 2017.

Tabela 3 – Evolução dos registros de imóveis da SR no SpiuNet

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	11.960.791,28	11.960.791,28	11.960.791,28
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	16.899.733,41	0,00	0,00
123210103	Terrenos e Glebas - SpiuNet	1.600,00	10.037.964.792,64	18.194.944.508,02
123210109	Fazendas, parques e reservas - SpiuNet	0,00	3.097.150,19	3.339.178,92
Total Geral		28.862.124,69	10.053.022.734,11	18.210.244.478,22

Fonte: Siafi – dez/2017

13. Míster constatar que a preparação dos “kits” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras que após conferência e digitalização dos documentos encaminha-os para a Contabilidade na Divisão de Administração efetivar a alimentação do SPIUNet.

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

15. Nessa linha, os exames realizados demonstraram que o Sipra continua possibilitando a alteração de dados sensíveis como as áreas dos imóveis e até mesmo sua exclusão por qualquer perfil de usuário. Ademais, vale ressaltar que o Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União – SPIUNet, utilizado para o registro patrimonial dos bens destinados à reforma agrária, apesar de apresentar integração com o Siafi, foi construído para a gerência da utilização dos “Bens de Uso Especial” da União, e não “Bens de Uso Dominical”.

16. Salienta-se, por fim, que não foram identificadas ações no âmbito da UPC voltadas para conciliação das informações constantes do Sipra, SNCR, Siafi e Sisote (base de dados desenvolvida, mantida e utilizada apenas por um servidor do órgão central desde 1998), permanecendo a não integração e consolidação dos diversos sistemas de gerenciamento e controle de informações sobre os territórios rurais nacionais.

17. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio de resposta à solicitação de auditoria a existência de 107 imóveis.

¹ Ressalta-se que no Relatório de Gestão 2017 a unidade apontou o cadastramento de 24 imóveis.

Entretanto, conforme dados extraídos do Sisote, foram identificados somente 4 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR, conforme fase processual a seguir discriminadas:

Tabela 4 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	4
	10 - AJUIZADA/SEM IMISSÃO POSSE (SR)	1
Com imissão na posse	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	3
	99 - VER PROJ NO SIPRA	1

Fonte: Sisote

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

19. Aliado a isso, a SR recebeu orientação² do INCRA-sede para que o registro dos imóveis ainda não inclusos no SPIUnet, fosse realizado diretamente no SIAFI, pelo valor global apurado em Planilha de Preço Referencial³ elaborada pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos – DT. Ocorre que, conforme planilha, à SR restava um saldo de 2 imóveis a registrar, entretanto o valor de ajuste proposto foi um lançamento no valor **negativo** de R\$ 8.843.256.581,95.

20. Diante de todo exposto, instado a se manifestarem quando da apresentação da versão preliminar desse Relatório, a UPC esclareceu, notadamente,, acerca dos controles gerenciais afetos à gestão dos bens imóveis que, encontra-se na concentração de esforços para melhorar seus controles, adotando procedimentos de conciliação das informações constantes dos sistema Sipra, SNCR, Siafi e Sisote.

21. Assim, caberá esta Ciset monitorar o desencadeamento das ações supra, a fim de que a situação da existência de múltiplas fontes de informação com divergências entre elas (quantitativos e valor dos imóveis) seja mitigada, proporcionando, assim, o aprimoramento das ferramentas de controle interno administrativo da Superintendência.

22. Ante todo o exposto, conclui-se que durante o exercício de 2017 os esforços empreendidos pela unidade para a regularização contábil dos imóveis destinados à reforma agrária representaram avanço no balanço patrimonial da unidade, conforme análise de conformidade e desempenho já apresentada.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

23. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e

² Memorando-Circular nº799/2018/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA (0819564), de 15/05/2018, cujo conteúdo remonta ao Ofício 84522/2017-MP, de 30/10/2017, que trata do procedimento recomendado em 2017 pela STN e SPU para o registro global.

³ Planilha SEI nº 0816981

eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar as ameaças (riscos) aos principais objetivos da UPC, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

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

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

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

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

26. Para a implementação de políticas públicas, a administração pública federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

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

28. Conforme registrado no anexo de achados, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC, na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, à capacidade de resposta a esses alertas e à conformidade à legislação vigente, avaliaram a gestão dos controles internos atinentes:

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

29. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária e financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 66 documentos registrados pelo próprio Contador no referido sistema.

30. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos 2.784 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017.

31. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que o Siconv apresentou durante o exercício uma série de alertas que não foram tratados de forma efetiva pelos gestores. Nesse sentido, registrou-se a ocorrência de transferências já finalizadas e: com prestação de contas pendentes de análise há mais de um ano; e com recursos a liberar.

32. Essas inconformidades evidenciam a existência de riscos reais quanto à execução dos objetos pretendidos, com potencial impacto no atingimento das metas e do resultado dos programas de governo executados de forma descentralizada.

33. Sob a perspectiva patrimonial, além daquelas inconformidades já contextualizadas no item “A – Gestão Finalística” que avaliou a gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, constatou-se, a partir da análise das contas contábeis patrimoniais, que o saldo de R\$ 192.318.272,86 das contas que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

34. Quanto à gestão do pagamento de pessoal, o levantamento realizado no Sistema de Trilhas de Pessoal deflagrou 69 inconsistências, representando um montante mensal total de R\$ 65.937,62, tendo sido apresentadas as justificativas para todas. Entretanto, desse total, o sistema bloqueou automaticamente duas inconsistências, relativas à reposição ao erário e registro de faltas de servidor, com respectivos descontos financeiros.

35. Assim, quando da manifestação da UPC acerca da versão preliminar, especificamente, sobre a reposição ao erário, a UPC informou a realização de notificação dos servidores aposentados e pensionistas envolvidos, via SIAPE. Assim, identificou-se a reposição do valor descontado direto na folha de pagamento, entretanto, verificou-se algumas situações do não acatamento da decisão da Administra, restando assim, o direito de recorrer na instância administrativa e judicial. Diante dessa situação, esta Ciset continuará o monitoramento, por meio do Sistema de Trilhas de Pessoal.

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

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

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

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

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

40. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que o Relatório de Gestão da Unidade trouxe as recomendações pendentes de providências em consonância ao identificado no sistema Monitor. Ainda deixou registrado que em decorrência de problemas operacionais não estava utilizando o sistema Monitor e que seria dado tratamento às recomendações no exercício de 2018.

41. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados destacam-se os esforços empreendidos pela gestão para tratamento dos indícios apontados. Nesse sentido, percebe-se que a Unidade vem procedendo às análises requeridas pelo TCU, embora ainda haja um grande número de beneficiários com indícios de irregularidade por analisar.

42. No que se refere às principais dificuldades operacionais (pessoal, sistema, orçamento e etc) encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão 775/2016, cabe destacar, conforme amplamente discutido no Anexo: i) limitação de pessoal; ii) falha na comunicação entre o INCRA-Sede e a Regional; e iii) falhas recorrentes no SIPRA.

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

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

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

44. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a deficiência nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

45. Ainda, foi constatada a ausência de ponto focal para recebimento e tratamento das demandas encaminhadas à SR, o que, combinado com a inexistência de aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários, impossibilita a quantificação e qualificação da prestação dos serviços prestados.

46. Por fim, evidenciou-se que foi estruturada no âmbito da UPC a função de Ouvidoria Agrária cuja finalidade precípua é prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo, não possuindo as atribuições de uma ouvidoria pública, conforme detalhado no Anexo.

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

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

49. Por fim, quando da manifestação da versão preliminar, no que tange às providências para os apontamentos voltados aos mecanismos de controle social e transparência, a UPC apresentou ações corretivas e preventivas, as quais serão acompanhadas por esta Secretaria, com o intuito de assessorar os gestores da UPC na formulação e implementação do plano de ação voltado ao atendimento dessa demanda.

B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL

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

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

52. Da análise do fluxo das ações disciplinares foi observado que embora a SR siga o fluxo previsto na Portaria Incra nº 191/2009, a mesma não possui um órgão responsável pelo recebimento de denúncias e representações, sendo essas recebidas, na maioria das vezes, pela Procuradoria Federal Especializada junto à Unidade, embora possua coordenação específica para registro, controle e acompanhamento de processos.

53. Sendo assim, em que pese a unidade possuir uma coordenação específica para registro, controle e acompanhamento dos processos, foi constatado morosidade na fase instauração de processos, em sua maioria em período superior a dois anos, e nas fases de inquérito e julgamento.

54. Da análise das informações constantes do CGU-PAD, referentes aos processos em curso, julgados e arquivados em 2017, constatarem-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, no registro e na tempestividade da atualização das fases dos processos. Vale destacar que a Superintendência publicou, no exercício de 2017, ordem de serviço designando

servidores para o cadastramento acompanhamento e registro dos processos no sistema, no entanto não houve capacitação dos mesmos.

55. No que se refere à infraestrutura, a SR dispõe de setor específico com sala e equipamentos para gestão, controle e acompanhamento dos procedimentos disciplinares, sendo composta por três servidores com dedicação exclusiva à atividade correcional. No entanto foi observado que há processos pendentes de instauração devido às dificuldades financeiras para custear as despesas com diárias e passagens.

56. No que se refere às comissões disciplinares, foi identificado que a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares sendo que a escolha de membros é realizada caso a caso entre servidores capacitados, disponíveis e/ou com experiência em procedimentos disciplinares anteriores, priorizando-se os servidores em exercício na própria Unidade.

57. Por fim, quando da manifestação da versão preliminar, no que tange às providências para os apontamentos ligados à atividade correcional a UPC apresentou ações corretivas e preventivas, as quais serão acompanhadas por esta Secretaria, com o intuito de assessorar os gestores da UPC na formulação e implementação do plano de ação voltado ao atendimento dessa demanda.

C. CONCLUSÃO

58. Especificamente quanto à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União vêm sendo atendidas, conforme verificado no Siafi o lançamento de 14 novos imóveis bem como na reavaliação de 88 imóveis anteriormente cadastrados. Entretanto a unidade deverá envidar esforços para que se promovam avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, uma vez que foram identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas notadamente quanto ao quantitativo e valor dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

59. Cumpre ainda alertar que a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados remete a ineficaz atuação do gabinete da Superintendência no exercício de suas funções de planejamento e controle, tais como: coordenar e acompanhar as unidades da Superintendência Regional, na elaboração dos seus planos, programas, ações e metas, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado; e coordenar, orientar e supervisionar a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária da Superintendência Regional.

60. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, destaca-se o empenho da unidade em apurar os indícios de irregularidades apontados pelo tribunal a despeito de todas as dificuldades enfrentadas notadamente no campo da limitação de pessoal, das falhas na comunicação entre INCRA-sede e a Regional bem como das falhas recorrentes no sistema Sipra.

61. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas das transferências voluntárias com vigência expirada, evidenciada nos sistemas Siconv e

Siafi.

62. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas, como ausência de segregação de funções e ausência de registro de restrição nos documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial, poderia melhorar o desempenho da unidade.

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

64. No que tange à atividade correccional, ficou demonstrado a necessidade de a unidade promover o aprimoramento do fluxo de procedimentos afetos à seara disciplinar bem como aprimorar os mecanismos de monitoramento das atividades de correção com o intuito de cumprir as fases do processo de forma tempestiva. Essas fragilidades refletiram no baixo desempenho da UPC quanto à tempestividade para a instauração de procedimento disciplinar e para o julgamento dos processos.

65. Ante o exposto, encaminha-se no item a seguir, recomendação, o qual contém os principais riscos evidenciados no presente trabalho, bem como seus principais impactos para a alta administração, de forma a orientar os gestores operacionais na implementação das providências cabíveis.

D. RECOMENDAÇÕES

66. Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos cuja materialização foi evidenciada durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; ou então se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

- 1.4) Risco evidenciado: Registros contábeis realizados em contas genéricas no Siafi.

Possíveis impactos: Ausência de fidedignidade dos registros contábeis, desconhecimento sobre a identidade do imóvel.

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

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

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

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

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

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

- 1.8) Risco evidenciado: Morosidade na análise de prestação de contas de transferências voluntárias.

Possíveis impactos: Celebração de novos convênios com convenientes que poderia estar impossibilitadas de receber transferências voluntárias, dificuldades no ressarcimento de eventuais danos ao erário bem como apuração de responsabilidades.

- 1.9) Risco evidenciado: Não realização de depreciação de bens móveis.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

- 1.10) Risco evidenciado: Contas contábeis de direitos a receber (créditos de instalação e títulos de regularização fundiária) sem a identificação de conta de ajuste para perdas.

