

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Estado do Mato
Grosso do Sul – Incra SR(16)-MS**

2017

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

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno

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

JOSÉ VELOSO COSTA
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

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

REMO NONATO
Obtenção de Terras – Registros Contábeis

ALAÍDE ALEX DE OLIVEIRA RIBEIRO
Atividade Correcional

MERSON RODRIGUES GOMES
Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo
Especialistas Técnicos

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul

Sumário

I.	INTRODUÇÃO	6
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	7
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	7
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	7
B.	DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	13
B.I.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	14
B.II.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO.....	15
B.III.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	16
B.IV.	DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL.....	17
C.	CONCLUSÃO	18
D.	RECOMENDAÇÕES	19
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	23
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA.....	23
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	23
1.1.1.	FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA 24	24
1.1.2.	FRAGILIDADES ENCONTRADAS NO PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	24
1.1.3.	DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO	27
1.1.4.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR)	28
1.1.5.	PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS) NÃO AMPARADAS POR RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT)	29
1.1.6.	INSTITUIÇÃO DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL.....	30
1.2.	CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....	31
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL 32	32
1.3.1.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	32
1.3.2.	IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI 34	34
1.3.3.	AUSÊNCIA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	34
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	35
1.4.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES 35	35
1.4.2.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE	35
1.4.3.	AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCESSO DE OBTENÇÃO	37
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....	38
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	38

2.1.1.	DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	39
2.1.2.	AUSÊNCIA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO	40
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	41
2.2.1.	CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA	41
2.2.1.1.	MOROSIDADE NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS	41
2.2.2.	CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO	42
2.2.2.1.	MOROSIDADE NA EXECUÇÃO	42
2.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS	43
2.3.1.	AUSÊNCIA DE REGISTRO DE DEPRECIAÇÃO	43
2.3.2.	BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO	44
2.4.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER.....	45
2.4.1.	DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS	45
2.5.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	47
2.6.	ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO	47
2.6.1.	MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA	48
2.6.1.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS (%)	48
2.6.2.	MACROPROCESSO: DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO.....	49
2.6.2.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE PARCELAS SUPERVISIONADAS (%)	49
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	50
3.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO	51
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	51
3.1.2.	AUSÊNCIA DE ROTINA PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA	54
3.1.3.	PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC COM PENDÊNCIA DE RESPOSTA	54
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS	55
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	55
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO.....	55
3.4.	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO	56
DA UNIDADE		
4.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL	56
4.1.	AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL.....	56
4.1.1.	NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES.....	56
4.1.2.	FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES.....	57
4.1.3.	CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD.....	58
4.1.3.1.	OPORTUNIDADE DE APRIMORAR A ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD	59
4.1.4.	RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS	59
4.1.5.	COMISSÕES DISCIPLINARES	60
4.1.5.1.	CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR.....	60
4.2.	AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	61

4.2.1.	INDICADORES DE TEMPORALIDADE.....	61
4.2.2.	INDICADORES DE RESULTADO	61
4.2.3.	REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES	63
5.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	64
5.1. INTERNO	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE 64	
5.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....	65
5.2.1.	DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR	65
5.2.2.	DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO.....	66
5.2.3.	DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017	66

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 Mato Grosso do Sul (SR/MS-16), 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/PR), 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 fidedignidade dos indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos; avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; avaliação dos atos de gestão afetos a compras, transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação correcional, avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; 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/MS-16, em Campo Grande/MS, 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.

Ressalta-se que, a UPC apresentou manifestação acerca da versão preliminar, entretanto, após avaliação realizada verificou-se que as ações tomadas não alteram atos e fatos da gestão avaliada, restando assim, doravante, esta CISSET monitorar/acompanhar o desdobramento das providências apresentadas, bem como assessorar o gestor em possíveis melhorias.

Convém anotar que a versão final deste Relatório de Auditoria, encontra-se segregada 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 dos Achados de Auditoria.

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

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

- a. Realização de obtenção de imóveis não amparadas nos Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária;
- b. Diagnóstico Regional desatualizados; 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, e teve por consequência uma baixa disponibilidade orçamentária e reduzida atuação, no âmbito da SR, para obtenção de terras para a reforma agrária, durante o exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR
2006	1.431.936.115,00	22.221.215,56
2007	1.444.704.729,00	47.017.040,63
2008	1.438.500.172,00	2.097.566,58
2009	950.554.563,00	1.242.556,86

2010	980.000.000,00	3.936.773,63
2011	930.000.000,00	-
2012	670.816.666,00	-
2013	652.900.000,00	1.601.815,27
2014	716.225.926,00	-
2015	800.000.000,00	-
2016	333.401.507,00	41.695,79
2017	193.941.985,00	174.231,06

Fonte: Siafi

6. Assim, destaca-se que pagamentos historicamente promovidos para a obtenção de imóveis, tiveram como contrapartida a incorporação de bens de uso dominical, que passaram a ser gerenciados pela UPC.

7. Menciona-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 19 imóveis em fase processual de “Pré-Decreto, Port/em instrução” e “Com Decreto Port./Avaliação”, voltados para futura aquisição, cujas metas estavam previstas para o ano de 2017, entretanto, segundo dados do sistema, não houve avanço na obtenção, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017 Sisote

Denominação do imóvel	Área registro (ha)	Forma obtenção	Terra nua (R\$)	Benfeitorias (R\$)	Fase processual	Data fase processual
Território Quilombola Furnas do Dionísio	1.018,27	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	23/11/09
Fazenda Buriti	10.792,15	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/06/14
Fazenda Araras	4.113,20	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/06/14
Território quilombola chácara do buriti	43,00	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	23/11/09
Território Quilombolas Furnas da Boa Sorte	1.413,08	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	23/11/09
Fazenda Olho D'água	1.247,49	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	20/03/07
Santa Filomena I	547,04	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	21/08/01
Território Quilombola Comunidade Negra Colônia de São Miguel	420,68	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	23/11/09
Fazenda Bordon	663,06	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/05/15
Fazenda São João	1.306,85	Desapropriação	7.371.750,99	227.210,85	07a - com decreto, port. / diligência	04/04/16
Fazenda Furna	8.643,00	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/05/15
Fazenda Vista Alegre	10.865,87	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	21/11/02
São Jorge	2.045,00	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	20/07/01
Fazenda Pantanal, Santa Olinda, Jotapar	8.168,02	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/05/15
Fazenda Campo Verde, Jotapar	348,54	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/08/15
Fazenda Boa Vista, Jotapar	1.149,35	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto,	01/08/15

					port. / em instrução	
Fazenda Santa Renata e Aguapey	1.471,37	Desapropriação	-	-	07 - com decreto, port. / avaliação	25/02/03
Fazenda Onoda	1.136,29	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	15/07/15
Fazenda Campo Verde, Várzea Alegre	2.993,78	Desapropriação	-	-	05 - pré-decreto, port. / em instrução	01/05/15

Fonte: Sisote

8. No entanto em resposta encaminhada à solicitação de auditoria, a SR informou que há 20 imóveis, cujos processos administrativos estão em andamento para futura obtenção, são ele:

9. Ocorre que, quando confrontado os imóveis em processo de obtenção constantes do Sisote e os constantes da manifestação encaminhada, constata-se que somente seis fazendas: São João; Furna; Pantanal, Santa Olinda, Jatopar; Campo Verde, Jatopar; Boa Vista, Jatopar; Campo Verde, Várzea Alegre; estão relacionadas no Sisote e na resposta encaminhada pela SR. Os imóveis destacados abaixo foram apresentados em reposta à solicitação de auditoria.

Tabela 3 – Relação de Imóveis em instrução em 2017, resposta à solicitação de auditoria

Município	Denominação do imóvel
Sidrolândia	Alegre Jatopar
Bodoquena	Serra Alegre
Sidrolândia	Alto da Boa Vista
Guia Lopes de Laguna	Santa Helena
Dois Irmãos do Buriti	Fazenda Correntes III
Dois Irmãos do Buriti	Fazenda Correntes
Terenos	Fazenda Aymoré
Terenos	Fazenda Chaparral
Terenos	Fazenda Kongava
Terenos	Fazenda Santa Rita V
Terenos	Fazenda Santa Rita
C. Grande Jaraguari	Fazenda Lago Azul
Juti	Fazenda São Sebastião
Terenos	*Fazenda São Joao
Sidrolândia	*Fazenda Pantanal, Santa Olinda, Jatopar
Sidrolândia	*Fazenda Campo Verde, Jatopar
Sidrolândia	*Fazenda Boa Vista, Jatopar

Terenos	*Fazenda Campo Verde, Várzea Alegre
Nova Alvorada do Sul	Fazenda São João
Nova Andradina	*Fazenda furna

Fonte: Resposta à solicitação de auditoria (*imóveis comuns às duas listas)

10. Ante a evidenciada fragilidade histórica das peças de planejamento, a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente adquiridos assumem ainda maior criticidade. 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 resolutivas.

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

11. 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)**

12. 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)**

13. 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.

14. 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).

15. 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\$ 3.769.734.052,65, realizado em 2017, respectivamente na contas contábil “Fazendas, parques e reservas”, conforme demonstrado no quadro a seguir, se referem à reavaliação de 115 imóveis. Ainda, de acordo com os dados do Spiunet, há registrados 116 imóveis.

Tabela 4 – Contas contábeis representativas dos bens móveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	14.881.286,34	14.881.286,34	14.881.286,34
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	420.183.247,24	0,00	0,00
123210109	Fazendas, parques e reservas - Spiunet	0,00	1.379.562.398,36	5.149.296.451,01
Total Geral		435.064.533,58	1.394.443.684,70	5.164.177.737,35

Fonte: SIAFI – dez/2017

Tabela 5 – Detalhamento dos quantitativos de imóveis das contas contábeis oriundas do Spiunet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
0	0,00	116	1.379.562.398,36	116	5.149.296.451,01

Fonte: SIAFI, 2017.

16. 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. Conforme informado no Relatório de Gestão, foram montados 18 “kits” durante o exercício de 2017, compondo um total de 191 processos instruídos. Portanto, se deduz que há 75 processos já instruídos e pendentes apenas do registro contábil.

17. 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.

18. 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”.

19. 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.

20. 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 178 imóveis. No entanto, dados extraídos do Sisote, foram identificados 225 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR, conforme fase processual a seguir discriminada. Vale ressaltar que no Relatório de Gestão não foi informado o quantitativo total imóveis sob o controle da SR.

Tabela 6 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	00 - PROC DEVOLVIDO, ENTRAVE	1
	01 - PROCS EXCLUÍDOS - CRONOGRAMA	4
	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	9
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	24
	07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	2
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	3
	10 - AJUIZADA / SEM IMISSÃO POSSE (SR)	6
Com imissão na posse	11 - COM IMISSÃO POSSE, REGISTRO / EM CRIAÇÃO PA (SR)	3
	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	200
	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	11
	99 - VER PROJ NO SIPRA	11

Fonte: Sisote

21. Aliado a isso, a SR recebeu orientação¹ 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 Referencial² elaborada pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos – DT. Ocorre que, conforme planilha, à SR restava um saldo de 75 imóveis a registrar de um total de 192 imóveis.

22. 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.

23. 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. Entretanto a unidade deverá envidar esforços para que se promovam avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas notadamente quanto ao quantitativo e valor dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

24. Ademais, registra-se que, a inexistência de 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, razão pela qual a fidedignidade dos valores não pôde ser confirmada.

B. DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

¹ 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.

² Planilha SEI nº 0816981

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

26. 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.

27. 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; e
- c. controle social e transparência.
- d. atividade correcional

B.1. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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 é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira e que o servidor designado como responsável pela conformidade de registro de gestão é também o gestor financeiro da UPC, em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem

o assunto.

32. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que no decorrer do exercício foram gerados 4.791 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, os quais não tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão, tal situação 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.

33. Quanto à análise dos controles sobre transferências voluntárias, foram detectadas falhas no controle e na cobrança de prestações de contas. Nesse sentido, registrou-se problemas referentes à ocorrência de morosidade na análise da prestação de contas e morosidade na execução de convênios.

34. 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.

35. Sob a perspectiva patrimonial, destaca-se a inconformidade referente à gestão dos direitos a receber na SR. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 1.118.364.461,00 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.

36. Por fim, registra-se que, na gestão do pagamento de pessoal, não foram identificadas inconsistências no sistema Siape a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU.

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

37. 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.

38. 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.

39. 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.

40. 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 - 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.

41. No que se refere ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, considerando as informações do Monitor, verificou-se a existência de 80 recomendações, todas com prazo de manifestação do gestor expirado. Tal situação demonstra fragilidade da atuação da UPC, fundamentalmente na adoção de ações corretivas e preventivas, representando, assim, perda de oportunidade de aperfeiçoamento da gestão, frente às fragilidades apontados pelo Órgão de Controle Interno.

42. Com relação às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, do total de 37.818 famílias constantes da relação de beneficiários, 23.768 foi apontado com indícios de irregularidades. Desse total de casos apontados pelo TCU, 2.524 foram analisados e os indícios foram afastados e somente em 1 caso analisado o indício foi confirmado. Vale ressaltar que não foi mencionado por parte da SR o número de desbloqueios efetuados pela Sede.

B.III. DOS 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 existência e funcionamento do e-Sic, com a designação formal de ponto focal para tratar e acompanhar os pedidos realizados por meio do sistema. Apesar disso, restou evidenciado três pedidos de acesso à informação sem resposta durante o exercício de 2017.

45. Por outro lado, apesar da existência de uma Sala da Cidadania, constatou-se a inexistência de mecanismos, fluxos, rotinas ou ainda sistemas que permitam o tratamento gerencial das comunicações recebidas, 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. Evidenciou-se que, embora a UPC tenha estruturado a função de Ouvidoria Agrária Regional, há falhas no controle das demandas recebidas por esse canal de acesso do cidadão. Vale ressaltar, ademais, que a Ouvidoria Agrária Regional, prevista nos normativos do INCRA, não possui as atribuições típicas de uma ouvidoria pública, sendo destinada a prevenir, mediar e resolver tensões e conflitos agrários.

47. Nesse sentido, não existe no âmbito da UPC uma instância ou sistema específico de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos. Vale destacar que situação similar foi identificada junto ao INCRA-Sede durante o exercício de 2017, motivo pelo qual o

órgão aderiu ao sistema e-Ouv e designou servidores para o tratamento das manifestações. Ademais, entende-se que a designação de ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no INCRA-Sede, fortalecerá o controle social, e o monitoramento, a avaliação e a implantação dos serviços atualmente prestados.

48. 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.

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

B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECCIONAL

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

51. Para o ambiente correcional foi considerado na avaliação (i) as normas regulamentares e atribuições; (ii) fluxo das ações disciplinares; (iii) cadastramento e atualização do sistema CGU-PAD; (iv) infraestrutura e (v) comissões disciplinares.

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

53. Quanto ao fluxo das ações disciplinares (ciência-instauração-relatório final-julgamento-publicação), verificou-se que a SR segue o estabelecido pela Portaria INCRA nº 191/2009. Vale ressaltar que da análise realizada em um processo, não foram identificadas falhas no fluxo entre o recebimento da denúncia e o arquivamento do processo. Ainda, foi verificado que cabe à Procuradoria Federal Especializada junto à SR proceder ao juízo de admissibilidade com vistas a subsidiar a tomada de decisão da autoridade administrativa competente.

54. Como resultado, foi verificado que os processos são instaurados de forma tempestiva, sendo que no exercício de 2017 não houve passivos de processos a instaurar. Ainda a na UPC houve quatro juízos de admissibilidade no exercício de 2017, culminando pela instauração de quatro Sindicâncias Investigativas em curso no exercício de 2017, as quais foram arquivadas. Da análise desses processos foram verificadas apenas meras inconformidades conforme descrito no anexo de achados.

55. No que se refere ao cadastramento e atualização de informações no CGU-PAD, foi detectado falha na alimentação do sistema em relação a apenas uma sindicância.

56. Com relação à infraestrutura, a SR não dispõe de setor específico para a condução e acompanhamentos de procedimentos disciplinares havendo apenas um servidor designado para essa função. Ainda, a UPC não possui sala específica para funcionamento das comissões disciplinares, no entanto a sala de reunião do gabinete fica a disposição das comissões. Quanto aos recursos humanos, observou-se que os servidores carecem de capacitação.

57. No que tange às comissões disciplinares foi verificado que a SR não possui comissão permanente de processos disciplinares, sendo a escolha dos membros realizadas caso a caso.

C. CONCLUSÃO

58. No que se refere à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União, especificamente ao Acórdão nº 557/2004-Plenário, identificou-se avanços no registro de imóveis no Spiunet, conforme verificado no Siafi a reavaliação de 115 imóveis do total de 116 anteriormente cadastrados. Míster ressaltar a preparação de 18 “kits”, no exercício de 2017, totalizando 191 processos já instruídos, sendo que, destes, 116 foram registrados.

59. Cumpre ressaltar que 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 dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

60. Cumpre ainda alertar que a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento 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.

61. Quanto aos resultados dos exames dos controles internos da gestão, notadamente no que tange aos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, instituídos para monitorar o cumprimento das normas correlatas e evitar a ocorrência de inconformidades, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas e na execução das transferências voluntárias, evidenciada nos sistemas Siconv e Siafi, nesta auditoria, e alertadas em ações de controle realizadas pela CGU.

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

63. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU constantes no Acórdão 775/2016, do total de 23.768 casos apontados com indícios de irregularidades, destaca-se o desbloqueio de 2.524 casos e a exclusão de 1 beneficiário devido à confirmação da irregularidade apontada. Vale ressaltar que não foi mencionado por parte da SR o

número de desbloqueios massivos efetuados pela Sede.

64. Referente à gestão da transparência e do controle social, apesar da existência de uma Sala da Cidadania, constatou-se a inexistência de mecanismos, fluxos, rotinas ou ainda sistemas que permitam o tratamento gerencial das comunicações recebidas. Evidenciou-se ainda que, embora a UPC tenha estruturado a função de Ouvidoria Agrária Regional, há falhas no controle das demandas recebidas por esse canal de acesso. 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.

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

D. RECOMENDAÇÕES

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: Desatualização dos instrumentos de planejamento para aquisições de imóveis rurais destinados à reforma agrária.

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

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

- 1.5) Risco evidenciado: Permanência de registros contábeis realizados em contas genéricas no Siafi.

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

- 1.6) 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.

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

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

- 1.8) 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.

- 1.9) 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.

- 1.10) 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.

- 1.11) Risco evidenciado: Ausência de prestação de contas de convênios com vigência expirada.

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.

- 1.12) Risco evidenciado: Ausência de instauração de Tomadas de Contas Especial.

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.

- 1.13) Risco evidenciado: Morosidade da execução física e financeira e prorrogações sucessivas de convênios.

Possíveis impactos: Pouca efetividade da política pública, custo social pela ausência de benefícios entregues à sociedade.