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

3) Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

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

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

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

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

4) Gestão da atividade correcional

- 1.13) Risco evidenciado: Ausência capacitação em matéria disciplinar

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

- 1.14) Risco evidenciado: Ausência de área específica para gestão e tratamento das denúncias

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

- 1.15) Risco evidenciado: Ausência de controle específico para as demandas

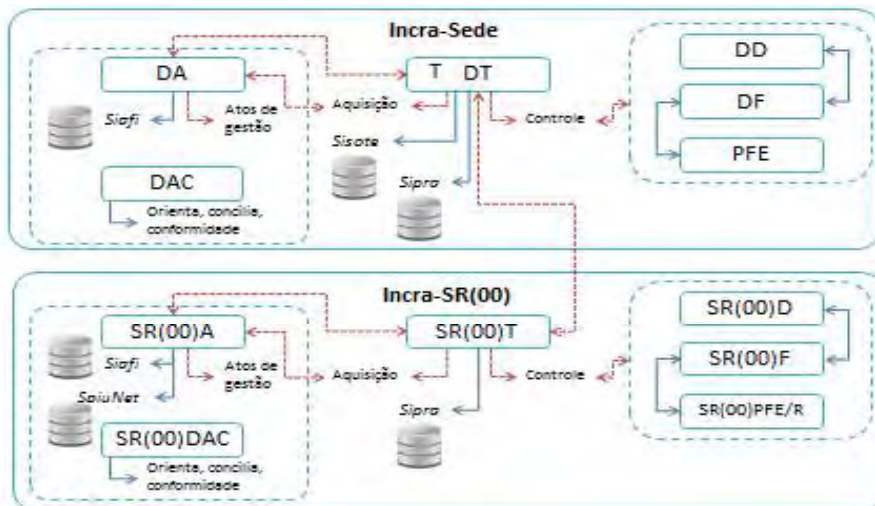
Possíveis impactos: Fragilidade na supervisão do processo administrativo, perda de prazos legais.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

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

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras

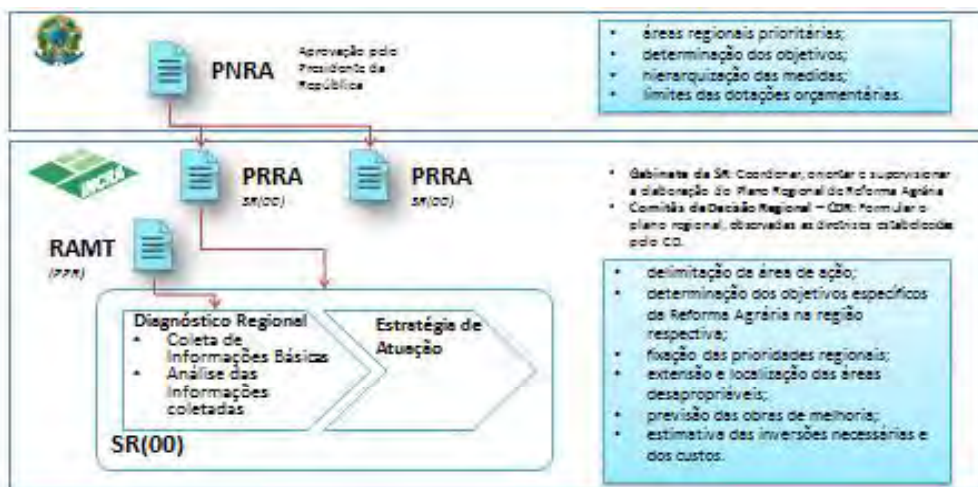


Fonte: Equipe Ciset/SG-PR.

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

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

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe Ciset/SG-PR.

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

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

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

5. Em que pese a vigência das diversas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre o planejamento na Reforma Agrária, a área responsável pela obtenção de terras da Superintendência Regional no Amazonas entende que os instrumentos de planejamento das ações não têm tanta aplicação, pois a demanda da Obtenção no “estado se encontra na destinação de glebas federais para assentamento de famílias”. Entretanto, considerando que restam 13.972 imóveis disponíveis e o CADÚnico⁴ apresenta uma relação de 120 acampados naquele estado, o planejamento das ações, precipuamente, o Diagnóstico Regional poderia nortear decisões para sanear esta situação.

6. Na avaliação referente à Superintendência Regional do Amazonas, foi constatado, também, que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Nacional de Reforma Agrária e Plano Regional de Reforma Agrária inexistentes; Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação inexistentes; Imóveis rurais de interesse para a reforma agrária fora da área de atuação prioritária elegida pela SR; Indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado.

7. Dentre os efeitos das fragilidades apontadas, lista-se: (a) pouca aderência entre as estratégias e os objetivos nacionais e regionais; (b) descumprimento de princípios fundamentais da administração pública (Decreto-Lei nº 200/1967: art. 6º e Lei nº 8.429/1992: art. 11), bem como de princípios constitucionais (Constituição Federal: art. 37, caput), em não atender por ação ou omissão à legislação vigente, especificamente, àquela que versa sobre a Reforma Agrária.

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

⁴ Acampados inscritos no CADÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06.

9. Como boas práticas realizadas pela UPC destacam-se a instituição, em 2017, da Câmara Técnica Regional, na qual, por atuação do grupo designado, analisa e emite o voto pela aprovação dos respectivos Relatórios de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), elaborados a partir do exercício de 2015 até 2017, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015, combinado com o art. 3º da Norma de Execução/Incra/DT/ nº 112, de 12 de setembro de 2014.

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

1.1.2. OBTENÇÃO DE TERRAS NÃO AMPARADAS POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

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

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

14. O Decreto-Lei mencionado combinado com o artigo 35 do Estatuto da Terra, atribuiu às superintendências do Incra a criação dos Planos Regionais de Reforma Agrária. Nos termos do Estatuto da Terra, esses planos antecederão, sempre, qualquer desapropriação por interesse social (art. 35, caput), além de preverem, entre outros, a fixação das prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis (incisos III e IV do art. 35).

15. A SR informou não possuir o Plano Regional de Reforma Agrária vigente. Somado a isso, tem-se a informação de que o último Plano Nacional de Reforma Agrária foi publicado em 2003. Como o Incra Sede não emitiu nenhuma versão atualizada do documento nacional, as superintendências regionais da autarquia ficaram sem indicação dos objetivos que pautariam novos planos regionais.

16. Em atendimento à Solicitação de Auditoria SA 2018/011-06 a SR informou que não há Plano Regional de Reforma Agrária - PRRA e quando solicitado a relatar como o Incra sede orienta e controla a produção e a consolidação do PRRA, exigidos nos termos do art. 35 da Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), combinados com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970, informou que o INCRA Sede não tem solicitado a elaboração.

17. Sobre apresentar a relação das áreas prioritárias de atuação definidas com base em diagnóstico regional, em cumprimento ao art. 2º da IN 83, de 30 de julho de 2015, combinado com o art. 2º da Portaria MDA nº6, de 2013, e do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, a SR respondeu: que “as áreas de atuação continuam a ser as áreas do último Diagnóstico Regional aprovado, que são: região metropolitana de Manaus, Boca do Acre, Canutama e Alto Solimões”.

18. A superintendência regional apresentou em resposta à SA nº 2018/011-09,

informações dos processos administrativos em andamento visando a obtenção de terras para a reforma agrária. Das análises ao documento, infere-se que as ações implementadas pela SR foram realizadas sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que fixasse as prioridades regionais, a delimitação da área de atuação e determinação dos objetivos específicos, portanto, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. REALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO REGIONAL SEM O DEVIDO PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

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

20. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. A SR relatou que as áreas de atuação continuam a ser as áreas do último Diagnóstico regional aprovado que são: região metropolitana de Manaus, Boca do Acre, Canutama e Alto Solimões. Destaque-se que não foi informada a data de aprovação do documento mencionado pelo Comitê de Decisão Regional – CDR.

21. Em análise à relação dos 120 acampados registrados no CADÚnico, observou-se que estes estão distribuídos em 14 áreas, conforme abaixo apresentado. E também, que somente três das áreas assinaladas pelos acampados registrados naquele Sistema, correspondem com as de atuação indicadas pela SR. Cumpre assinalar, que 58 acampados estão registrados nas três áreas, isto é, menos de 50% da demanda registrada no CADÚnico.

Quadro 1 – Distribuição regional dos acampados no estado do Amazonas

Localidade	Quantidade de acampados
Amaturá	4
Boa Vista do Ramos	4
Boca do Acre*	4
Canutama*	6
Careiro	1
Careiro da Varzea	3
Humaitá	5
Itacoatiara	3
Manacapuru	10
Manaquiri	4
Manaus*	48
Novo Airão	4
Silves	21
Tabatinga	3
Total Geral	120

22. Destaque-se o disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial: a efetividade e qualidade das ações governamentais e não-governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias. Assim, as aquisições realizadas sem um diagnóstico regional atualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

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

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

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

25. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. Entretanto, a Superintendência Regional do Estado do Amazonas não elaborou um Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado. Nos termos da IN 83/2015, a ausência do estudo prejudica o desenvolvimento territorial, pois acarreta indefinição de parâmetros para subsidiar decisões administrativas relacionadas à obtenção de terras para a reforma agrária.

26. A SR reportou que não tem ECGR regional, em descumprimento à IN 83/2015:

Informamos que ainda não temos este estudo na superintendência, pois falta a sede informar os dados mínimos que esse estudo deverá conter, mas que as áreas a serem criadas projetos, o ECGR do imóvel é documento obrigatório.

27. Em entrevista realizada durante os trabalhos de campo acerca das peças de planejamento de obtenção, especificamente quanto ao ECGR Regional sobre os seguintes aspectos: (i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização; (ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização; (iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados; (iv) outras informações que julgar necessárias, o chefe da Divisão de Obtenção da SR, afirmou o que segue: i) A SR não conseguiu elaborar o ECGR Regional pela falta de parâmetros mínimos que o documento deve conter e poucos estudos práticos de soluções técnicas para todos os municípios do Amazonas; ii) Falta o INCRA sede aprovar um Manual de Elaboração de ECGR contendo os parâmetros mínimos que este documento deve ter; iii) Muito importante pois qualifica a proposta de aquisição do imóvel para a

⁵ Acampados inscritos no CADÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018.

reforma agrária; iv) Não houve outras informações.

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

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

29. De maneira geral, no RAMT há a delimitação da área de atuação da superintendência em zonas homogêneas de acordo com características semelhantes de municípios, de solo, de relevo e de produção agropecuária, entre outras. A partir dessas delimitações, para cada zona homogênea é elaborada uma planilha de preços referenciais, que indica preços médios, mínimos e máximos de acordo com as principais tipologias de uso (pecuárias, lavoura) e graus de aproveitamento.

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

31. A Superintendência do Incra no Amazonas elaborou e aprovou em 2015 e 2017, o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs).

32. Em atenção ao item 1 da Solicitação de Auditoria nº 2018/011-06, que requer que seja apresentado o vigente Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), a SR informou que a delimitação geográfica dos Mercados Regionais de Terras - MRT foi definida através de Análise de Agrupamentos dos municípios do Estado, resultado na formação de 4 (quatro) mercados regionais de terras, quais sejam: MRT Manaus e Entorno, MRT Oeste Amazonense, MRT Centro Leste Amazonense e MRT Sul Amazonense.

33. Quanto à validade dos documentos em questão, a UPC informou ainda que:

O período de validade dos RAMTs é de um ano, renovados por igual período. Para os que encontram-se expirados, os procedimentos para realização das pesquisas de campo e elaboração dos RAMTs devem ser iniciados tão logo sejam disponibilizados recursos para este fim.

34. A Superintendência do Incra no Amazonas publicou o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs) em páginas

específicas do sítio eletrônico⁶ do Incra.

1.1.6. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL

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

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

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

38. A SR instituiu em 2017, pela Portaria/Incra/SR(15)/AM/Nº 025, de 15 de dezembro, a Câmara Técnica Regional. O grupo designado avaliou e indicou pela aprovação do RAMT e as PPRs elaboradas no exercício, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL

39. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR, em resposta ao item 7 da SA nº 2018/011-06, listou um estoque de 107 imóveis rurais, em trabalho de campo, foram analisados 10 (dez) processos administrativos de obtenção de imóveis rurais, selecionados aleatoriamente a partir dos processos relacionados na lista mencionada.

40. Cumpre ressaltar que se consideraram como imóveis já obtidos aqueles desapropriados, comprados, com cessão de uso ou adjudicados com, pelo menos, imissão na posse ou registro em cartório em nome do Incra.

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

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

⁶ Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) < http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/relat-rios-de-an-lise-de-mercados-de-terra-ramts/-sr-14---acre/ramt_sr14_ac_agosto_2016.pdf>. E as Planilhas de Preços Referenciais (PPR): < http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/relat-rios-de-an-lise-de-mercados-de-terra-ramts/-sr-14---acre/ppr_sr14_ac_2016.xls>

43. De acordo com as informações da SR, por meio da resposta da SA nº 2018/011-09, “os processos ficam guardados em armários. A Divisão de Obtenção de Terras – SR (15)T tem sob sua guarda a maior parte, especificamente no Setor de Serviço de Obtenção de Terras – SR (15) T-1; mas há também alguns junto à PFE (Procuradoria Federal Especializada) e no Arquivo Fundiário. No total são 13 processos com acompanhamento no SPIUnet (Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário de uso especial da União)”.

44. Informou também que tanto servidores quanto terceirizados têm acesso aos processos de obtenção de terras concluídos E ainda que, “em geral estes processos não possuem cuidado específico quanto a sua guarda e controle, recebendo o mesmo tratamento administrativo dos demais processos. O controle e guarda é feito pela Divisão de Obtenção de Terras, quando processo sob sua guarda e o Arquivo Fundiário e a Procuradoria quando dos processos lá sobrestados”.