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

- 1.15) 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**

- 1.16) 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.

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

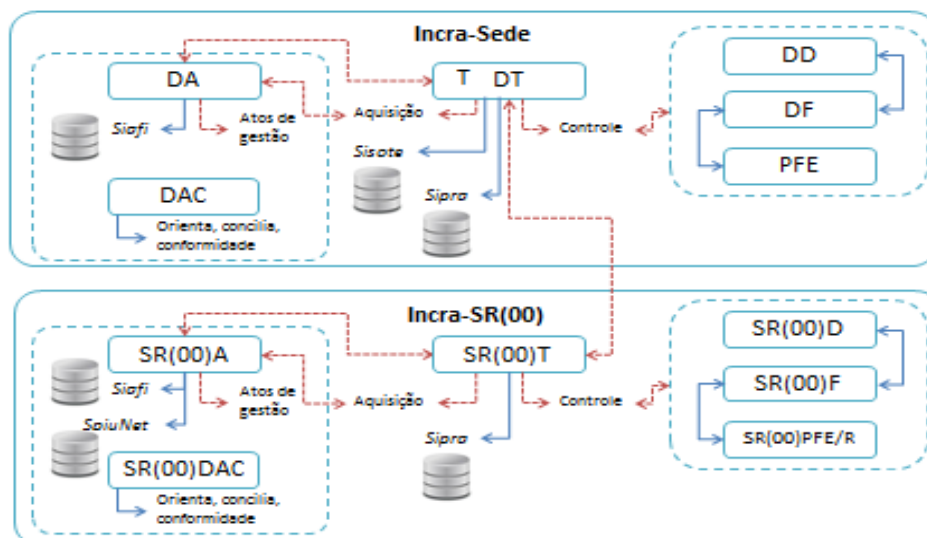
Possíveis impactos: não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.

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

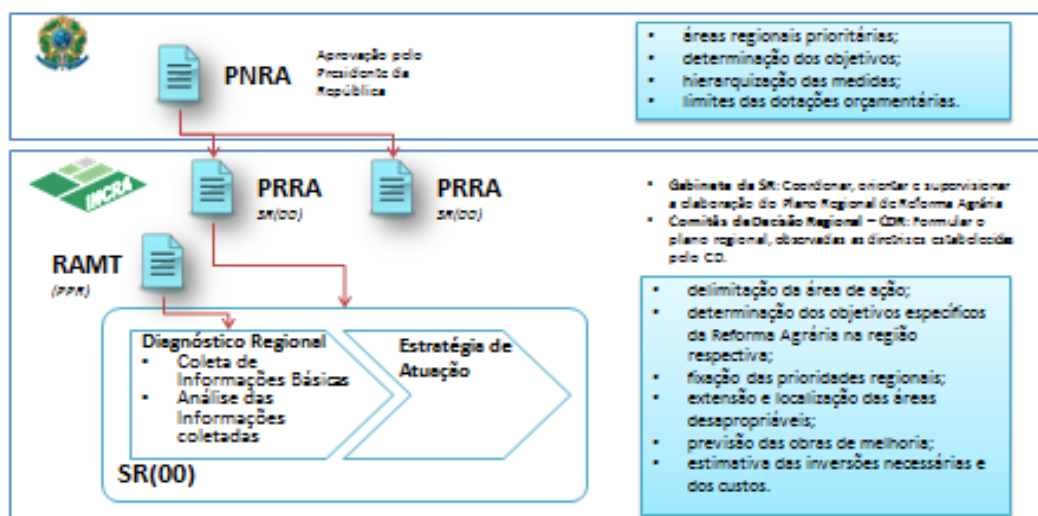


Fonte: Equipe Ciset.

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.

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

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

4. 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 Mato Grosso do Sul – SR (16) entende que “O Plano Regional de Reforma Agrária nunca teve sua elaboração incentivada pela direção do Incra Sede, ou seja: nunca houve uma diretriz metodológica nacional, o que prejudica, de pronto, a sua elaboração”.

5. Entretanto, considerando que restam 4.367 imóveis disponíveis e o CadÚnico³ apresenta uma relação de 22.371 acampados naquele estado, como também população em situação de extrema pobreza nos 79 municípios do Estado, bem como projetos de assentamentos em 54 municípios, o planejamento das ações, precipuamente, o Diagnóstico Regional poderia nortear decisões para sanear esta situação.

6. Na avaliação referente à SR, foi constatado, que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT) desatualizado, pois refere-se ao exercício de 2015; 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.

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.

9. 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. FRAGILIDADES ENCONTRADAS NO PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

11. 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.

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

12. Nos termos do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, a elaboração do Plano Nacional da Reforma Agrária cabe ao Incra Sede, embora a autarquia tenha elaborado o documento pela última vez em 2003, todavia, sem a necessária delimitação das áreas prioritárias, como informado pelo gestor.
13. O 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).
14. 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.
15. A Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul apresentou cópias do Plano Estratégico de Reforma Agrária dos anos de 2013 e 2015. O propósito comum às duas programações foi promover de maneira sistematizada o planejamento da forma de atuação daquela unidade, a curto e médio prazos, a fim de facilitar a tomada de decisões bem como compartilhar os objetivos com os atores envolvidos, comprometendo a todos para o seu alcance.
16. Aquelas ferramentas permearam diversos temas que envolviam a colonização, a reforma agrária e o ordenamento fundiário, de maneira lógica e temporal, colocados de forma a dar uma visão geral e qualificada das questões agrárias no Estado. Foram abordadas questões históricas, causas e consequências da situação atual, diagnósticos abrangendo estudos de diversas fontes e a propositura de cenários.
17. Informou ainda que a Controladoria Geral da União (CGU-MS) recomendou em 2016 o aperfeiçoamento do Plano Estratégico de 2016, adequando-se e atendendo aos requisitos definidos pelo Estatuto da Terra e pelo Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra (Tópico 2 - Módulo I), de modo a englobar o Diagnóstico Regional com todos os assuntos determinados na legislação e normativos mencionados, bem como expor dados tais como áreas de interesse indígena e limitações ambientais, tornando o instrumento completo e suficiente para nortear as ações desenvolvidas pela Superintendência Regional.
18. Cabe salientar que devido a paralisação das ações de obtenção de terras em decorrência do cumprimento das Ações Judiciais⁴, mencionada na resposta do questionamento 1 da SA 2018/013-06 que o planejamento foi definido com propostas de ações a partir do segundo semestre de 2017.
19. Neste sentido, considerando que os requisitos definidos pelo Estatuto da Terra e ao Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra (Tópico 2 - Módulo I) são de extrema complexidade, asseverou que o referido plano ainda deverá ser adequado no decorrer exercício de 2018.
20. Sobre apresentar a relação das áreas prioritárias de atuação definidas com base em

⁴ Agravo de Instrumento Nº 00282246-56.2015.4.03.0000/MS interposto pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de Três Lagoas-MS. E, Ação Civil Pública nº 0002677.29.2014.403.6002, proposta pelo Ministério Público de Dourados em 22/08/2016.

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 a abrangência se refere a todo o Estado. E ainda que:

Foram definidas, no último planejamento para obtenção de terras para assentamento de trabalhadores rurais a ser executado a partir de 2016, as áreas prioritárias com uma maior amplitude territorial, permitindo a Superintendência Regional atuar em uma gama maior de municípios, visto a grande demanda existente de acampamentos e famílias cadastradas em praticamente todo o estado.

[...]

Aliado a esses fatores, a proximidade do município com a região metropolitana de Campo Grande e também o número crescente de acampamentos no entorno desta levou a Superintendência Regional, através da sua Divisão de Obtenção, a partir de uma análise técnica dessa região específica, definiu como área importante de atuação o município de Terenos e entorno.

[...]

Partindo da análise de tipologia de solos, dimensão dos imóveis, principais vias de acesso, distância a projetos de Assentamentos existentes e ao distrito-sede do município, foram definidos 06 (seis) imóveis rurais para serem fiscalizados quanto ao cumprimento da função social no município de Terenos, totalizando uma área de 11.430,0193ha.

21. A Superintendência Regional, em resposta ao item 1 da Solicitação de Auditoria nº 2018/013-08, apresentou informações de 20 processos administrativos em andamento para a obtenção de terras para a reforma agrária, abertos entre os anos de 2004 e 2017 e que já foram vistoriados e/ou avaliados. Em consulta à relação de acampados do estado registrado no CadÚnico, observou-se que todos os municípios com processos de obtenção em andamento constam daqueles com acampados relacionados no Sistema. Todavia, somente três deles estão entre os 10 primeiros com maior número de acampados registrados.

22. Em que pese todos os municípios apresentarem algum grau de extrema pobreza, conforme dados do IBGE⁵, acolhendo diretriz da Portaria MDA nº 6/2013 (art. 2º), cabe destacar que metade dos processos do período analisado tratam de demandas reprimidas, nos municípios de Campo Grande e Juti.

23. Quanto ao PRRA, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Tabela 7: Posicionamento do Gestor Plano Regional

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	Devido a peculiaridade do estado com relação aos grandes vazios demográficos, dado a sua relação extensão territorial/população, é muito difícil determinar uma área prioritária específica. Todas as regiões são prioritárias. Itens V e VI de muita complexidade.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	Nenhuma.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	Muito pouca, a dinâmica real da Reforma Agrária não permite uma aplicação efetiva de um Plano Regional.