45. A Divisão de Obtenção relatou que já iniciou a digitalização de seu acervo, mas priorizou os Processos de Assentamentos e, posteriormente, dará início à digitalização dos processos de Obtenção de Terras.

46. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados verificou-se que em todos os processos que compunham a amostra o documento de emissão na posse e/ou o registro de cartório em nome do Incra, foi encontrado.

Quadro 2 - Processos físicos analisados durante os trabalhos de campo

Processo de Obtenção	Nome do Imóvel	Imissão na Posse/Registro Cartorial
41.380.000796/88-84	PA Vila Amazonia	Sim
21.580.000475/96-17	PA Aliança	Sim
21.580.003246/87-45	PA Aquidaban	Sim
54.270.000285/2002-06	PA Iporã	Sim
41.380.001646/88-05	PA Nova Residência	Sim
54.270.003199/98-17	PA Panelão	Sim
54.270001676/97-84	PA Puraquequara	Sim
54.270.001519/99-68	PA Riozinho	Sim
41.380.002274/88-90	PA Terruaã	Sim
21.580.000247/93-40	PA Uatumã	Sim

Fonte: Seleção aleatória em campo.

47. A equipe que realizou os trabalhos de campo constatou que os processos físicos sofrem ação do tempo e que, de acordo com a UPC, até o momento não se tem tomado medidas para conservação destes processos. A UPC também relatou que os processos não são inventariados, mas que a unidade possui algumas planilhas para controle. E ainda que, “como se tratam de processos muito antigos e que eram movimentados em um sistema manual denominado COMPROT, alguns ainda não foram encontrados”.

48. Destaque-se que a digitalização dos processos de obtenção de terras, ainda não foi iniciado.

49. Como resultado constatou-se pela necessidade de realização de inventário entre os

processos registrados no COMPROT e os documentos físicos; implementação conferência dos procedimentos de digitalização dos processos no SEI de forma a garantir que todos os documentos asseguradores de propriedade e identificação do imóvel compoñham os arquivos digitais.

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

50. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento⁷ das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo Tribunal de contas da União que a Superintendência não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão já assentada em 2004. Ficou determinado à Superintendência que informasse nos seguintes relatórios de gestão a situação dos registros contábeis dos “Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária”, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente.

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

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

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

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

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

54. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado do Amazonas, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 18.210.244.478,22, conforme discriminado:

Tabela 5 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis

⁷ Acórdão 7739/2015 – 1ª Câmara.

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	11.960.791,28	11.960.791,28	11.960.791,28
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	16.899.733,41	0,00	0,00
123210103	Terrenos e Glebas - Spiunet	1.600,00	3.097.150,19	18.194.944.508,02
123210109	Fazendas, parques e reservas - Spiunet	0,00	3.097.150,19	3.339.178,92
	Total Geral	28.862.124,69	10.053.022.734,11	18.210.244.478,22

Fonte: SIAFI – dez/2017

55. Na primeira situação (conta 123210421) destina-se ao registro dos imóveis que ainda está em curso o processo de desapropriação na justiça federal, representado pela aquisição de terra nua, realizado por intermédio de Títulos da Dívida Agrária – TDA, cuja operacionalização é centralizada na Divisão Executiva de Finanças – DAF – SEDE-DF (UG 373083/37201) e posteriormente descentralizado para as respectivas Superintendências. Registram-se, também, na referida conta, as benfeitorias das propriedades adquiridas, cuja execução compete a cada Superintendência. Em ambos os casos, referem-se a imóveis ainda sem registro em cartório.

56. Além disso, a conta 123210424 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária, registra aqueles bens em que o registro do imóvel rural já foi realizado em cartório, em nome do Incra, inexistindo pendência judicial sobre o valor do imóvel desapropriado.

57. Também compõe o patrimônio imobiliário da Superintendência os imóveis registrados na conta **123210103** – Terrenos e Glebas, e **123210109** – Fazendas, Parques e Reservas destinadas ao registro dos imóveis cadastrados no Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet. Em decorrência da avaliação dos dados inseridos pela Superintendência no referido Sistema, foram identificados os seguintes imóveis cadastrados:

Tabela 6 – Detalhamento dos quantitativos de imóveis das contas contábeis oriundas do SPIUnet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
1	1.600,00	88	10.041.061.942,83	105	18.198.283.686,94

Fonte: SIAFI, 2017.

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

59. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência visando à regularização de tais registros contábeis de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado que foi promovido, no âmbito da Unidade, procedimento de inclusão de 1 (um) imóvel no SPIUnet durante o exercício de 2017.

60. Além disso, a evolução dos saldos da conta 123210109 - Fazendas, Parques e

Reservas - SPIUnet entre os exercícios de 2015 a 2017, sem a necessária redução dos saldos da conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária, combinado com a inexistência de procedimentos de conciliações com dados obtidos a partir de mecanismos de gerenciamento dos valores do patrimônio, pode ter por consequência a manutenção de saldos em duplicidade nas contas patrimoniais, conforme prescreve a Macrofunção 020344 – Bens Imóveis do Manual Siafi.

61. Tais registros, no âmbito da Superintendência, estão sob a responsabilidade da Setorial de Contabilidade, contrariando o princípio da segregação de funções, bem como as competências definidas no artigo 8º do Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009.

62. Consta-se, ainda, que inexistem informações conclusivas acerca do universo de imóveis que constituem o acervo patrimonial daquela Superintendência, bem como não existem controles internos administrativos e gerenciais que permitam o gerenciamento dos imóveis destinados à reforma agrária, que poderiam subsidiar o acompanhamento e conciliação dos registros contábeis, procedimentos não realizados pela Unidade, razão pela qual a fidedignidade dos valores não pôde ser confirmada.

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

64. Registre-se que a Setorial de Contabilidade da SR conta com 2 (dois) servidores lotados na setorial de contabilidade.

65. Consta-se, dessa forma, que durante o exercício de 2017 não foram adotadas medidas suficientes no âmbito da Superintendência que permitissem o registro contábil em valores atualizados, dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, procedimentos esses que permitiriam refletir, nos demonstrativos contábeis, o real patrimonial sob responsabilidade daquela Unidade com vistas a cumprir determinações da Corte de Contas.

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

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

67. Instada a se manifestar, a Setorial Contábil informou que estão “seguindo a Orientação Técnica Nº 01-2015-DAC (0790033) e as Mensagens SIAFI”, inobstante não apresentarem justificativas específicas para a falta do registro das restrições contábeis sobre o tema.

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

68. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Foram

avaliados os seguintes componentes do COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

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

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

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

71. Na Superintendência do Estado do Amazonas, a Divisão de Obtenção de terras contou com um quadro de 13 servidores no exercício de 2017, sendo 10 deles atuando no Serviço de Obtenção, conforme apresentado no Relatório de Gestão da unidade. Informou ainda que a última capacitação destinada ao macroprocesso obtenção de terras foi realizada em 2014.

72. A Divisão de Administração reportou que conta com duas servidoras, sendo uma lotada no Setor de Contabilidade e a outra no Setor do Patrimônio, ambas capacitadas na utilização do SPIUnet em 2016. A Divisão destaca ainda que o quadro de servidores é suficiente para efetuar as competências regimentais diárias. Porém outros controles e melhorias seriam implementados com a efetivação de mais servidores.

73. Desta forma, verifica-se a insuficiência de planos adequados de treinamento, tanto acerca do assunto e suas nuances quanto aos sistemas corporativos necessários para o registro e controle dos imóveis disponíveis para o Programa Nacional de Reforma Agrária.

1.4.2. FRAGILIDADE NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS

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

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

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

77. O estoque de terras, deve ser a base para o planejamento, articulação e

implementação de outras ações relevantes e consequências para a concretização do programa.

78. Em resposta a SA nº 2018/011-06, a SR encaminhou relação constando 107 imóveis rurais em estoque destinados ou a destinar à reforma agrária.

79. Ademais, é importante mencionar a ausência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA - vigente na SR, o qual deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária.

80. No entanto, por meio da resposta da Solicitação de Auditoria 2018/011-06, a SR informou que as áreas de atuação definidas com base em diagnóstico regional não foram alteradas, sendo as mesmas áreas do último diagnóstico regional aprovado, sem ter especificado a data.

81. Do site do Incra⁸, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no estado do Amazonas, até 31/12/2017, foram criados 145 assentamentos com capacidade para 71.206 famílias, sendo que 57.234 famílias assentadas, restando assim 13.972 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CADÚnico⁹ apresenta uma relação de 120 acampados naquele estado.

82. Nos trabalhos de campo, o Chefe da Divisão de Obtenção, quanto ao PRRA informou que “trata-se de um documento que a SR não elabora atualmente”. E ainda, que “a sede nos últimos anos não discute e não existe procedimento para realizar”. Afirma que o diagnóstico regional e respectivas áreas de atuação “são de pouca aplicação, pois a demanda da Obtenção no nosso estado se encontra na destinação de glebas federais para assentamento”; e também que, “se solicitado a Sede disponibiliza, mas a principal dificuldade é a aplicabilidade do documento”; “como o mercado de terras na maioria do estado não é dinâmico e a criação de projetos nos últimos 20 anos foi em terras públicas federais, o diagnóstico não atende a realidade local”. E, finaliza dizendo que “a sede informou no último encontro da diretoria de Obtenção que está reformulando o uso do diagnóstico”.

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

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.

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

85. Constatou-se a existência de um arcabouço legal que subsidia as ações do programa

⁸ <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>, consultado em 01/03/2018.

⁹ Acampados inscritos no CADÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06.

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

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

87. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados e internamente divulgados pela Superintendência Regional do Estado do Amazonas.

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

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

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

Quadro 3 – Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra	
Diretoria	Módulos compartilhados
Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT	Candidato, projeto e beneficiário
Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD	Beneficiário, crédito e titulação
Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF	Regularização fundiária e quilombola

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

90. Apesar de a SR não ter disponibilizado o relatório de usuário liberado para acesso ao Sipra, o chefe da Divisão de Obtenção afirmou que não existem empregados terceirizados com acesso ao Módulo de Obtenção por meio da senha de perfil “Gestor”. Devido a problemas no sistema, a equipe de campo não conseguiu verificar se servidores falecidos, aposentados e exonerados possuem acesso ao Sipra. O controle do nível de acesso e aos usuários do sistema é relevante em virtude de que testes mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

91. Registre-se que no relatório supramencionado, concluiu-se que o sistema é uma “ferramenta que não confere segurança às informações registradas” recomendando à Sede que

realizasse o aprimoramento do sistema.

92. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA integrando ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), a SR informou, por meio da resposta da SA nº 2018/0011-10, não ter conhecimento da existência de grupo de trabalho ou desenho de procedimento para essa finalidade. Desta forma, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

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

93. Em entrevista realizada com o Chefe da Divisão de Administração, foi informado que a instrução dos processos formalizando o “kit documental” está sendo organizada por servidor vinculado à Divisão de Obtenção. Após conferência, os processos são encaminhados para o Setor de Contabilidade na Divisão de Administração, para a alimentação do SPIUnet. Destaca-se que, segundo o chefe da divisão de Administração, no exercício de 2017, a SR efetuou o registro de 105 imóveis dos 107 citados na Planilha Geral de Imóveis Rurais.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

94. A SR informou que não utiliza o sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

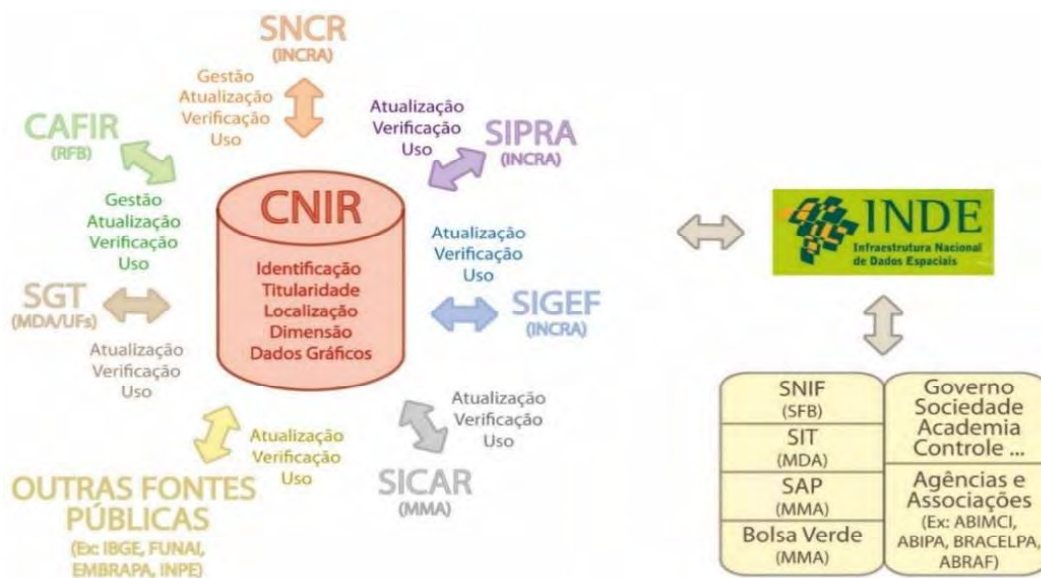
95. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

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

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

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

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



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

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

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

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

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO

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

e pela Lei nº 12.527/2011.

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

101. A SR apresentou o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) dividido em 4 Mercados Regionais de Terra. Verificou-se que metade dos Relatórios estão vigentes, datam de 2017. A UPC informou que os procedimentos para realização das pesquisas de campo e elaboração dos RAMTs expirados devem ser iniciados tão logo sejam disponibilizados recursos para esta finalidade.

102. Apesar de não ter emitido nenhum Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) na vigência da IN nº 83/2015, a SR percebe a pertinência do atendimento a norma afirmando que, quando houver a emissão de laudos, os seus respectivos extratos serão encaminhados para inserção no site da instituição.

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

1.4.5. FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS

104. Diante dos fatos expostos, não foram identificadas ferramentas e procedimentos destinados ao monitoramento das rotinas e atividades de controle voltadas para a gestão do processo de obtenção de terras.

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

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

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

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

dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

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

108. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas.

109. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

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

111. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

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

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

2.1.1. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

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

Tabela 7: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo Documento	Total
NOTA DE LANÇAMENTO	34
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	32
Total	66

Fonte: SIAFI – mar/2018.

115. Ademais, constatou-se também que o servidor responsável pela Conformidade de Registro de Gestão emitiu 108 empenhos, no montante de R\$ 3.000.675,65, que posteriormente foram submetidos a sua avaliação de conformidade documental.

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

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

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

(...)

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

II - De Contabilidade:

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

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

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

I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;

(...)

V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

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

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

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

120. Ao avaliar as redações supracitadas, combinado com o princípio de controle interno

da segregação de funções, observa-se que a realização de registros contábeis por parte da Setorial de Contabilidade somente se aplicaria em casos excepcionais e objetivando ajustes, considerando que os atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial serão objeto de apreciação e comporão a Conformidade Contábil, de competência do Contador.

2.1.2. CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO

121. No decorrer do exercício foram gerados 2784 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, verificou-se que nenhum desses documentos tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

Tabela 8: Documento emitidos

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	1046
ORDEM BANCARIA	756
NOTA DE EMPENHO	617
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	116
DARF	85
PROGRAMACAO FINANCEIRA	61
NOTA LANCAMENTO	38
GPS	33
PRE-EMPENHO	25
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	7
Total Geral	2.784

Fonte: SIAFI - mar/2018

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

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

122. A fim de atender ao escopo sobre a avaliação da gestão de compras e contratações estabelecido pela Corte de Contas no item 6 do anexo II da DN nº 163/2017, de 6/12/2017, as verificações realizadas buscaram responder às seguintes questões de auditoria: (i) os processos de licitação realizados durante o exercício foram regulares? (ii) Os processos de dispensa e inexigibilidade realizados durante o exercício foram regulares?

123. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 13 processos de compras, totalizando R\$ 574.152,16, conforme a seguir discriminados:

Tabela 9: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Quantidade	%	Valor Total Homologado (R\$)	%
Inexigibilidade de Licitação	8	61,54%	491.730,00	85,64%
Dispensa de Licitação	5	38,46%	82.422,16	14,36%
Total Geral	13	100,00%	574.152,16	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018.

2.2.1. INEXIGIBILIDADE E DISPENSAS DE LICITAÇÃO

124. Nos exames realizados, observou-se que os procedimentos adotados objetivaram contratações para locação de imóveis, de despesas de pequeno valor, com concessionárias de serviços públicos como água, luz, correios e publicação em diários oficiais e emergencial para locação de Copiadoras, Impressoras, Scanner, Assistência Técnica Preventiva e Corretivas.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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

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

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

128. Verificou-se, embora a UPC tenha buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, problemas no controle e na cobrança de prestações de contas; atuação insuficiente na análise das prestações de contas; e, acompanhamento insuficiente de algumas transferências.

2.3.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.3.1.1. CONVÊNIOS COM PRESTAÇÕES DE CONTAS PENDENTES DE ANÁLISE

129. Por meio de consulta ao sistema SIAFI, constatou-se a existência de convênio com status de “A aprovar”, “Prestação de Contas em Análise” e “Prestação de Contas em Complementação” há mais de um ano, em desacordo com a legislação:

Tabela 10: Convênios com prestação de contas pendentes de análise.

Número	Situação	Data fim da vigência	Valor a aprovar (R\$)
596446	A aprovar	2010	1.824.000,00
598071	A aprovar	2010	3.000.000,00
640437	A aprovar	2013	4.500.000,00
643620	A aprovar	2010	2.650.000,00
704401	Prestação de Contas em Análise	2009	1.074.843,00
704402	Prestação de Contas em Complementação	2010	478.440,00
718055	Prestação de Contas enviada para Análise	2012	723.602,45
724200	Prestação de Contas enviada para Análise	2010	863.190,38
Total			15.114.075,83

Fonte: SIAFI – mar/2018.

130. O gestor informou que o convênio 596446 encontra-se no gabinete e teve sua inadimplência suspensa, sendo sugerida a abertura de TCE (Processo 54270.004570/2007-01).

Quanto aos convênios 598071, 643620, 704401, 704402, 718055, 724200, encontram-se na Divisão de Administração, estão em fase de análise de prestação de contas final (técnica e financeira), com previsão de término no mês de junho de 2018, sendo que o lapso temporal se deu em vista o reduzido número de servidores na Superintendência com os conhecimentos necessários para realizar as análises. O convênio 640437 foi encaminhado a Divisão de Administração sendo sugerido a não aprovação de sua prestação de contas e a abertura do devido Processo de TCE (Processo 54270.004570/2007-01).

131. Permanece a pendência tendo em vista que os convênios foram finalizados em 2009, 2010, 2012 e 2013 sem que suas prestações de contas tenham sido analisadas até o exercício de 2018.

132. Vale lembrar o contido na Instrução Normativa STN nº 1/1997 que determina que a partir da data de recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação ou não, enquanto que as Portarias Interministeriais nº 127/2008 e 507/2011 estabelecem o prazo de noventa dias para análise dos processos.

133. Recomenda-se que sejam analisadas todas as prestações de contas de convênios, de forma tempestiva conforme determina a legislação e, ainda, que as informações sobre os convênios sejam atualizadas nos sistemas SICONV e SIAFI.

2.3.1.2. CONVÊNIOS COM RECURSOS A LIBERAR

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

Número	Ano fim da vigência	Valor firmado (R\$)	Valor a liberar (R\$)	% a liberar
793643	2017	3.711.887,50	1.335.864,65	36%
718055	2012	1.288.000,00	564.397,55	44%
TOTAL		4.999.887,5	1.900.262,2	

135. O gestor informou que o convênio 793643 não teve recursos repassados na íntegra para o conveniente, em razão de não terem sido disponibilizados a tempo pelo Incra/Sede, e que, foram verificadas irregularidades na execução do ajuste pelos Técnicos, que sugeriram a não liberação de recursos até que as pendências fossem sanadas.

136. Quanto ao convênio 718055, informou que os recursos não foram repassados na íntegra para o conveniente, em razão de não terem sido disponibilizados a tempo pelo Incra/Sede.

2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

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

138. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do SIAFI, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os BENS MÓVEIS representavam o

montante de R\$ 26.733.535,75, constando-se a seguinte situação: Bens Móveis a Alienar pendentes de regularização, no montante de R\$ 1.514.860,36.

2.4.1. BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO

139. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Unidade, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, a conta 123110000-BENS MÓVEIS apresentava saldo R\$ 26.733.535,75, dos quais R\$ 1.514.860,36 referem-se à conta 123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR.

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

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

142. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício nº 14240/2018/SR(15)AM-G/SR(15)AM/INCRA-INCRA, que:

“Por intermédio do Processo nº 54270.000680/2016-86, foi concluído com uma baixa no valor de R\$1.134.988,86 (Um Milhão, Cento e Trinta e Quatro Mil, Novecentos e Oitenta e Oito Reais e Oitenta e Seis centavos de Reais), na Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas - INCRA/SR(15).

Nas demais UGs, encontra-se em tramitação procedimento para que seja efetuada a baixa dos valores.”

143. Em que pese justificativa apresentada por essa Superintendência Regional do Amazonas e confirmada no sistema em relação à baixa do valor de R\$ 1.134.988,86, constata-se que os saldos remanescentes nas demais unidades gestoras estão pendentes de alienação há mais de cinco anos, demonstrando a necessidade da Administração adotar as providências legais.

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

2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.5.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

145. Os direitos a receber no âmbito da Superintendência são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R\$ 192.318.272,86 em dezembro/2017:

Tabela 11: Direitos a receber

UG	Descrição UG	Conta Contábil	Descrição	Saldo Dez-2017
----	--------------	----------------	-----------	----------------

373025	Super. Estadual do Amazonas-Incra/SR-15	121110301	= Empréstimos concedidos a receber	170.561.150,86
			= Créditos a receber - Regularização	
		121219808	Fundiária	20.923.595,13
373026	Projeto Fundiário Boca do Acre	121110301	= Empréstimos concedidos a receber	608.500,00
373027	Projeto Fundiário Humaitá - AM	121110301	= Empréstimos concedidos a receber	225.026,87
Total Geral				192.318.272,86

Fonte: SIAFI – dez/2017

146. Na conta 121110301-Empréstimos Concedidos a Receber são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 200 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

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

148. Atualmente, constam 33 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro PF3725020 referente a entidade RIO JUMA, no valor e R\$ 6.914.349,92, representando 33,05% do saldo atual da conta contábil.

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

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

151. Em resposta à Solicitação de Auditoria a unidade informou por meio do Ofício nº 14240/2018/SR(15)AM-G/SR(15)AM/INCRA-INCRA, que:

Gestão de Direitos a Receber - itens “c” e “d” – encaminhamos Nota Explicativa quanto a Conta Contábil –1.21.1.1.03.01 – Empréstimos Concedidos a Receber, e Nota Explicativa quanto a Conta Contábil 1.2.1.2.1.98.08 – Regularização Fundiária

NOTA EXPLICATIVA – BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO NÃO CIRCULANTE

DEMAIS CRÉDITOS E VALORES A LONGO PRAZO

CRÉDITOS A RECEBER – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Diante do exposto, a Coordenação-Geral de Contabilidade na Sede do INCRA e o Serviço de Contabilidade nas Superintendências Regionais, somente poderão registrar as variações patrimoniais na conta contábil acima quando forem disponibilizadas pelas áreas técnicas competentes as informações necessárias.”

NOTA EXPLICATIVA – BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO NÃO CIRCULANTE

CRÉDITO INSTALAÇÃO (CRÉDITO ANTIGO)

Considerando que segundo estimativas preliminares boa parte do saldo da conta de empréstimos concedidos (crédito antigo) será baixada decorrente da remissão e/ou recolhimento dos saldos e ainda que somente após a edição de norma regulamentadora sobre a renegociação das dívidas e alimentação do SNCCI será possível iniciar o processo

de cobrança dos créditos não remíveis, não é possível, ao menos por enquanto, estimar e contabilizar a provisão para devedores duvidosos.

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

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

2.6. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

154. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de comparações automáticas entre dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), busca identificar até 72 inconsistências em pagamentos a servidores públicos. Para dar tratamento às situações levantadas, as informações das inconsistências são cadastradas no sistema Trilhas de Pessoal da CGU (STA), ambiente virtual acessado pelos órgãos e entidades para apresentar esclarecimentos e pelos órgãos de controle interno do poder executivo federal para avaliar as justificativas apresentadas.

155. O último levantamento de inconsistências se refere a folhas de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e entidades ao acessarem o sistema Trilhas de Pessoal podem apresentar e/ou atualizar as justificativas em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de 2016, dezembro e junho de 2015 e junho de 2014. Logo, os órgãos de controle interno têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências pendentes, sem se ater a competência específica. No caso atual, os dados se referem à situação apresentada em 23 de janeiro de 2018.

156. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas, estagiários e dependentes constantes no Siape é do titular da unidade de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade, do ordenador da despesa de pessoal e do detentor da senha de acesso que procedeu aos lançamentos, conforme disposto na Portaria nº 978, de 29 de março de 1996, emitida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma Federal, e na Norma de Segurança nº 4, de 12 de julho de 2006, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

157. Como resultado das análises, foram identificadas 69 inconsistências relativas à SR, no total mensal de R\$ 65.937,62, que tiveram as justificadas apresentadas pela Unidade. Entretanto, o sistema bloqueou automaticamente duas inconsistências, relativas à reposição ao erário e registro de faltas de servidor, com respectivos descontos financeiros.