⁵ Tabela 12C da publicação Indicadores Sociais Municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico, consultada em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/indicadores_sociais_municipaistabufzip.shtm

iv) outras informações que julgar necessárias.	O plano deveria ser atualizado em maior prazo. Ex: 5 / 5anos. Necessidade de reposição da força de trabalho no Incra, deveria haver uma equipe específica para a elaboração deste tipo de planejamento em tempo integral dado a sua complexidade.
--	---

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

24. Dessa forma, infere-se que as futuras ações relacionadas ao programa a serem realizadas pela SR, deverão ser concretizadas com a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que possa fixar adequadamente as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em conformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO

25. A Portaria MDA nº 6, de 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.

26. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe à Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras.

27. Em que pese a desatualização do DR, a legislação vigente não traz a periodicidade de atualização desta ferramenta de planejamento.

28. Acerca do DR, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Tabela 8: Posicionamento do Gestor Diagnóstico Regional

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	Trata-se de um trabalho extremamente complexo e aprofundado que necessita de um trabalho de longo tempo, contínuo e com servidores capacitados. O Incra não possui corpo técnico suficiente para tal.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	Nenhuma
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	Muito pouca, a dinâmica real da Reforma Agrária não permite uma aplicação efetiva de um Plano Regional.

iv) outras informações que julgar necessárias.

O plano deveria ser atualizado em maior prazo. Ex: 5 / 5anos. Necessidade de reposição da força de trabalho no Incra, deveria haver uma equipe específica para a elaboração deste tipo de planejamento em tempo integral dado a sua complexidade, ainda maior do que o Plano Regional, principalmente quanto ao constante no Manual de Obtenção. Neste sentido, o Manual deveria ser revisto, em uma eventual revisão, tratando o assunto de forma que permita a sua aplicabilidade.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

29. 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 comprometem a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou vinculadas 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)

30. 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.

31. 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.

32. 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 Mato Grosso do Sul 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.

33. A SR apresentou as seguintes justificativas relacionadas ao assunto:

Temos a informar que, a Divisão de Obtenção de Terras não elaborou o Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) "regionalizado". O mesmo deverá ser elaborado quando da sua necessidade, em caso concreto, ou seja, se o valor do imóvel obtido ultrapassar o valor máximo de custo família constante na Planilha Referencial de Preços, Esta metodologia permite uma aferição de valores mais atualizada e condizente em relação ao valor do imóvel a ser adquirido.

34. Em entrevista realizada durante os trabalhos de campo acerca das peças de planejamento de obtenção, especificamente quanto ao ECGR Regional sobre os seguintes

aspectos:

Tabela 9: Posicionamento do Gestor ECGR

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	Trabalho que, no entender da maioria dos peritos federais, gera um resultado fictício e frágil, visto que parte da premissa de um perfil de assentado não real, ainda indefinido, mesmo que regionalizado. A dinâmica de mercado/produção/perfil não permite que sejam definidas atividades e produtividades antecipadas em qualquer contexto.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	Poucas. matéria complexa com diferentes opiniões a nível de Brasil.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	Não, gera resultados frágeis que possivelmente não serão obtidos na prática futuramente, passível de questionamentos.
iv) outras informações que julgar necessárias.	A sua exigência poderia ser revista pois não agrega em nada ao processo, inclusive gera resultados que possivelmente não serão obtidos na prática futuramente.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

35. Neste sentido, a UPC não atende ao disposto na IN 83/2015.

1.1.5. PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS) NÃO AMPARADAS POR RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT)

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. Em atenção ao item 1, Solicitação de Auditoria nº 2018/013-06, que solicita apresentar o vigente Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), a SR (16) informou que:

Informamos ainda não foi finalizado o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), conforme estabelecido pelo art. 3º da Norma de Execução nº 112, de 12 de setembro de 2014. O mesmo possui previsão de término até Junho /2018.

Entretanto, é importante salientar que a Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul já desenvolvia um trabalho de análise de mercado de terras mesmo antes referida da Norma de Execução, mais especificamente a partir do ano de 2011 (PPR 2011), já com análise e definição de mercados regionais e as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs). Neste sentido, encaminhamos a Planilha de Preços Referenciais de Terras do MS -2015 (PPR 2015), último relatório elaborado pela Regional, com aprovação pelo Comitê de Decisão Regional (COR), na data de 06/10/2015.

40. A respeito do RAMT, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Tabela 10: Posicionamento do Gestor RAMT

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	Corpo técnico reduzido, assim como recursos e estrutura.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	Sim. Tivemos, porém não podemos dedicar mais tempo ao tema dado as demais demandas do setor.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	Sim, deverá ser utilizada.
iv) outras informações que julgar necessárias.	Os prazos poderiam ser discutidos e revistos dado as dificuldades mencionadas.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

41. Assim, a SR possui as Planilhas de Preços de Referência (PPRs), que foram publicadas em 2015, mas não conta com o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), em desobediência à Norma de Execução nº 112, de 2014.

1.1.6. INSTITUIÇÃO DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL

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

43. 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.

44. 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.

45. A SR instituiu em 2015, pela Portaria/Incrá/SR(16)/AM/Nº 028, de 24 de setembro, a Câmara Técnica Regional. O grupo designado avaliou exclusivamente a PPRs elaborada naquele exercício, cumprindo parcialmente o disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS DE OBTENÇÃO DE TERRAS

46. Conforme escopo, os questionamentos consistiram na verificação da segurança, guarda e manutenção dos processos físicos dos imóveis obtidos, bem como na existência das peças de assecuração de propriedade dos imóveis ao Incra, essenciais para a realização do procedimento de criação de projetos de assentamento. A perspectiva adotada considerou 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.

47. Cumpre destacar que na resposta do item 9 da Solicitação de Auditoria nº 7 2018/013-08, a SR afirmou ter 179 processos administrativos de terras já obtidas. O Incra aponta um total de 204 Projetos de Assentamento sob a responsabilidade da Superintendência. E, na resposta do item 1 da SA nº 2018/013-09, cita que são 191 imóveis ainda não titulados.

48. Formalmente, questionaram-se 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.

49. De acordo com as informações da SR, por meio da resposta da SA nº 2018/013-06, “o acompanhamento e gerenciamento dos trâmites processuais são realizados pelo Chefe da divisão de Obtenção de Terras. Já aqueles processos que se encontram ajuizados são acompanhados diretamente pela Advocacia Geral da União, com informação ao setor quando necessário”. Afirmou também que “os processos administrativos, referentes à obtenção de imóveis rurais [...] sejam pela modalidade da desapropriação ou da aquisição, estão devidamente formalizados, digitalizados, cadastrados no SISPROT e mais atualmente, ainda em fase de cadastramento no SEI”.

50. Relatou também que os processos físicos (originais), via de regra, estão arquivados nas dependências da Divisão de Obtenção de Terras, ressaltando aqueles processos ainda não cadastrados no SEI que porventura tenham sido ajuizados ainda em fase administrativa e que, eventualmente, poderão estar em posse da Advocacia-Geral da União ou da Procuradoria Especialista daquela SR.

51. Informou ainda que possuem acesso ao local onde estão armazenados os processos administrativos, o Chefe da divisão de Obtenção de Terras/T, os servidores lotados no Serviço de Obtenção/T-1, os servidores lotados no Serviço de Meio Ambiente, os servidores lotados no Serviço de Implantação e uma servidora terceirizada que atende na Secretaria da Chefia de Obtenção.

52. Quanto ao controle e guarda a SR reportou-se à Portaria/Incrá/P/nº 565, de 27/09/2017 que institui e regulamenta a utilização do SEI, deixando de informar os procedimentos adotados para os processos físicos.

53. A Divisão de Obtenção informou que não há mais tramitação no SISPROT. Relatou que já iniciou a digitalização de seu acervo, sendo que todos os processos instaurados no exercício 2017/2018 foram digitalizados e inseridos no SEI ou efetivamente instituídos neste. Mas, que a digitalização dos mais antigos está sendo feita gradativamente à medida que ocorre tramitação entre os setores da Superintendência ou para órgãos externos.

54. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, em análise a resposta do item 7 da Solicitação de Auditoria nº 2018/013-08, verificou-se que 58 dos 121 processos administrativos de terras obtidas pela modalidade desapropriação, não possuem o registro de cartório em nome do Incra. Cabe ressaltar que são processos instaurados entre os anos de 1999 a 2008.

55. Como resultado constatou-se pela necessidade de realização de inventário entre os processos registrados no SISPROT 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

56. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento⁶ 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.

57. 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

58. 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

⁶ Acórdão 7739/2015 – 1ª Câmara.

agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (item 5.3.1, vii).

59. 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 titulados.

60. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado do Mato Grosso do Sul, 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\$ 5.164.177.737,35, conforme discriminado:

Tabela 11 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	14.881.286,34	14.881.286,34	14.881.286,34
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	420.183.247,24	0,00	0,00
123210109	Fazendas, parques e reservas - Spiunet	0,00	1.379.562.398,36	5.149.296.451,01
Total Geral		435.064.533,58	1.394.443.684,70	5.164.177.737,35

Fonte: SIAFI – dez/2017

61. Na primeira situação (conta 123210421) destina-se aos registros dos imóveis em que ainda estão em curso os processos 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.

62. Também compõe o patrimônio imobiliário da Superintendência os imóveis destinados à reforma agrária registrados na conta “123210109 – Fazendas, Parques e Reservas”, oriundos de cadastro do Spiunet. Em decorrência da avaliação dos dados inseridos pela Superintendência no referido Sistema, foram identificados os seguintes imóveis cadastrados:

Tabela 12 – detalhamento dos quantitativos de imóveis das contas contábeis oriundas do Spiunet

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
0	0,00	116	1.379.562.398,36	116	5.149.296.451,01

Fonte: SIAFI, 2017

63. 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.

64. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência destinando-se 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, durante o exercício de 2017, não foram cadastrados novos imóveis no SPIUnet, não obstante a evolução dos saldos demonstrar que foram promovidas reavaliações dos imóveis cadastrados no exercício de 2016.

65. Conforme informações trazidas pela Unidade, existe um universo de 75 imóveis rurais pendentes de registro no SPIUnet, obtido a partir de controle instituído pela Superintendência em formato de planilha.

66. Por intermédio do Memorando nº 14.117/2018/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.

67. Assinala-se que não restou esclarecido a existência de 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.

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

1.3.2. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI

69. Da análise promovida na composição dos saldos das contas “123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária”, observa-se que em 2017, de um montante total de R\$ 14.881.286,34, a totalidade dos registros foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

70. Observa-se, também, a partir da análise da evolução dos saldos, que não foram adotadas medidas corretivas no período de 2016 a 2017.

Tabela 13 – Detalhamento do saldo da Conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária

Conta Corrente	Inscrição Genérica	dez/17	dez/16
999	Código Inválido	14.881.286,34	14.881.286,34

Fonte: SIAFI – dez/2017

1.3.3. AUSÊNCIA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

71. 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.

72. Instada a se manifestar, a Setorial Contábil informou que estão “*segundo 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

73. 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.

74. 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

75. 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.

76. Na SR, a Divisão de Obtenção de terras informou que a falta de pessoal dificulta a gestão da unidade, tendo contado com um quadro de 17 servidores no exercício de 2017, sendo 12 deles atuando no Serviço de Obtenção, conforme apresentado no Relatório de Gestão da unidade. Informou ainda que não houve capacitação relacionada ao processo de obtenção durante o exercício de 2017

77. A Divisão de Administração reportou que conta com 16 servidores, sendo um lotado no Setor de Contabilidade e o outro no Setor do Patrimônio. De acordo com o chefe da Contabilidade não houve capacitação durante o exercício de 2017. A Divisão destaca ainda que o quadro de servidores não é suficiente para efetuar as competências regimentais diárias.

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

1.4.2. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE

79. 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.

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

81. 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 dos imóveis adquiridos e geridos, nos sistemas corporativos da Administração Pública Federal: Siafi e Spiunet. Também não há norma auxiliar ou acessória descrevendo tais procedimentos.

82. 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 Mato Grosso do Sul.

83. No que tange ao Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária – Sipra, de acordo com o Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029, produzido no âmbito dos AAC 2016, é um sistema subdividido nos seguintes módulos: informações do sistema, candidato, projeto, beneficiário, titulação, crédito, regularização fundiária e quilombola. Tais módulos encontram-se sob a responsabilidade de distintas diretorias, conforme apresentado a seguir:

Tabela 14: 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.

84. Quanto ao acesso ao sistema, o chefe da Divisão de Obtenção afirmou que não existem empregados terceirizados com senha de perfil “Gestor”. Informou ainda que frequentemente promove levantamento dos usuários que não mais acessam ao sistema, por motivos diversos, e sempre que necessário formaliza expediente ao Incra–Sede solicitando suspensão de senha. 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.

85. 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.

86. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR informou, por meio da

resposta da SA nº 2018/013-06, que não houve melhoria ou alteração que represente impacto ou avanço na gestão e no registro de imóveis rurais da reforma agrária. E, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo, o Chefe da Divisão de Obtenção afirmou que:

Em nível de Superintendência, apenas o Relatório de Candidatos Inscritos auxilia na elaboração do plano Nacional de Reforma Agrária, visto é o único instrumento que possibilita identificar demanda por município. Mesmo assim, é uma ferramenta extremamente precária, com trabalho manual árduo face a incapacidade de gerar relatórios universais voltados para a gestão das informações. São basicamente, listas de nomes, e nem sempre passíveis de edição, fato que dispende tempo de servidor para executar trabalho mecânico de estruturação das informações.

87. 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.

88. Ainda, 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).

89. 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

90. 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.

91. 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.

1.4.3. AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCESSO DE OBTENÇÃO

92. 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.

93. 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.

94. Quanto ao Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR), a SR informou que foi formalizado o processo administrativo nº 54290.000572/2017-56 referente ao relatório para o exercício 2017/2018, mas não foi finalizado. A UPC informou que já foram finalizadas as fases de coleta, análise e sistematização de dados, desenvolvidas a partir de junho de 2017.

95. Em que pese ter informado que emitiu 2 Laudos de Vistoria e Avaliação (LVA) no exercício⁷, na vigência da IN nº 83/2015, esses não foram localizados no site institucional. Ademais, a SR também informou que não fez o chamamento público para os 3 processos de compra direta de imóveis instaurados em 2017, em descumprimento ao § 2º do art. 4º do Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992.

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

96. 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

97. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, 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.

98. 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.

99. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas,

⁷ Tabela enviada em resposta ao item 1 da SA nº 2018/013-008.

procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas.

100. 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.

101. 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.

102. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

103. 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. DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

104. 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 15: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	450
ORDEM BANCARIA	217
EMPENHO	188
DARF - DOCUMENTO DE ARRECADACAO DE RECEITAS FEDERAIS	121
DAR - DOCUMENTO DE ARRECADACAO FINANCEIRA MUNICIPAL	68
GPS - GUIA DA PREVIDENCIA SOCIAL	61
NOTA PROGRAMACAO FINANCEIRA	57
MOVIMENTACAO DE CREDITO	44
NOTA DE LANÇAMENTO	30
GUIA DE RECOLHIMENTO	16
PRE-EMPENHO	7
Total	1259

Fonte: Siafi – mar/2018

105. Ademais, constatou-se que o servidor designado como Gestor Financeiro é também o Contador responsável da unidade, além de realizar a Inscrição de Empenhos em Restos a Pagar.

106. 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;

107. Ocorre que, ao se avaliar as competências das unidades setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, instituída pelo Decreto nº 6976/2009, 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;

108. 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.

109. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, 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.

110. 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. AUSÊNCIA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO

111. No decorrer do exercício foram gerados 4791 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, e, verificou-se que nenhum desses documentos tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

112. 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.

113. Apresentamos a seguir o detalhamento dos documentos gerados no exercício de 2017, que foram registrados sem restrição, com destaque para as Notas de Empenho e Ordens Bancárias que atingiram o montante de R\$ 9.027.081,59:

Tabela 16: Documento emitidos sem avaliação de conformidade

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	1829
ORDEM BANCARIA	1365
NOTA DE EMPENHO	625
DARF	314
NOTA LANCAMENTO	168
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	158
GPS	115
PROGRAMACAO FINANCEIRA	93
NOTA CREDITO	58
PRE-EMPENHO	34
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	32
Total Geral	4791

Fonte: SIAFI – mar/2018

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

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

115. A avaliação da gestão de transferências voluntárias, realizada a partir de dados extraídos dos sistemas Siafi e Siconv, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

116. 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.

117. 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.

2.2.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.2.1.1. MOROSIDADE NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

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

Tabela 17: Convênios com análise de prestações de contas pendentes.

Número	Situação	Ano Fim da vigência	Valor a Aprovar (R\$)
517919	A aprovar	2015	1.138.667,67
527106	A aprovar	2015	2.559.978,61
527113	A aprovar	2015	2.386.444,83
679856	A aprovar	2015	143.000,00
total			6.228.091,11

Fonte: SIAFI – mar/2018

119. O gestor informou que tal situação decorre da insuficiência de recursos humanos dos quadros da autarquia como um todo, afigurando-se ainda mais sensível para às funções administrativas, responsáveis pela análise das prestações de contas.

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

2.2.2. CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO

2.2.2.1. MOROSIDADE NA EXECUÇÃO

121. Verificou-se a existência de convênios com registro de baixa execução e sucessivas prorrogações.

Tabela 18: Compras e contratações realizadas em 2017

Número	Início da Vigência	Fim da Vigência	Qtd. Aditivos	Valor Repasse	Valor Desembolsado	Execução Concedente	Execução Conveniente
704058	01/08/2009	30/06/2018	7	4.000.000,00	1.349.594,20	33,74%	96,62%
792343	31/12/2014	25/06/2018	5	380.888,00	380.888,00	100,00%	0,00%
795781	17/07/2014	15/07/2018	2	2.584.425,82	1.888.727,00	73,08%	46,66%
795985	26/05/2014	30/10/2018	2	3.350.000,00	1.840.000,00	54,93%	72,18%
813051	05/11/2015	05/05/2018	2	3.000.000,00	1.029.584,85	34,32%	4,11%
823612	30/06/2016	30/01/2019	1	1.515.682,95	132.874,36	8,77%	0,00%
Total				14.830.996,77	6.621.668,41		

Fonte: SIAFI – mar/2018

122. O gestor informou que:

No que tange ao convênio 704058, foi contestada a execução de algumas metas devido a falha na execução físico/financeira em função de descumprimento do Plano de Trabalho planejado;

Quanto ao convênio 792343, não ocorreram execução física/financeira do termo por alguns entraves operacionais, inclusive decorrente da transição da gestão municipal;

Nos convênios 795781 e 795985, as obras foram paralisadas durante dois anos por falta de recursos financeiros;

Quanto ao convênio 813051 foi necessário a revisão do Plano de Trabalho; e,

O projeto do convênio 823612 não foi aprovado pelo Setor Técnico da Autarquia visto ter sido verificado a necessidade de regularização de pendências técnicas.