158. A Unidade, por meio do Ofício nº 8646/2018/SR(15)AM-G/SR(15)/AM/INCRA-INCRA, esclareceu a respeito de restituição de valores ao erário e registro de faltas, da seguinte forma:

Com relação a reposição ao erário a ser feitos pelos ex-servidores aposentados, Gracinda Soares Ferreira; Luiz Francisco Ventilari e Hercílio Alves Moniz, estes estavam repondo os respectivos valores devidos, via desconto em folha de pagamento, entretanto vieram a óbito (anexada ficha extraída do Siape);

No que tange ao remanescente de valores a título de reposição ao erário, as pensionistas Antônia de Oliveira Porto (viúva de Augusto da Cunha Porto) e Marilda de Carvalho Santos (viúva de Clovis Penedo dos Santos), não acataram a decisão da Divisão de Administração-INCRA-AM, se reservaram ao direito de recorrer administrativamente e judicialmente. Assim, o assunto foi encaminhado à Procuradoria Federal Especializada do INCRA; e Os servidores Aurino Gomes de Araújo e Vilma Ferreira Raposo Câmara, também, apresentaram recurso que será submetido à Procuradoria Federal Especializada; e A respeito do registro de falta do servidor A. C., informou que foi realizado o registro no Sistema Siape, e que a falha se deu em razão da mudança no sistema de lançamento desse tipo de ocorrência e a adaptação e, ainda, o fechamento da folha.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

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

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

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

162. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU nº 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

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

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

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

164. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demandas encaminhadas pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), pedidos de acesso à informação interpostos via Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) encaminhados pelo Incra-Sede, e Sala de Cidadania Digital, “ambiente virtual que concentra em um único lugar serviços de auto atendimento, solicitações de serviços e agendamento de atendimentos e encaminhamento de críticas e sugestões por parte dos beneficiários da reforma agrária e proprietários rurais. Além da instalação

na estrutura física na Superintendência, unidades avançadas e em algumas prefeituras parceiras, qualquer usuário pode acessá-la diretamente através da Internet, utilizando as chaves de acesso à sua página (CPF, número de inscrição do imóvel, etc.)”.

165. O Relatório de Gestão registra 20 manifestações encaminhadas pela OAN, das quais apenas 14 constam como atendidas. Entretanto em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/011-01, a Superintendência informou que das 20 manifestações, apenas 3 constam como resolvidas. Esses dados não coincidem com a informação prestada pela Ouvidoria Agrária Nacional, em que constam 3 manifestações encaminhadas à SR, cujas respostas não foram encaminhadas à OAN.

166. Em relação ao e-SIC, foram registradas 13 solicitações e 14 pedidos de acesso à informação encaminhados à Superintendência.

167. Quanto ao atendimento presencial, o Relatório de Gestão informa que, em 2017, foram recepcionadas na Superintendência Regional do Incra no Amazonas o total de 15.948 pessoas, que buscaram atendimento aos serviços prestados pelo Incra. Em contrapartida, houve abertura de 5.847 documentos/processos nos sistemas (SISDOC, SISPROT e SEI) adotados pela SR.

168. Cumpre registrar que não houve registro de manifestação encaminhada pela área do Incra-Sede que está tratando das manifestações via e-OUV.

169. É importante ressaltar, que a partir deste diagnóstico que constata deficiência nos controles da unidade nova rotina deverá ser implementada com o registro de todas as manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

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

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

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

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

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

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

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

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

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

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

(...)

IV - De Ouvidoria Agrária:

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

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

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

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

182. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas deverá designar ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Incra-Sede, promovendo a gestão dessas demandas e o atendimento pessoal ao público externo e interno. Tais medidas

contribuirão para o fortalecimento do controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

3.1.2. AUSÊNCIA DE CENTRALIZAÇÃO PARA RECEBER, DISTRIBUIR E RESPONDER AS DEMANDAS DE OUVIDORIA. DEMANDAS SEM AUTUAÇÃO DE PROCESSOS OU SEM RESPOSTAS

183. De acordo com o Relatório de Gestão, a “Ouvidoria Agrária Regional recepcionou demandas por diversos conflitos nos anos de 2009 a 2017, dada a complexidade, foram formalizados processos e outros encaminhados através de expedientes para os setores e órgãos competentes com a implantação do SEI, a Ouvidoria Agrária Regional esta empenhada e resgatando quando há demanda de processo físico para digital, desta forma organizando e dando procedência para melhorar o trabalho”.

184. Ainda sobre o assunto, o Relatório de Gestão informa, sobre os sistemas SISDOC e SISPROT, que “não possuem relatórios que possibilitem as extrações de dados que permitam identificar a quantidade de processos distribuídos para análise e a quantidade de processos finalizados, nem também o tipo de serviço, tipo de demanda, quantidade atendida e o custo”. Dispõe ainda que “as demandas de forma geral são registradas no Sistema de Protocolo (SISDOC), mas esse sistema não possui registros/relatórios que classifiquem os tipos de demandas. As demandas são encaminhadas as respectivas áreas de acordo com as suas competências regimentais”.

185. Portanto, resta demonstrado que não há centralização na recepção, distribuição e resposta das demandas de ouvidoria, o que dificulta o controle interno e o acompanhamento do envio das respostas aos demandantes.

186. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/02-17, a Ouvidoria Agrária Nacional informou que a Superintendência não encaminhou resposta a 3 demandas àquela unidade. O Relatório de Gestão da SR registra 20 demandas, das quais apenas 14 foram atendidas.

187. Conforme já mencionado, o Relatório de Gestão registra 20 manifestações encaminhadas pela OAN, das quais apenas 14 constam como atendidas. Entretanto, em resposta à SA nº 2018/011-01, a Superintendência informa que das 20 manifestações, apenas 3 constam como resolvidas. Esses dados não coincidem com a informação prestada pela Ouvidoria Agrária Nacional em que constam 3 manifestações encaminhadas à SR, cujas respostas não foram remetidas à OAN. Além disso, esta equipe de auditoria constatou que em diversas demandas não houve autuação de processos.

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

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

3.1.3. DOIS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM RESPOSTA

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

federal.

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

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

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

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

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

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

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

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

197. O Incra-Sede ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, conforme informado em seu Relatório de Gestão. A autarquia não realizou no exercício pesquisa de satisfação, também prevista no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela autarquia.

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

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

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

200. A autarquia traz informações referentes aos serviços diretamente prestados ao cidadão e contempla os canais de atendimento das demandas e presta informações sobre a

estrutura, o organograma, a relação de gestores e os contatos das unidades da autarquia em todo o país.

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

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

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

203. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (<http://www.incra.gov.br/am>), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos. Entretanto não há informações sobre os telefones da Superintendência, constando apenas os contatos da Sala de Cidadania. Também não constam dados do Ouvidor Agrário Regional.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

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

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

205. Nesse contexto, importa destacar que, no exercício de 2016, o Decreto nº 8.780 transferiu para a Casa Civil da Presidência da República as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinguindo-o enquanto órgão ministerial e transformando-o em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD; em seguida, o Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, alterou o Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007, vinculando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA à Casa Civil por meio da SEAD.

206. O cenário de mudanças fez com que as competências de controle interno das unidades mencionadas fossem transferidas do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU para esta Secretaria de Controle Interno – Ciset/SG/PR, inclusive no que tange ao acompanhamento das providências adotadas para o atendimento das recomendações do órgão de controle interno.

207. Menciona-se, ainda, que a CGU utiliza-se de sistema específico para essa atividade, qual seja o sistema Monitor, o que ensejou pedido de acesso ao mencionado sistema, por parte

dessa Ciset/SG-PR, para conhecimento das providências adotadas, até o momento, pelas Unidades Gestoras.

208. Assim, em consulta ao sistema Monitor, observou-se que há 20 recomendações pendentes de reposta pelo Gestor, sendo que, deste total, 11 a data limite de atendimento se encerrou em 2014 e o restante em 2015. Quanto ao conteúdo, as recomendações tratam de fragilidades nos controles internos da gestão, notadamente no que diz respeito à gestão orçamentária, financeira e contábil, transferências voluntárias e compras e contratações. No que tange às atividades finalísticas, foram identificados fragilidades no controle da concessão créditos de instalação bem como da lista de beneficiários do programa obtenção de terras.

209. Em consulta ao Relatório de Gestão da Unidade, observou-se que a mesma trouxe as recomendações pendentes de providências em consonância ao identificado no sistema. Ainda, deixou registrado que em decorrência de problemas operacionais não estava utilizando o sistema e que seria dado tratamento às recomendações no exercício de 2018.

210. Instada a se manifestar, por meio de solicitação de auditoria, a unidade confirmou que não foi dado tratamento às recomendações durante o exercício de 2017, entretanto informou que está providenciando a atualização das providências com a respectiva inserção das mesmas no sistema, tendo se comprometido a finalizar o processo até o fim de março de 2018.

211. Cabe alertar à UPC, que o órgão de controle interno avalia, aponta riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

212. Salienta-se, ainda que, o Plano de Providências Permanente, constante do sistema Monitor, é um instrumento de controle interno administrativo, no qual é realizado o monitoramento contínuo das ações corretivas e preventivas tomadas pelo gestor para atendimento das recomendações já exaradas pelos órgãos de controle interno, bem como as recomendações resultantes de ações de controle futuras.

213. Dessa forma, destaca-se que as recomendações pendentes de atendimento precisam de esforços permanentes da Unidade visando um acompanhamento e atualização das providências com vistas a mitigar os riscos identificados bem como agregar valor às atividades da unidade.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

214. Foram analisados os esforços empreendidos pela Unidade para o atendimento do Acórdão nº 775/2016, do Plenário. Para isso, as análises foram norteadas pelos seguintes questionamentos:

- A SR adotou providências para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016?
- Quais as principais dificuldades operacionais (pessoal, sistema, orçamento e etc.) encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão?
-

4.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

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

216. Assim, segundo informado pela UPC e confirmado pela equipe de auditoria, no exercício de 2017, havia 57.210 famílias registradas na relação de beneficiários, das quais 33.165 ocorrências foram identificadas pelo TCU com indícios de irregularidade.

217. Quanto à operacionalização das notificações, a SR adotou a estratégia de se utilizar das diversas ações do INCRA (vistorias para titulação, concessão de crédito, entrega do documento de titulação, entre outros) para que as equipes de campo pudessem realizar a divulgação da lista de beneficiários que haviam sido bloqueados, ou seja, articulou a ação de notificação com as demais atividades da Unidade.

218. Com base no plano, a UPC priorizou os esforços para o tratamento do indício nº 13, o qual envolve conflito entre o local do lote recebido e o local da residência. Na visão da entidade esse indício é de baixo grau de complexidade e abrange a maioria dos casos, 13.801 beneficiários.

219. Segundo justificativa da UPC, a família assentada registra o CADÚnico na municipalidade mais próxima da sua residência. Por isto, a existência de CADÚnico em um dos municípios de localização do assentamento não se configura inconsistência ou irregularidade, mas sim, que a família fez ali seu cadastro. Vale ressaltar que vários projetos de assentamentos possuem seu território em mais de uma jurisdição municipal.

4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

220. Nesse sentido, o indício 13, acima citado como prioritário, representou 403 situações com atuação por parte da SR até o momento tendo sido realizado a partir de trabalho de mesa, o qual consistia na pesquisa no sítio do MDS e, ao comprovar que o CADÚnico estava cadastrado em um dos municípios de circunscrição do assentamento, consequente desbloqueio ou manutenção do bloqueio, conforme o caso.

221. Quanto aos indícios restantes, segundo a Unidade, se fez necessária a avaliação da documentação comprobatória para cada caso, seguindo as orientações dispostas no Manual Operacional, versão 2.0 elaborado pela Coordenação Geral de Implantação do INCRA Sede – DTI, o qual objetivou orientar e organizar os procedimentos para as análises, deferimento ou indeferimento. O resultado alcançado pela Superintendência, para os demais indícios, foi a análise conclusiva de 101 processos de beneficiários.

222. Do total de casos analisados em que houve o julgamento de mérito (504), selecionou-se uma amostra de dez processos, a fim de verificar a existência e consistência: i) da documentação; ii) da análise; e iii) da manifestação do superintendente pelo deferimento ou pelo indeferimento da documentação apresentada, manifestando-se pela configuração ou afastamento da irregularidade. Da verificação realizada, restou evidenciado que a documentação suporta as conclusões dispostas para cada caso.

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

223. Como resultado, pode-se evidenciar que do universo de 33.165 indícios de irregularidade identificados pelo TCU, a UPC analisou 612 situações, sendo que em relação a 108 dessas famílias restou impossibilitada a avaliação tendo em vista a pendência de apresentação de documentos complementares por parte do beneficiário. Quanto ao restante, 504 ocorrências, foram emitidas juízo de mérito e tendo como resultado o afastamento dos indícios de irregularidade de 501 famílias e a comprovação dos indícios em 3 famílias.

224. Quanto ao desempenho da SR, a princípio, em que pese a adoção da estratégia de notificação ampla, não individual, parecer econômica, a mesma apresentou ser pouco eficaz tendo em vista a quantidade de documentação apresentada. Se considerarmos que todas as análises se desenrolaram a partir da provocação dos beneficiários por meio de apresentação da documentação, somente 1,85% (=612/33.165) dos mesmos procuraram o INCRA para regularizar a situação.

4.2.4. DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS IDENTIFICADAS

225. No que se refere às principais dificuldades operacionais (pessoal, sistema, orçamento e etc) encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão, cabe destacar: i) limitação de pessoal; ii) falha na comunicação entre o INCRA-Sede e a Regional; e iii) falhas recorrentes no SIPRA.

4.2.4.1. DA RACIONALIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO

226. Com relação à força de trabalho, observou-se que dois servidores estavam responsáveis pelo tratamento dos indícios apontados pelo Tribunal, enquanto que no setor de liberação de créditos para o PNRA haviam seis servidores.