123. Ainda, não houve manifestação quanto às sucessivas prorrogações.

124. Diante das justificativas apresentadas, pelo gestor, o que se percebe é que o planejamento dos convênios não está sendo realizado de forma adequada, o que vem ocasionando morosidade na execução bem como sucessivas prorrogações.

125. Sobre o assunto, a área técnica do TCU, em seu Acórdão nº 1.562/2009 – Plenário, registrou que: *“Convém reafirmar que os descumprimentos de prazos também são decorrentes da falta de planejamento, da deficiente análise dos processos durante fase de celebração dos convênios, permitindo assinatura de convênios com entidades sem capacidade operacional, planos de trabalhos mal elaborados, metas insuficientemente descritas e cronogramas subdimensionados.”*.

126. Em relação ao quantitativo de pessoal em exercício na gestão de transferência, foi informado pelo gestor que a área tem seis servidores, sendo três com funções administrativas referentes aos procedimentos de análise de propostas, fiscalização financeira, monitoramento de prazo, notificações, análise das prestações de contas, inclusão ou ajustes no Siafi e Siconv, e três servidores destinados à atividades de fiscalização da execução física.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

127. 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.

128. 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 as seguintes situações: Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e bens móveis pendentes de regularização.

2.3.1. AUSÊNCIA DE REGISTRO DE DEPRECIAÇÃO

129. Após análise dos registros no Siafi, evidenciou-se a ausência de lançamentos sobre depreciação de bens móveis o que impossibilita o adequado conhecimento da realidade contábil, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

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

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

132. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou, por meio do Ofício nº 11807/2018/SR(16)MS-G/SR(16)MS/INCRA-INCRA, que:

O registro sobre a depreciação e/ou amortização de ativos permanentes é atualizado mensalmente através da emissão de um relatório gerado através do sistema informatizado que controla os registros patrimoniais da Autarquia.

Mensalmente, o INCRA SEDE, fecha o sistema por alguns dias e faz o agrupamento dos lançamentos no período e a consequente depreciação e/ou amortização geral de todas as contas.

Como o Sistema de Patrimônio do INCRA não é interligado ao SIAFI, mensalmente o relatório de depreciação e/ou amortização é emitido manualmente e entregue ao setor de contabilidade para atualização do SIAFI.

Como o sistema de patrimônio do INCRA ficou inoperante durante parte do ano de 2017, isso acabou por atrasar o registro da depreciação e/ou amortização mensal.

Como o sistema de patrimônio voltou a ficar estável, os relatórios já estão sendo emitidos e entregues a contabilidade para atualização do SIAFI.

133. Embora a Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul afirme que o registro sobre a depreciação e/ou amortização de ativos permanentes é atualizado mensalmente e que o sistema patrimonial ficou inoperante em 2017, mas voltou a funcionar, observa-se que, no exercício 2017, os meses de abril, junho, julho, agosto, setembro e outubro; e no exercício 2018, os meses de janeiro, fevereiro, março e maio, os registros de depreciação dos bens móveis não foram realizados.

134. A ausência do procedimento de depreciação mensal está em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em virtude dessa norma determinar que os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação, amortização ou exaustão, cuja apuração deve ser feita mensalmente, quando o item do ativo estiver em condições de uso.

2.3.2. BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO

135. 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\$ 6.953.424,31, dos quais 43% referem-se à conta “123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR”, no valor de R\$ 279.967,29, e 57% referem-se à conta “123119907 – BENS NÃO LOCALIZADOS”, no valor de R\$ 373.391,08.

136. 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. No que se referem aos registros na conta “BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS” indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário.

137. Instada a se manifestar acerca dos saldos nas contas supra, a unidade informou por meio Ofício nº 11807/2018/SR(16)MS-G/SR(16)MS/INCRA-INCRA, que:

Foi constatado que, parte dos bens não localizados, encontram-se fisicamente em Unidade Avançadas, distante da sede. Foram iniciadas as tratativas para realizar um novo inventário patrimonial geral e assim tentar localizar os bens dados como não localizados. A previsão é de que os trabalhos sejam efetuados no primeiro semestre de 2018. Caso a situação persista, será cumprido o disposto no item 10.5 da IN SEDAP nº 205/1988.

As ações de desfazimento vêm ocorrendo na medida do possível haja vista a insuficiência de servidores, no quadro da Superintendência, com devida expertise, bem como as restrições impostas em ano eleitoral para doações. Ainda assim, foram realizados em 2016

e 2017, dois leilões de veículos e dois processos de doações. As ações continuarão no sentido de regularizar as situações pendentes.

138. Em que pese as justificativas apresentada pela SR, ressaltamos que os saldos constantes nas contas contábeis “BENS MÓVEIS A ALIENAR” e “BENS NÃO LOCALIZADOS” estão pendentes de regularização, demonstrando a necessidade da Administração adotar as providências legais.

2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.4.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

139. 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\$ 1.118.364.461,00 em dezembro/2017:

Tabela 19: Direitos a receber.

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	205.375.628,27	18%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	912.988.832,73	82%
Total	1.118.364.461,00	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

140. 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 254 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

141. 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. Atualmente, constam 55 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro “IM2111111” referente à desapropriação de imóveis em 2004, no valor de R\$ 173.288.544,38, representando 18,98% do saldo atual da conta contábil.

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

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

144. Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor apresentou as seguintes manifestações, por meio do Ofício nº 11807/2018/SR(16)MS-G/SR(16)MS/INCRA-INCRA

Conta 121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber: Esta conta registra o montante dos recursos emprestados aos beneficiários da reforma Agrária, a título de Crédito

Instalação (crédito antigo) nas suas diversas modalidades, concedidos desde 1985, sendo que estes valores somente podem ser baixados pela remissão ou conforme o caso, após pagamento pelos devedores dos empréstimos.

O Sistema Nacional de Concessão de Créditos de Instalação (SNCCI) disponibiliza todas as funcionalidades necessárias à concessão dos novos créditos bem como para o cadastro dos créditos antigos a cobrar ou remitir. O sistema aguarda apenas a regulamentação da Lei 13.001/2014 para liberação de módulo relativo à cobrança dos antigos créditos.

Ainda segundo à DA, por exigência da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), o SNCCI deveria estar apto, ainda em 2017, a gerar Guias de Recolhimento da União (GRU) registradas, pois somente este modelo seria aceito pelos bancos para pagamento. O sistema foi adaptado e agora todas as GRUs geradas são registradas em conformidade com as novas regras do sistema bancário. Cabe ressaltar que a Sala da Cidadania Digital permite também que o próprio beneficiário emita sua GRU para pagamento em qualquer localidade com acesso à internet.

Conta 121219808 - Créditos a Receber - Regularização Fundiária: Esta conta tem a função de “registrar os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pela União no processo de regularização fundiária de terras situadas em áreas da União, inclusive as terras objeto de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal” (fonte: SIAFI).

O próprio Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1320/2017, informa que: “o Incra relatou que o saldo da conta 1.2.1.2.1.1.98.08 não reflete a realidade. Para que isso ocorra, faz-se necessário que a autarquia desenvolva um sistema integrado para controle da evolução patrimonial dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária e regularização fundiária até a sua efetiva titulação e pagamento pelos parceiros/posseiros dos valores Ofício 11807 (0637593) SEI 54000.039312/2018-70 / pg. 2 devidos à União. Para tanto, a autarquia afirma que se encontra em desenvolvimento o Sistema Nacional de Titulação, capaz de suprir todas as necessidades e questões fundiárias afetas ao órgão, cujo prazo para entrada em produção ainda não é possível precisar”.

Segundo informações da Diretoria de Gestão Administrativa (DA), foi criado um Grupo de Trabalho através da Portaria Incra nº 629/2017, publicada no DOU nº 209 de 31/10/2017 e cujos trabalhos foram prorrogados pela Portaria Incra nº 719/2017, publicada no DOU nº 249 de 29/12/2017, que visa a especificação do escopo de pré-requisitos necessários sejam concluídos no final de fevereiro/2018 e a demanda para o desenvolvimento do sistema seja oficializada na sequência, seguindo os ritos previstos na Instrução Normativa SLTI/MP nº 04 de 12/10/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Com relação aos títulos de domínio, em âmbito nacional, foram liquidados 6.487 GRUs no total de R\$ 14.339.519,96, porém a inadimplência não pôde ser computada, pelo fato dos sistemas atualmente responsáveis pela emissão dos títulos e pelo cálculo das prestações não possuírem funcionalidades ligadas à cobrança e arrecadação, situação que deverá ser ajustada com o advento do Sistema Nacional de Títulos de Domínio (SNT). No novo sistema, os servidores passarão a ter a possibilidade de registrar, não só as informações sobre pagamento dos títulos emitidos, como também poderão registrar os pagamentos feitos no passado.

Os valores foram obtidos do Sistema de Gestão de Recolhimento da União (SISGRU), de onde foram filtrados todos os registros com código de recolhimento iguais a 28874 (Alienação de Imóveis Rurais Reforma Agrária) e com data de contabilização no SIAFI dentro do exercício de 2017 da unidade gestora arrecadadora 373001.

Ressalta-se a impossibilidade de segmentação das informações por superintendência regional, tendo em vista que os pagamentos são feitos via GRU Simples e dada as limitações já citadas dos sistemas atualmente em uso e falta de movimentação nas contas 121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber e 121219808 - Créditos a Receber - Regularização Fundiária desde 2015.

145. Em que pese a Unidade apresentar as justificativas acima, cabe destacar que o

Princípio da Oportunidade determina que a apresentação das informações seja de forma íntegra e tempestiva, o que essa unidade não tem conseguido demonstrar em relação à gestão dos créditos a receber.