227. Conclui-se que existe um contrassenso na prioridade posta pela gestão no que tange à distribuição da força de trabalho, uma vez que para o recebimento de qualquer benefício o desbloqueio do beneficiário no sistema SIPRA é condição “sine qua non”.

4.2.4.2. DA MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DO SIPRA

228. Resta evidenciar que não houve avanço no sistema Sipra, atividade de controle, no que se refere às melhorias quanto ao tratamento de indícios de irregularidades que já foram identificados e tratados pela UPC, evitando assim, o desgaste de recursos humanos e financeiros para tratar de inconsistências já justificadas.

229. Nesse sentido, importa mencionar que, em 2011, ante os trabalhos desenvolvidos pela então Controladoria Geral da União, do qual foram identificados registros de beneficiários contendo inconsistências, fora detectado a título de exemplo, que a assentada Emma Melgueiro da Silva apresentava vínculo com o serviço público estadual. Com isso, a beneficiária foi bloqueada do PNRA, entretanto apresentou justificativa considerada suficiente pela Superintendência para o seu desbloqueio, à época.

230. Em 2016, a mesma beneficiária foi bloqueada, agora decorrente da ação do Tribunal de Contas da União, e pelo mesmo indício anteriormente detectado pelo Órgão de Controle Interno, situação na qual houve apresentação da mesma justificativa bem como o mesmo

tratamento à reposta apresentada, ou seja, houve novamente o desbloqueio da beneficiária.

231. Resta evidenciar que houve pouco avanço no sistema Sipra, atividade de controle, no que se refere às melhorias quanto ao tratamento de indícios de irregularidades que já foram identificados e tratados pela UPC, evitando assim, o desgaste de recursos humanos e financeiros para tratar de inconsistências já justificadas.

232. Ante o exposto, conclui-se que se nenhuma providência for adotada pelo INCRA-Sede, o gestor responsável pelo Sipra, no sentido de mapear e instituir procedimentos de controle que mitiguem os principais riscos que impactam os objetivos do PNRA no Sipra, tanto a UPC quanto os órgão de controle estarão envidando esforços para tratar os mesmos problemas já identificados e já tratados em anos anteriores.

4.2.4.3. DA COMUNICAÇÃO COM INCRA SEDE

233. Quanto à comunicação entre o INCRA Sede e a Regional, observou-se que o INCRA Sede vem realizando desbloqueios massivos no SIPRA sem comunicação, prévia ou a posteriori, à Regional a respeito da lista nominal de beneficiários afetados pela decisão.

234. Vale ressaltar que, conforme informado em entrevista, o sistema SIPRA não fornece à UPC uma lista contendo informação gerencial a cerca da situação de todos os beneficiários e por esse motivo a unidade realiza o controle dos mesmos por meio de planilha eletrônica.

235. Considerando o método adotado para realizar as notificações, cabe alertar ao INCRA Sede que o não conhecimento de eventuais alterações da lista de beneficiários pela SR impacta inclusive as notificações realizadas, uma vez que pode estar sendo notificados beneficiários que já foram desbloqueados.

236. Cabe destacar que foi solicitado ao gestor do Sipra, INCRA Sede, via solicitação de auditoria, o total de desbloqueios feito com o intuito de verificar a quantidade exata de desbloqueios efetuados, discriminada por indícios e por superintendência, porém a informação não foi disponibilizada. Assim, ainda não foi possível confirmar se há mais casos desbloqueados do que aqueles informados pela regional e consignados no item I, abordado anteriormente, e que não é do conhecimento da UPC bem como não foi informado à equipe de Auditoria.

5. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

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

5.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL

5.1.1. NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

238. As regras de competência para instaurar e julgar procedimentos disciplinares se encontram elencadas na Portaria Incra nº 49, de 31 de janeiro de 2017, que aprovou o seu

Regimento Interno, e na Portaria Incra nº 191, de 30 de junho de 2009, que, entre outras matérias, dispôs sobre os procedimentos a serem adotados pelas comissões disciplinares no âmbito da autarquia.

239. De acordo com o art. 130, inciso XIV, do Anexo ao Regimento Interno¹⁰, cabe ao Superintendente Regional instaurar processos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva UPC.

240. Igualmente, compete ao Superintendente Regional julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 15 dias aos servidores lotados na Superintendência. No caso de aplicação de penalidade superior a 15 e não superior a 30 dias, o julgamento cabe ao Chefe de Gabinete da Presidência do Incra, ao Procurador-Chefe, ao Corregedor-Geral e ao próprio Presidente da autarquia; e, nos casos de aplicação de penalidade de suspensão superior a 30 dias, de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade ao Ministro Supervisor – atualmente o Ministro-Chefe da Casa Civil.

241. Conforme informado pela SR, a Unidade não possui regulamentos próprios que disciplinem, internamente, a competência para instauração e julgamento de procedimentos disciplinares, bem como manuais internos que regulem ou orientem as atividades correcionais, sendo que tais normativos são definidos pelo Incra Sede. Destarte, as comissões se utilizam da Portaria Incra nº 191/2009 e do Manual de PAD da CGU para o desenvolvimento dos trabalhos, além da legislação que rege a matéria, como a Lei nº 8.112/1990, dentre outras.

5.1.2. FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

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

243. No âmbito da UPC em comento, foi informado que o fluxo das denúncias e representações de irregularidades disciplinares é o estabelecido na Portaria Incra nº 191/2009, qual seja: (1) via de regra, recepção no Protocolo Geral, como as demais demandas da UPC, mas às vezes diretamente na Ouvidoria ou na PFE; (2) Gabinete, para conhecimento e providências pelo Superintendente Regional; (3) PFE/Incra/AM, para análise e manifestação, indicando qual procedimento a ser adotado (PAD ou Sindicância ou Comissão de Ética); (4) Gabinete, para expedição de Portaria; (5) Coordenação de PAD/CSI, para solicitar ao Setor de Desenvolvimento Humano instauração de Portaria Inicial; (6) Comissão, para apuração; (7) Gabinete, para julgamento.

244. No que tange às denúncias/representações, de acordo com a Portaria Incra nº 191/2009, caberá à Procuradoria Federal Especializada junto à Unidade, tão logo receba a denúncia ou representação, proceder à análise e ao pronunciamento a fim de subsidiar a tomada de decisão da autoridade administrativa competente, quanto a esse juízo.

245. De acordo com entrevista realizada com o Procurador-chefe da SR, foi informado que, muitas vezes, as denúncias e representações são recebidas pela PFE/Incra/AM, o que não deveria ocorrer. Depois disso, é feito o juízo de admissibilidade, sugerindo ou não instauração de

¹⁰ Art. 130. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

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

PAD ou Sindicância. Ademais, que o apoio jurídico é sempre fornecido pela PFE, mesmo em fases diversas do que determina a Portaria 191/2009 (juízo de admissibilidade e parecer jurídico anterior e de auxílio ao julgamento).

246. Embora não haja, na UPC, um setor específico responsável pelo recebimento de denúncias/representações e demais documentos afetos à matéria disciplinar, existe um setor responsável pela atividade correcional na Unidade, a Coordenação de PAD/CSI, que controla o registro dos documentos oriundos do Gabinete, após entrada pelo Protocolo Geral. Tal controle era feito pelo SISDOC até outubro de 2017, quando o SEI passou a ser utilizado.

247. No que tange à priorização para decidir-se quais procedimentos disciplinares devem ser primeiramente instaurados na SR, foi informado que nenhum critério é utilizado, porém alguns processos envolvendo operação policial e/ou encaminhamento para o Ministério Público Federal já foram priorizados. Ademais, por vezes processos desenvolvidos na Regional são priorizados, pois não implicam gastos com deslocamentos.

248. Quanto ao controle e acompanhamento dos trabalhos das comissões, não é feito pela Coordenação de PAD/CSI, vez que os servidores que integram a coordenação são os mesmos que compõem as comissões de procedimentos disciplinares, não havendo segregação de funções.

249. No tocante à análise das conclusões dos trabalhos das comissões, compete à PFE/Incra/AM verificar se foram atendidas as formalidades legais dos procedimentos disciplinares. Uma vez atendidos os aspectos formais, deverá examinar o mérito, sugerindo o acolhimento ou não do relatório final.

250. Destarte, foi informado que a coordenação específica detém o controle dos processos após o término dos trabalhos das comissões, com o respectivo envio do relatório final à análise da PFE/Incra/AM, encaminhamento para julgamento e posterior arquivamento ou aplicação das penalidades previstas, com envio para o setor de recursos humanos. Quanto ao encaminhamento de processos para julgamento à outra Unidade (Ministério, por exemplo), foi informado que não há casos registrados na SR.

251. Quanto aos processos findos na Regional, tão logo conclusos, são armazenados em arquivo próprio, dentro de um armário com chave, qual seja localizado na sala da Coordenação de PAD/CSI.

252. Verifica-se que a coordenação específica realiza controle referente à prescrição dos procedimentos disciplinares da Unidade, inclusive os processos são repassados ao Superintendente já com as datas de prescrição previstas para cada tipo de penalidade passível de aplicação.

253. No que tange às publicações em 2017, instaurado o processo com a assinatura da Portaria de designação da Comissão e/ou após o julgamento dos procedimentos disciplinares pelo Superintendente, o processo era encaminhado pela Coordenação de PAD/CSI para o Setor de Recursos Humanos da Regional, que encaminhava à Coordenação de Recursos Humanos do Incra Sede para publicação. Depois o ato era devolvido à Regional, com a comprovação da publicação. Desde a implantação do sistema SEI na UPC em outubro de 2017, esse trâmite é feito pelo sistema. As publicações, quando envolvem somente o Incra, são feitas no Boletim de Serviço (único, do Incra Sede) e, quando envolvem mais de um órgão, no DOU.

254. Importa acrescentar que é conveniente e oportuno, para o regular tratamento das denúncias, que se mantenha no âmbito da SR a análise, em sede de juízo de admissibilidade e prévia ao julgamento, pela PFE/Incra/AM.

5.1.2.1. FALHAS NO CONTROLE DAS AÇÕES CORRECIONAIS

255. Em termos de controle das ações correcionais, a Coordenação de PAD/CSI deve monitorar os procedimentos disciplinares existentes na SR, qual seja por meio do SEI, bem como proceder à devida inserção e atualização de dados dos procedimentos no sistema CGU-PAD, conforme consta da ORDEM DE SERVIÇO/INCRA/SR(15)/AM/Nº15, de 20/4/2017, que designou duas servidoras lotadas na coordenação em comento para exercer tais atribuições. Ademais, foi informado, em entrevista com gestores, que há outro servidor, também lotado na referida coordenação, que também cadastra processos atualmente na Regional, embora não tenha sido designado por meio de OS.

256. Contudo, com vistas a uma maior eficácia do controle supramencionado, a UPC deve envidar esforços para a segregação de funções na referida coordenação, visto que os três servidores que a formam são os mesmos que compõem as comissões dos procedimentos disciplinares da Regional.

257. Ademais, verifica-se a existência do controle de procedimentos disciplinares pendentes de instauração na Coordenação de PAD/CSI, porém ainda existem processos e denúncias nessa situação no Setor de RH – Serviço de Desenvolvimento Humano - da UPC, que era responsável pela gestão da atividade correcional na Unidade anteriormente à criação da coordenação específica. Assim, deve ser realizada a transferência desses procedimentos à Coordenação de PAD/CSI, a quem compete sua gestão e monitoramento.

5.1.3. CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

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

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

260. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no Termo de Uso¹¹, razão pela qual a citada Portaria dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (art. 1º, §3º).

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

262. No caso da UJ, verificou-se que o Superintendente Regional, por meio da ORDEM

¹¹ O Termo de Uso, aprovado pela Portaria CGU nº 1.166, de 16 de agosto de 2007, estabelece que devem ser registrados no CGU-PAD os seguintes atos: instaurações; prorrogações; reconduções; indiciamentos; encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora; julgamentos; anulações; pedidos de reconsideração e decorrentes decisões; recursos hierárquicos e decorrentes decisões; e instaurações de processos de revisão.

DE SERVIÇO/INCRA/SR(15)/AM/Nº15, de 20/4/2017, em atendimento ao disposto na Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGUPAD, no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, designou duas servidoras para executar as atribuições inerentes ao cadastramento, acompanhamento e registros de processos disciplinares no sistema.

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

263. Ao examinar o cumprimento das disposições contidas na mencionada Portaria, constatarem-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, no registro e na tempestividade da atualização das fases dos seguintes processos:

Tabela 12 – Relação de processos sem registro e/ou desatualizados no CGU-PAD.

Processo	Situação/fase processo físico	Situação/fase CGU-PAD
54270.000466/2017-19	Julgamento em 24/04/2018*	Instauração/Instrução
54270.000402/2014-67	Julgamento em 18/12/2014	Instauração/Instrução
54270.000200/2014-15	Encaminhado para julgamento	Instauração/Instrução
54270.000199/2014-29	Julgamento em 03/05/2016	Instauração/Instrução
54270.000038/2017-88	Juízo de admissibilidade em 11/01/2017	Aguardando Análise

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

* Até 31/12/2017 ainda em fase de instrução.

264. Cabe destacar que as atribuições previstas na mencionada ORDEM DE SERVIÇO/INCRA/SR(15)/AM/Nº15 não vêm sendo realizadas de modo tempestivo, sendo que a UPC não está observando as disposições elencadas no §3º do art. 1º da Portaria CGU nº 1.043/2017, embora as duas servidoras designadas para cadastrar os processos da Regional no CGU-PAD possuam senha e os acessos necessários. Por outro lado, foi informado que ambas as servidoras não receberam treinamento para operacionalizar o sistema.

5.1.4. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

265. Neste ponto, verificou-se que a Unidade possui recursos humanos e financeiros insuficientes para o exercício da atividade disciplinar, porém equipamentos e espaço físico adequados aos trabalhos das comissões.

266. A SR dispõe de setor específico para a condução e acompanhamento dos procedimentos disciplinares, qual seja a Coordenação de PAD/CSI, criada no final de 2016.

267. A Coordenação de PAD/CSI é composta de 3 (três) servidores e um estagiário, cuja dedicação é exclusiva.

268. Ainda, verificou-se que a UPC possui salas específicas para o funcionamento das comissões disciplinares, quais sejam a da coordenação responsável e uma sala de apoio, em face

da grande quantidade de processos disciplinares da Unidade, justificando existência de estrutura permanente.

269. Quanto à guarda dos processos em andamento (correntes) e dos findos, ficam armazenados na sala da Coordenação de PAD/CSI, no interior de armários específicos com chaves. No entanto, com a implementação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) na Regional em outubro de 2017, os processos passaram a ser alimentados também via sistema.

270. Cabe destacar que, em 2017, foi realizado inventário dos procedimentos disciplinares prescritos e correntes existentes na Coordenação de PAD/CSI, o qual foi submetido à PFE/Incra/AM. Todavia, foi informado que ainda existem processos e/ou requerimentos e denúncias no Setor de RH – Serviço de Desenvolvimento Humano, qual seja responsável pela gestão da atividade correcional na Unidade anteriormente à criação da coordenação específica.

5.1.4.1. AUSÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS SUFICIENTES PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES DISCIPLINARES

271. No tocante a recursos financeiros (diárias) para a condução dos trabalhos das comissões disciplinares, inexistente previsão orçamentária na UPC para a atividade correcional, sendo que, quando da designação de comissões, é solicitada a descentralização orçamentária ao Incra Sede.

272. Segundo informado pela Regional, os processos pendentes de instauração na SR, em sua maioria, não o foram por se encontrarem sob a responsabilidade do Setor de Serviço de Desenvolvimento Humano da UPC, em face de diversas dificuldades, dentre elas a falta de recursos orçamentários e financeiros para custear despesas com diárias e passagens para o deslocamento dos membros das comissões ao local do fato.

273. Destarte, sugere-se a disponibilização de equipamento de videoconferência nos espaços específicos destinados à realização de oitivas e interrogatórios, com vistas a racionalizar os gastos com deslocamentos, bem como imprimir maior eficiência aos trabalhos das comissões disciplinares.

5.1.4.2. AUSÊNCIA DE SERVIDORES SUFICIENTES PARA O DESEMPENHO DE ATIVIDADES DISCIPLINARES

274. A partir do quantitativo de servidores da unidade (169 - cento e sessenta e nove - no total) e da grande demanda de processos correntes, examinou-se a insuficiência de servidores alocados para o exercício de atividades burocrático-disciplinares, visto que, dos 5 (cinco) servidores da UPC capacitados para atuar em comissões disciplinares, 3 (três) trabalham em tempo integral na Coordenação de PAD/CSI e 1 (um) está à disposição da CGE/Incra/Sede.

275. Assim, deve ser alocada uma quantidade maior de recursos humanos na área correcional, de modo a viabilizar a segregação de funções necessária à adequada gestão e controle dos procedimentos disciplinares, inclusive no que tange ao acompanhamento da devida inserção e atualização de dados dos procedimentos no sistema CGU-PAD.

5.1.5. COMISSÕES DISCIPLINARES

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

277. A UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares. A escolha de membros das comissões é realizada caso a caso entre servidores capacitados, com perfil específico para trabalhos sigilosos, disponíveis e/ou com experiência em procedimentos disciplinares anteriores, priorizando-se os servidores em exercício na própria Unidade.

5.1.5.1. CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR

278. Quanto à disponibilidade de recursos humanos para atuar em comissões, a UPC conta com 5 (cinco) servidores.

279. Cabe destacar que, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/011-02, apresentada por meio do MEMO/INCRA/SR(15)A1/ Nº 011 /2018, de 26/2/2018, a UPC relatou que a SR conta com 169 (cento e sessenta e nove) servidores, dos quais, em sua maioria, encontram-se lotados nas unidades avançadas no interior do Estado, sem perfil para atender a qualificação necessária para trabalhar em comissões e já preenchem requisitos de aposentadoria, contando hoje a Superintendência Regional com poucos servidores aptos a trabalhar em processos administrativos disciplinares e sindicâncias, dos quais apenas a servidora Isabel Cristina Vasconcelos possui formação superior, tendo condição de presidir comissões.

280. Em entrevista realizada com gestores, foi informado que, além dos cinco servidores, anteriormente mencionado, a SR dispõe de mais dois servidores com experiência em comissões disciplinares.

281. Ainda, em entrevistas realizadas com gestores e membros de comissões, foi informada a resistência, por parte dos servidores da Regional, em compor comissões disciplinares, por diversos motivos: falta de perfil para o trabalho, o que sobrecarrega os membros que se dispõem a executar a atividade; recebimento de diárias como condicionante para trabalhar em comissões; desinteresse pela matéria correcional; falta de dispensa de suas funções pela chefia imediata para dedicação exclusiva aos trabalhos das comissões; falta de capacitação na área; outros. Ademais, foi destacada a questão da ausência de segregação de funções em alguns setores, inclusive na Coordenação de PAD/CSI, corroborada pela ausência de políticas de incentivo por parte dos gestores.

282. Por fim, os entrevistados mencionados sugeriram a realização de uma permuta entre os servidores da SR e de outras Regionais na composição de comissões disciplinares das unidades, haja vista a proximidade entre os colegas, uma vez que a Unidade é pequena e alguns possuem relações de amizade íntima e antiga, podendo configurar casos de suspeição, como já ocorreu em procedimentos da UPC.

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

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

5.2. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

285. A partir das informações extraídas do CGU-PAD, das respostas às SA's e das análises

dos processos, determinou-se os seguintes indicadores gerenciais.

5.2.1. INDICADORES DE TEMPORALIDADE

Tabela 13 – Relação de processos pendentes de análise e/ou instauração em 31/12/2017

Processo	Objeto	Data de notícia do fato	Data do Juízo de admissibilidade (se existente)	Tempo decorrido desde a data de notícia do fato
54270.000645/2012-33	Eventual negligência de servidores na fiscalização/gestão de contrato, dando causa à realização de serviço sem cobertura, bem como recusa de servidor em fiscalizar a obra.	22/11/2013	23/07/2014	1500 dias
54270.000260/2014-38	Eventuais falhas na fiscalização do Contrato nº CRT/AM/Nº 30.000/2010, ref. construção do prédio da UA/Manacapuru, executado pela Empresa ADANEC - Construtora Ltda.	27/03/2014	29/07/2014	1375 dias
54270.000647/2012-22	Eventual negligência de servidores na fiscalização/gestão de contrato dando causa à realização de serviço sem cobertura, bem como recusa de servidor em fiscalizar a obra no PAF - CURUQUETÊ.	05/05/2014	23/07/2014	1336 dias
54270.000648/2012-77	Eventual negligência de servidores na fiscalização/gestão de contrato dando causa à realização de serviço sem cobertura, bem como recusa de servidor em fiscalizar a obra no PAE - SÃO JOAQUIM.	05/05/2014	23/07/2014	1336 dias
54270.000494/2015-46	Denúncia referente à corretagem de terras públicas e posse de agricultores, envolvendo servidores da UA/BA.	01/07/2015	08/07/2015	914 dias
54270.000277/2017-38	Denúncia feita pela Comissão de PAD por meio do Relatório Final - Processo nº 54270.001894/2014-16, comunicando que servidores, a Autoridade Administrativa e os Chefes trabalham fora da legislação.	03/08/2015	20/08/2015	881 dias
54270.000372/2015-70	Denúncia impetrada pela Associação de Micro e Pequenos Produtores Rio Pardo, acerca de possíveis irregularidades na	18/09/2015	08/01/2018	835 dias

	escolha dos beneficiários das casas do PROGRAMA Minha Casa Minha Vida do PNHR construídas nos Núcleos Urbanos M ^{re} José Gusmão e Ramal do Samuel.			
54270.000467/2017-55	Denúncia anônima oriunda do MPF/AM por meio do OFÍCIO Nº 645/2015/4º OFÍCIO/PR/AM, sendo instaurado Inquérito Civil Público nº 1.13.001579/2015-17, informando a possível prática de peculato e de corrupção passiva por parte de servidores.	13/10/2015	14/09/2017	810 dias
54270.000038/2017-88	Representação encaminhada pelo MPF/AM acerca de possíveis irregularidades no registro do imóvel do lote 49, PA/Monte, Linha II em Boca do Acre/AM.	30/11/2016	11/01/2017	396 dias
54270.000436/2017-02	O Cartório de Registros Públicos de Novo Aripuanã nº 036/2017 de 20/04/2017 informando ao Superintendente Regional da SR(15)/AM do recebimento de diversas notificações que não preenchem os requisitos do Art. 213 e seguintes da Lei nº 6.015/73.	24/04/2017	05/07/2017	251 dias
54270.000416/2017-23	Denúncia envolvendo servidores do Incra cedidos ao Terra Legal (SRFA-05).	08/06/2017	Pendente*	206 dias
54270.000425/2017-14	Possíveis irregularidades na aplicação de créditos do PAE Bela Vista II, Município de Manaquiri. Denúncia feita em 12/06/2017.	12/06/2017	30/06/2017	202 dias
54270.000247/2017-21	Denúncia anônima envolvendo servidores do Incra e do Terra Legal.	10/07/2017	Pendente**	174 dias
54000.007434/2017-16	Representação de possíveis irregularidades ocorridas na aplicação de recursos destinados à construção de habitações rurais no âmbito do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Costa do Caldeirão, do PNRA, no município de Iranduba/AM, que estavam sob a responsabilidade de fiscalização do INCRA/AM - SR(15).	11/08/2017	06/09/2017	142 dias

*Encaminhada à CGE/Incra em julho de 2017, para emissão de juízo de admissibilidade

** Encaminhada à CGE/Incra em julho de 2017, para emissão de juízo de admissibilidade

286. Pode-se constatar que, no âmbito da SR, foram verificadas duas denúncias pendentes de análise, cujos fatos poderão ensejar procedimentos disciplinares.

287. Segundo informações e documentos apresentados pela PFE/Incra/AM, as denúncias supramencionadas, quais sejam referentes aos Processos nº 54270.000247/2017-21 e nº

54270.000416/2017-23, foram encaminhadas à Corregedoria-Geral do Incra em julho de 2017, para fins de emissão de juízo de admissibilidade, posto envolverem o Superintendente, indireta e diretamente, respectivamente. Tal pendência de análise foi objeto de reporte à equipe responsável pela Auditoria Anual de Contas do Incra Sede.

288. No que tange ao Processo nº 54270.000277/2017-38, cabe destacar que a denúncia em questão foi feita no bojo do relatório final emitido no PAD nº 54270.001894/2014-16, acerca do qual foi emanado parecer jurídico favorável pela PFE/Incra/AM em 20/8/2015. O respectivo julgamento ocorreu em 24/8/2015, determinando instauração de procedimento disciplinar para apurar a referida denúncia. Todavia, somente foi gerado um processo referente à denúncia em 2017, ora mencionado.

5.2.1.1. MOROSIDADE NA INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

289. Conforme se depreende da análise da Tabela 13, doze denúncias/representações se encontram pendentes de instauração pela SR, em sua maioria, por período superior a dois anos até 31/12/2017, verificando-se morosidade na instauração dos respectivos procedimentos disciplinares indicados.

290. Em entrevista realizada junto ao Setor de RH – Serviço de Desenvolvimento Humano – da SR, foi informado que a maioria dos processos em questão permaneceram sobrestados até a presente data pela falta de recursos financeiros e de servidores qualificados para compor CPAD e CSI.

291. Todavia, embora a UPC enfrente as dificuldades apontadas, deve ser evitada a prescrição de processos a instaurar constantes da Tabela 13, conforme alertado pela PFE/Incra/AM por meio da Nota nº 00003/2017/PROC/PFE-INCRA-AM/PGF/AGU, de 5/4/2017, segundo as informações a seguir: (i) Processo nº 54270.0000494/2015-46, prescrito para o caso de advertência; e (ii) Processos nº 54270.000260/2014-38, 54270.000647/2012-22, 54270.000648/2012-77 e 54270.000645/2012-33, prescritos para as hipóteses de advertência e suspensão.