146. 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.

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

2.5. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

148. 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.

149. 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.

150. 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.

151. Como resultado das análises, não foram identificadas inconformidades no âmbito da UPC.

2.6. ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO

152. O escopo ajustado entre a SECEX Mato Grosso do Sul do TCU e a Ciset/PR para a auditoria de Gestão 2017 do Incra, definiu que o item Conformidade das Peças abordará a

avaliação da fidedignidade dos dados registrados, utilizados na demonstração dos resultados dos principais indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos.

153. Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012), indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Devem possuir informações confiáveis para que possam representar uma situação que se pretende medir.

154. Nesse sentido, pode-se considerar que a finalidade de um indicador, no contexto da gestão pública, é subsidiar o gestor no processo de tomada de decisões.

155. O Manual de Indicadores de Gestão 2013/2017, elaborado pelo INCRA e revisto em janeiro/2018, apresenta os conceitos e demais informações relevantes acerca dos indicadores de gestão utilizados para orientar os dirigentes da autarquia em suas tomadas de decisões, bem como na apresentação de informações à sociedade.

156. O Relatório da Gestão 2017 da SR apresentou indicadores de desempenho visando demonstrar o resultado de suas ações e metas para cumprir os diversos objetivos estabelecidos no planejamento. Foram feitas avaliações sob a perspectiva de confiabilidade e utilidade dos seguintes indicadores:

2.6.1. MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

2.6.1.1. INDICADOR - ÍNDICE⁸ DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS (%)

157. O quadro de “Rendimento na análise de processos de certificação de imóveis rurais” apresenta como estoque inicial 830 processos em 2017, dos quais 620 foram analisados e ao final do exercício restaram 210 pendentes.

158. Já na demonstração gráfica, bem como na memória de cálculo do índice de análise de processos de certificação de imóveis, medidas em percentual, consta como meta a certificação de 62.384%, sendo atingido o quantitativo de 62.000%. Nesse caso, foi utilizado como fórmula de cálculo o número de imóveis com análise de certificação finalizada no exercício (620) dividido pelo número de processos de certificação protocolados no exercício (1), multiplicado por 100 – o que resultou no alcance do índice de 62.000%.

159. Cabe destacar informação do relatório de gestão que não foi protocolado nenhum processo desse tipo no exercício, o que inviabilizaria a aferição em questão, tendo em vista a ausência de um dos fatores do cálculo. Do mesmo modo, a meta estipulada para 2018 foi de 82.894%, seguindo a mesma distorção dos dados de 2017, conforme demonstrado no quadro a seguir.

⁸ O Manual de Indicadores de Gestão 2013/2017 do Incra destaca que a maioria dos indicadores utilizados pela autarquia, considerando a subdivisão defendida pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), estaria classificada como “taxas”, pois são produtos da divisão de informações de mesma grandeza, porém historicamente convencionou-se a utilização do termo “índice” para representar esses percentuais. Essa notação foi mantida visando não alterar de forma abrupta a compreensão que se tinha sobre cada indicador.

Tabela 20: Índice de análise de processos de Certificação de Imóveis (%)

2017		2018
Meta	Realizado	Meta
62.384	62.000	82.894

Fonte: Relatório de gestão 2017

160. Isso posto, a inconsistência verificada evidenciada falha na apresentação dos resultados da atividade de análise de processos de certificação de imóveis rurais e seu respectivo indicador. Desse modo, está ausente no referido índice os tributos de confiabilidade e de utilidade.

161. Salienta-se que a Unidade não apresentou resultados para os demais indicadores do macroprocesso de ordenamento da estrutura fundiária, bem com para os do macroprocesso de obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamentos, conforme justificado a seguir:

Índice de cadastramento de imóveis rurais - Os dados referentes a área cadastrada do Estado de Mato Grosso do Sul estão indisponível no momento. O Incra sede está promovendo uma auditoria junto ao sistema de processamento de dados da União (SERPRO) para verificar as inconsistências dos dado; e

Índice de regularização fundiária - Não houve regularização fundiária no exercício.

Índice de gastos com obtenção de terras (R\$/ha) – Considerando que ainda perdura parcialmente a decisão proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 90002677.29.2014.403.6002, pela 2ª Vara Federal de Dourados, proposta pelo Ministério Público Dourados, que suspende todos os processos administrativos de obtenção de terras no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Mato Grosso do Sul – SR-16 naquela região de Dourados iremos definir como estratégia relacionada a obtenção de terras para o próximo exercício a atuação de fiscalização de áreas improdutivas, de objeto de fiscalização de trabalho escravo, de adjudicação, de ofertas de imóveis rurais pelo decreto 433/92 e de dano ambiental para termos um leque de opções para atender a demanda de projetos de assentamentos em áreas liberadas pela ação Civil Publica. Região norte, região leste, região do cone sul e áreas de Nioaque, Sidrolândia, terenos, Miranda, Dois Irmão de Buriti e outras cidades onde temos a existência de acampamentos já com prazo de mais de 10 anos. e também dentro da expectativa de recursos orçamentários que serão disponibilizados;

Índice de protocolos de licença ambiental para os projetos de assentamento - O Licenciamento Ambiental dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária já não é mais exigido no estado de Mato Grosso do Sul, conforme deliberação do órgão regional através da edição da resolução SEMAC nº 17/2013 que por sua vez revogou a resolução SEMAC nº 16/2013 que versava sobre o licenciamento ambiental em Projetos da Reforma Agrária no estado, ambas as normativas seguiram o disposto na resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº 458/2013 que revogou a exigência do licenciamento em Projetos da Reforma Agrária em todo o país; e

Índice de Projetos de Assentamento com regularização ambiental requerida (CAR) (%) - Todos os PAs foram cadastrados no CAR-MS em anos anteriores a 2017.

2.6.2. MACROPROCESSO: DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO

2.6.2.1. INDICADOR - ÍNDICE DE PARCELAS SUPERVISIONADAS (%)

162. Para demonstrar os resultados alcançados na atividade de supervisão ocupacional

em projetos de assentamento, a Unidade apresentou o seguinte indicador:

Tabela 21: Índice de Parcelas Supervisionadas (%)

2017		2018
Meta	Realizado	Meta
461	1.972	2.000

Fonte: Relatório de gestão 2017

163. Destaca-se que não foi informado o critério de aferição, nem apresentada a fórmula de cálculo desse indicador. Assim, diante da ausência desses elementos, não foi possível aprofundar a análise do referido índice.

Quanto ao Índice de provimento de assistência técnica, a SR informou o que segue: Em decorrência da supressão orçamentária para a ação de ATER desde 2016, sem previsão de restabelecimento orçamentário para esta ação, não foi elaborado em 2017 nenhuma chamada pública para contratação de ATER, sendo assim, resta prejudicado o atendimento desta ação para o próximo exercício.

164. Nesse sentido, a ausência ou inconsistência nos dados analisados compromete a avaliação do resultado dos principais indicadores de desempenho, bem como evidencia a fragilidade nos controles da Unidade, com vistas a demonstrar o resultado de suas ações e metas para cumprir os diversos objetivos estabelecidos no planejamento.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

165. 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.

166. 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.

167. 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.

168. 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:

- Canais de acesso do cidadão;
- Aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários;

- Carta de Serviços ao Cidadão; e
- Mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade.

169. 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

170. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demanda e atendimento de registros feitos por intermédio da Ouvidoria do Incra-Sede que se referem à atuação da Superintendência e a Sala da Cidadania. Além disso, no Relatório de Gestão há registros de atendimento ao cidadão realizado por e-mail, telefone e outros canais, os quais não possuem controle unificado, tendo sido resultados estimados.

171. Verifica-se ainda que constam, no Relatório de Gestão, 2.642 atendimentos realizados pela Ouvidoria Agrária Regional. Na Sala de Cidadania foram registrados 2.726 atendimentos, excluídos os referentes ao Cadastro Rural e SNCR.

172. É importante ressaltar, que a partir deste diagnóstico que constata necessidade de melhoria 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

173. 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.

174. 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.

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

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

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

176. 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).

177. 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.

178. 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.

179. 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.

180. 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.

181. 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.

182. 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.

183. 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.

184. 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.

185. Como espelhamento da estruturação dessa área no INCRA-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso Sul 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 ROTINA PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA

186. Em entrevista realizada em campo, o Ouvidor Agrário Regional informou que:

As denúncias chegam via Ouvidoria sede, que encaminha ao Gabinete da Superintendência/MS, que por sua vez repassa às Divisões competentes. Ressalta que, ao ouvidor Agrário Regional, somente são repassadas as denúncias de cunho agrário. E quando as denúncias são realizadas, pessoalmente, o Ouvidor Agrário Regional toma conhecimento do denunciante, ao final esse termo é assinado tanto pelo Ouvidor, quanto pelo denunciante. Após apurar os fatos, o ouvidor Agrário Regional prepara uma minuta de resposta que passa para o Superintendente Regional para aprovação. Após a aprovação é assinada tanto pelo, pelo Ouvidor Agrário regional, quanto pelo Superintendente, essa resposta é remetida via correio e/ou pessoalmente para o denunciante.

A Superintendência vem enfrentando dificuldades no atendimento das denúncias, devido à falta de recursos e viaturas para apuração dos fatos, o que causa atrasos na apuração das denúncias.