292. Ademais, tomando como referência a data de 31/12/2017 em relação a todos os processos da Tabela 13, foram obtidas as seguintes informações: (i) Processos nº 54270.000038/2017-88, 54270.000436/2017-02, 54270.000425/2017-14, 54270.000416/2017-23, 54270.000247/2017-21 e 54000.007434/2017-16, prescritos para o caso de advertência; (ii) Processos nº 54270.000645/2012-33, 54270.000260/2014-38, 54270.000647/2012-22, 54270.000648/2012-77, 54270.000494/2015-46, 54270.000277/2017-38, 54270.000372/2015-70 e 54270.000467/2017-55, prescritos para as hipóteses de advertência e suspensão.

293. No que tange ao resultado da análise proferida no âmbito da Denúncia nº 54270.000425/2017-14, de 12/6/2017, cabe destacar que foi instaurada a Sindicância Investigativa nº 54000.012890/2017-88 em 28/8/2017. Todavia, uma vez que um dos membros da CSI alegou não ter capacitação na área, foi designada nova comissão em 9/10/2017.

294. Em 5/3/2018, considerando a não instalação da comissão designada em 9/10/2017, bem como a sua não prorrogação, a Portaria correspondente foi tornada sem efeito e foi determinada a imediata edição de portaria instaurando a sindicância em questão.

295. O Superintendente indagou à Coordenação de PAD/CSI, em 27/3/2018, se fora instaurada nova sindicância investigativa para apurar os fatos relativos à Denúncia nº 54270.000425/2017-14, cuja resposta, em 29/3/2018, indicou a existência de impedimento em relação a 2 (dois) dos 3 (três) servidores disponíveis na coordenação para compor a referida comissão disciplinar, em face do grau de parentesco com um dos envolvidos a serem investigados,

além da insuficiência de pessoal qualificado para atender as demandas, permanecendo pendente de instauração a sindicância em comento.

296. Destarte, no que tange aos processos que eventualmente venham a ter reconhecimento de prescrição da penalidade aplicável, deve ser apurada a respectiva responsabilidade.

Tabela 14 – Relação de processos na fase de inquérito em 31/12/2017

Processo	Tipo	Objeto	Data de ciência do fato	Data de instauração	Tempo para a instauração	Tempo na fase de inquérito
54270.001209/2015-24	SINDINV	Possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da SR - Unidade Avançada do INCRA em Humaitá.	01/04/2015	26/10/2015	208 dias	797 dias
54270.000466/2017-19*	SINDINV	Suposta prática de insubordinação por servidor.	05/08/2015	28/08/2017	754 dias	125 dias

*Processo julgado em 30/4/2018.

Tabela 15 – Relação de processos na fase de julgamento em 31/12/2017

Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	Tempo decorrido desde a instauração
54270.000200/2014-15	SINDI NV	Inconsistência de inelegibilidade na seleção de beneficiários ao PNRA – beneficiária cônjuge de servidor do INCRA.	22/04/2014	15/09/2014	146 dias	1203 dias	1349 dias

5.2.1.2. RETARDAMENTO INJUSTIFICADO DE PROCESSO

297. No que tange aos processos na fase de inquérito e de julgamento em 2017, verifica-se que a ação disciplinar foi intempestiva, conforme constatado nas tabelas supra, ainda mais considerando tratar-se de sindicâncias investigativas.

298. Quanto à Sindicância Investigativa nº 54270.001209/2015-24, os atos instrutórios (realização de oitivas e juntada de documentos) se desenvolveram até 18/12/2015, quando foi emitida uma síntese parcial das apurações e solicitadas diárias, necessárias à continuidade dos trabalhos da CSI. Em face da falta de recursos financeiros para os deslocamentos em questão, a comissão ficou inerte até fevereiro de 2017 (por mais de um ano e dois meses), quando o Superintendente aprovou o pedido de diárias, determinando que fossem solicitadas ao Incra Sede, e estipulou o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do dia da diária inicial, para entrega do relatório final pela comissão.

299. Cabe destacar que o Superintendente Regional da SR solicitou orçamento para a conclusão da sindicância supramencionada à CGE/Incra reiteradamente, de março a junho de

2017, porém o pleito de concessão de diárias por um período de 30 (trinta) dias não fora atendido. Diante disso, em 29/6/2017 foi dado novo prazo de 15 (quinze) dias para a conclusão dos trabalhos da comissão de sindicância, considerando que a mesma já estava prescrita para advertência e suspensão, e para realização de oitivas de mais 10 (dez) pessoas.

300. Visto a sindicância em comento tratar de assunto complexo e em face da dificuldade em localizar algumas testemunhas, a CSI solicitou um prazo de 25 (vinte e cinco) dias para finalizar os trabalhos, alegando ter tomado providências (juntada de documentos, solicitação de informações, pedido de diárias, outros) para evitar a prescrição, embora essa tenha ocorrido parcialmente, conforme referido.

301. O assunto foi remetido à Coordenação de PAD/CSI em 25/7/2017, que sugeriu o acatamento do prazo maior pelo Superintendente, em face da falta de servidores capacitados naquela área e da sobrecarga de trabalho na coordenação. Todavia, o Superintendente Substituto solicitou a devolução dos autos pela CSI, encaminhando o processo à Coordenação de PAD/CSI em 9/8/2017, para análise técnica quanto à possibilidade e/ou viabilidade da conclusão da sindicância, indicando quais as hipóteses previstas nas normas afins, tendo em vista a restrição orçamentária e o tempo utilizado pela comissão no desenvolvimento dos trabalhos.

302. Destarte, da análise da Sindicância Investigativa nº 54270.001209/2015-24, constatam-se inconformidades quanto ao cumprimento dos prazos, sendo que foi instaurado em 26/10/2015, tendo sido instruído somente até 18/12/2015, quando os trabalhos foram suspensos, inclusive por determinação da Presidência do Incra, em face da falta de recursos para diárias em geral, inclusive a todas as Unidades da autarquia. Conforme exposto, a fase de inquérito restou paralisada até 9/8/2017, sem designação de nova comissão, quando o processo fora encaminhado à Coordenação de PAD/CSI para providências quanto à conclusão dos trabalhos. Desde então, a sindicância encontra-se sobrestada na coordenação específica, também sem andamento. Assim, deve ser designada nova comissão para fins de conclusão do processo.

303. No que tange à Sindicância Investigativa nº 54270.000466/2017-19, cabe destacar que, com fulcro nas provas colhidas (depoimentos, informações e vasta documentação, inclusive provas extraídas do relacionado Processo de Certificação da Fazenda São Bento - Processo Administrativo nº 54270.000294/2012-61), o relatório final foi emitido em 22/2/2018, concluindo pela autoria e materialidade de parte dos fatos investigados, restando necessário aprofundar as apurações mediante sugerida instauração de PAD.

304. Destarte, por meio da Nota nº 00012/2018/PROC/PFE-INCRA-AMP/PGF/AGU, de 27/3/2018, a PFE/Incra/AM acatou o referido relatório final, sugerindo a imediata instauração de PAD, sob pena de prescrição e responsabilização de quem desse causa a essa. Por meio de Despacho de 10/4/2018, o Superintendente Substituto acolheu a recomendação da PFE/Incra/AM, encaminhando o processo ao titular para providências urgentes.

305. Todavia, contrariamente ao parecer jurídico mencionado e sem a devida fundamentação, em 24/4/2018 o Superintendente julgou não restar configurada conduta irregular pelo servidor investigado, determinando o arquivamento da sindicância em questão. Ressalte-se que, em 31/12/2017, o processo em questão já se encontrava prescrito para advertência e suspensão.

306. Por fim, da análise da Sindicância Investigativa nº 54270.000200/2014-15, verifica-se que o processo foi encerrado em 15/9/2014, com sugestão de arquivamento, por não encontrar provas contundentes em desfavor de servidor, sugestão não acatada por meio da COTA Nº 155/2014/PFE-INCRA-AM/PGF/AGU, de 1/10/2014, por falta de informações que justificassem o pagamento de créditos à esposa do servidor investigado.

307. Com fundamento no parecer jurídico supramencionado, em 15/10/2014 o Superintendente Regional Substituto encaminhou o processo ao presidente da CSI para que procedesse ao levantamento de informações junto ao Setor de Crédito da Divisão de Desenvolvimento da UPC e também, se necessário, à UA/Rio Juma, para complementação do relatório final.

308. A sindicância permaneceu sobrestada, sem qualquer andamento, no Setor de Serviço de Desenvolvimento Humano da SR até 26/2/2018, quando foram solicitadas as referidas informações complementares ao Chefe da Divisão de Desenvolvimento da SR, a serem prestadas diretamente à Coordenação de PAD/CSI, para onde foram encaminhados os autos na mesma data para as providências cabíveis.

309. Em face do exposto, há que se providenciar o julgamento da presente sindicância e investigar eventual responsabilidade do Setor de Serviço de Desenvolvimento Humano pelo sobrestamento do processo por quase três anos e meio, sem o devido encaminhamento dos autos para fins de complementação do relatório final, caso reste confirmada a prescrição de eventual penalidade passível de aplicação em procedimento contraditório decorrente, conforme informado pela PFE/Incra/AM, por meio da Nota nº 00003/2017/PROC/PFE-INCRA-AM/PGF/AGU, de 5/4/2017.

5.2.2. INDICADORES DE RESULTADO

310. No que se refere aos processos em andamento em 2017 na SR, mencionados nos indicadores de temporalidade, uma vez que todas correspondem a sindicâncias investigativas, inclusive pendentes de julgamento até 31/12/2017, não houve qualquer servidor apenado no referido exercício no âmbito da UPC.

311. Ademais, salienta-se que não foram firmados Termos de Ajustamentos de Conduta - TAC na UPC no exercício de 2017.

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

Brasília, 03 de setembro de 2018.

Assunto: **Inclusão de informação no Sistema e-Contas/TCU**

1. Declaro para os devidos fins que no dia 30 de agosto de 2018 os documentos Relatório de Auditoria nº 2018/0011 (SEI nº 0784435), Certificado de Auditoria nº 2018/0011 (SEI nº 0769704) e Parecer do Dirigente do Controle Interno nº 2018/0011 (SEI nº 0769708), relativos à prestação de contas anual, exercício de 2017, da Unidade Prestadora de Contas Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas - SR 15, foram inseridos no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

JOSÉ VELOSO COSTA
CGAG/CISET/SG/PR



Documento assinado eletronicamente por **José Veloso Costa, GSISTE NS**, em 05/09/2018, às 17:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, d [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0784470** e o código CRC **289A4162** no site (https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00010.000111/2018-34

SEI nº 0784470



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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 23 de agosto de 2018.

Parecer nº: 2018/0011

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0011

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (SR-15)

Município e UF da Unidade Auditada: Manaus/Amazonas

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República - Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, verificou-se que as determinações do Tribunal de Contas da União para identificação, contabilização e avaliação desse ativo ainda não foram atendidas em sua totalidade, entretanto a unidade apresentou avanço se considerar que foram lançados, conforme verificado no Siafi, 14 imóveis e reavaliados 88 imóveis, anteriormente cadastrados. Esclarece-se que, analisando sob a perspectiva qualitativa dos controles internos afetos à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, restou evidente que a UPC necessita de ações corretivas e preventivas, tendo em vista a existência de múltiplas fontes de informação existentes, assim como a divergência a entre elas, no que diz respeito ao quantitativo e valor dos imóveis sob a responsabilidade da UPC. Nesse sentido, quando da manifestação do relatório preliminar, a Superintendência elencou medidas, as quais serão acompanhadas por esta Secretaria com intuito de avaliar a efetividade de tais ações para a mitigação da fragilidade existente.
3. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo.

Como consequência, observou-se a morosidade no processo de prestação de contas bem como o baixo desempenho da execução física e financeira das transferências voluntárias, evidenciados nos sistemas SICONV e SIAFI.

4. Quanto aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do SIAFI demonstraram inconformidades relevantes. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental, poderiam ter evitado, ou auxiliado a solucionar de forma mais célere, as inconformidades associadas à atuação finalística da UPC.

5. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso, a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, destaca-se o empenho da unidade em apurar os indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal a despeito de todas as dificuldades enfrentadas notadamente no campo da limitação de pessoal, das falhas na comunicação entre INCRA-Sede e a Regional e por fim, das falhas recorrentes no sistema Sipra.

6. No que tange à atividade correcional, ficou demonstrado a necessidade de a unidade promover o aprimoramento do fluxo de procedimentos afetos à seara disciplinar bem como aprimorar os mecanismos de monitoramento das atividades de correição com o intuito de cumprir as fases do processo de forma tempestiva. Essas fragilidades refletiram no baixo desempenho da UPC quanto à tempestividade para a instauração de procedimento disciplinar e para o julgamento dos processos.

7. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0011, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0011.

8. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0011, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0011, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Secretário de Controle Interno**, em 29/08/2018, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, d [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 23 de agosto de 2018.

Certificado nº: 2018/0011

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0011

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (SR-15)

Município e UF da Unidade Auditada: Manaus/Amazonas

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Período auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0011, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

MARCELE BOTELHO

Coordenadora-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Marcele Botelho, Coordenador-Geral**, em 29/08/2018, às 17:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, d [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código



verificador **0769704** e o código CRC **C7896E9C** no site
(https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Referência: Processo nº 00010.000111/2018-34

SEI nº 0769704