O controle das demandas era registrado, manualmente, criva-se uma tabela, a qual era preenchida manualmente, numerando-se sequencialmente cada demanda gerada. Com a implantação do SEI, o ouvidor Agrário regional conta com um servidor que o auxilia, verificando, diariamente as denúncias/representações que chegam à UPC. As respostas são realizadas via SEI, ao final, o Ofício é impresso e encaminhado via correio e/ou pessoalmente ao denunciante.

187. Cita-se o fato de não haver registro no Relatório de Gestão quanto ao atendimento prestado por parte da ouvidoria regional, pois a OAN encaminhou, em 9 de novembro de 2017, uma manifestação referente ao Processo nº 54000.017699/2017-22, e até o encerramento dos trabalhos ainda não havia sido respondida.

188. Dessa forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-16/MS deverá adotar rotina com definição de fluxo, prazos e responsabilidades com a finalidade de garantir que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

189. No que tange às manifestações não relacionadas a conflitos agrários (ouvidoria pública) há necessidade de designar ponto focal para que as mesmas sejam lançadas no e-OUV, de forma que o tratamento e respostas sejam mantidos naquele sistema.

190. Por outro lado, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-16/MS deverá adotar rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

3.1.3. PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC COM PENDÊNCIA DE RESPOSTA

191. Por força da Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015, da CGU, o

Inkra-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.

192. 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.

193. Apesar de não constar no Relatório de Gestão da Superintendência, em resposta à SA nº 2018/002-05, o Incra-Sede informou que, até a presente data, havia três pedidos de informação enviados, via SEI, à Superintendência sem respostas.

194. Cumpre ressaltar que na Superintendência do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul não 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

195. 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.

196. 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.

197. 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

198. 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.

199. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-16/MS 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

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

201. 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.

202. 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

203. 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.

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

4. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

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

4.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL

4.1.1. NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

206. 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.

207. De acordo com o art. 130, inciso XIV, do Anexo ao Regimento Interno⁹, cabe ao Superintendente Regional instaurar processos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva UPC.

208. 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.

209. Conforme informado pelo Incra-SR(16)/MS, a Unidade não possui regulamentos próprios que discipline, internamente, a competência para instauração e julgamento de procedimentos disciplinares, nem manuais internos que regulem ou orientem as atividades correcionais, assim, as comissões se utilizam da Lei nº 8.112/90 e da Portaria Incra nº 191/2009, e ainda do Manual de PAD da CGU.

4.1.2. FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

210. 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.

211. Quanto a denúncias e representações, de acordo com informações da UPC, usualmente, chegam via Ouvidoria Sede, por meio do e-SIC e/ou por intermédio da Ouvidoria Agrária da própria Unidade. A partir da implementação do SEI, quando as denúncias chegam à Ouvidoria Sede por meio do e-SIC, a Ouvidoria Sede abre um processo e atribui ao Gabinete do Incra/SR(16)/MS, por sua vez, o Gabinete repassa às Divisões competentes.

212. No âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul, de acordo com a Portaria INCRA 191/2009, cabe à Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/SR(16)/MS, tão logo receba a denúncia ou representação, proceder à análise e pronunciamento a fim de subsidiar a tomada de decisão da autoridade administrativa competente, quanto ao juízo de admissibilidade.

213. Ressalta-se que a UPC não possuía um sistema de registro de denúncias, mas tão somente o e-SIC. Dessa forma, por meio da Ordem de Serviço INCRA/SR(16)/Nº 08, de 24/2/2016, designou-se uma servidora para exercer o controle das denúncias e/ou irregularidades com indícios de envolvimento de servidores da Regional Mato Grosso do Sul.

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

⁹ 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;

215. De acordo com informações da UPC, não se faz necessária a priorização na instauração dos procedimentos disciplinares, haja vista a pouca incidência de processos disciplinares. Havendo necessidade de investigar algum indício de infração disciplinar, os processos são instaurados de forma tempestiva.

216. Quanto aos processos disciplinares, atualmente não há casos de processos enviados para julgamento em órgão diverso da Superintendência Regional. Caso necessário, o acompanhamento do fluxo do processo é realizado pelo Gabinete que acompanha o deslinde do processo.

217. Quanto ao controle e acompanhamento dos trabalhos das Comissões, a responsabilidade é atribuída à servidora designada por meio da Ordem de Serviço/INCRA/SR(16)/Nº 08. No entanto, no âmbito da UPC, não há registro de descumprimento dos prazos estabelecidos pela legislação por parte das comissões.

218. Importa acrescentar que essa mesma servidora detém o controle dos processos após o término dos trabalhos da Comissão. Caso haja processos encaminhados ao Incra Sede para julgamento, o acompanhamento do deslinde do processo na esfera administrativa é realizado pelo Gabinete; porém, quando passa para a esfera judicial, cabe a PFE-INCRA/MS atuar nesse acompanhamento, e se necessário solicitar subsídios ao Gabinete.

219. Quanto às publicações, instaurado o processo com a assinatura da Portaria de designação da Comissão e/ou após o julgamento dos procedimentos disciplinares pelo Superintendente, os processos são remetidos à servidora em referência, que os envia à Chefia de Gabinete do Incra Sede para as providências, haja vista que as publicações são centralizadas no Incra Sede.

220. De acordo com informações da UPC, no exercício de 2017, houve apenas uma denúncia referente ao processo administrativo nº 55000.003788/2016-73, a qual originou o NUP 54290.000359/2017-44, que diz respeito à expedição de Declaração de Aptidão ao PRONAF-DAP a beneficiário falecido. Porém, foi constatada como improcedente. Dessa forma, não foram verificadas falhas no fluxo de procedimentos entre o recebimento de denúncias e o arquivamento do processo.

221. 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/MS.

4.1.3. CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

222. 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.

223. 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.

224. 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 Uso¹⁰, 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).

225. 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 correccional.

226. No caso da UJ, em atendimento ao disposto na Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGU-PAD, no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por intermédio da Ordem de Serviço nº 156/GAB/2009, de 12 de maio de 2009, designou-se duas servidoras para executarem as atribuições relativas ao cadastramento, acompanhamento e registro dos trâmites dos processos disciplinares no âmbito do Incra/SR(16)/MS, em Sistema próprio da autarquia.

227. Também essas mesmas servidoras foram designadas para cadastrar e atualizar informações no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares CGU-PAD, assim constata-se que dos processos instaurados, todos tiveram seu registro tempestivo no Sistema CGU-PAD.

4.1.3.1. OPORTUNIDADE DE APRIMORAR A ALIMENTAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

228. No entanto, foi detectada falha no cadastramento da Sindicância Investigativa nº 54290.000413/2017-51, no âmbito do Sistema CGU-PAD, no tocante à ciência do fato pela autoridade instauradora - data informada no CGU-PAD, 9/9/2016. Contudo, da análise ao processo, constata-se que o fato chegou ao conhecimento do Superintendente Regional, em 5/7/2016, por meio do DESPACHO/ADM/2016, de 1/7/2016, de lavra do Gerente Substituto da Unidade Avançada Jardim, o que requer que a UPC corrija a falha apontada.

4.1.4. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

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

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

231. No que se refere à infraestrutura, a SR não dispõe de setor específico para a condução e acompanhamento de procedimentos disciplinares, somente uma servidora atua diretamente na atividade correccional. A servidora foi designada por meio da Ordem de Serviço INCRA/SR(16)/Nº 08, em 24/2/2016, exercendo o controle das denúncias e/ou irregularidades com

¹⁰ 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.

indícios de participação de servidores da Regional Mato Grosso do Sul, ainda desempenhando o controle dos processos disciplinares instaurados no âmbito da UPC.

232. Ainda, verificou-se que a UPC não possui uma sala específica para funcionamento das comissões disciplinares. No entanto, ficam à disposição das comissões a sala de reunião do Gabinete, bem como salas disponíveis nas Divisões da Unidade e ainda uma sala da PFE/INCRA/MS que, quando necessário, são prontamente disponibilizadas para o uso das comissões com todos os equipamentos necessários para a realização dos trabalhos.

233. Quanto à guarda dos processos em andamento, fica a cargo do Presidente da Comissão; e os finalizados são armazenados em arquivos na sala do Gabinete da Unidade. No entanto, com a criação do Sistema Eletrônico de Informação, os processos são alimentados via SEI. No que se refere aos processos físicos que já existiam, os processos serão todos digitalizados por empregados terceirizados e inseridos no SEI.

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

4.1.5. COMISSÕES DISCIPLINARES

235. 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.

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

237. Quanto à disponibilidade de recursos humanos para atuar em comissões, a UPC conta com 03 (três) servidores capacitados.

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

239. 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.

4.1.5.1. CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR

240. Constata-se ainda que, dos oito servidores que efetivamente vêm atuando nos procedimentos disciplinares, seis servidores receberam treinamento nos anos de 2007 e 2008 ou não foram capacitados, necessitando que os Gestores da UPC providenciem capacitação em matéria disciplinar para os mencionados servidores, bem como para outros servidores do Incra/SR(16)/MS que tenham perfil para atuar em comissões disciplinares.

4.2. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

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

242. De início, salienta-se que no exercício de 2017 não houve passivo de processos a instaurar.

4.2.1. INDICADORES DE TEMPORALIDADE

Tabela 22 – 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
54290.000359/2017-44	denúncia ref. ao processo administrativo nº 55000.003788/2016-73, a qual originou o NUP 54290.000359/2017-44, relativo à expedição de Declaração de Aptidão ao PRONAF-DAP a beneficiário supostamente falecido.	11/5/2017	-*	234 dias

* Não houve juízo de admissibilidade pela PFE/INCRA/MS, no entanto, em 22/3/2018, o Superintendente Regional do Incra/MS encaminhou o Ofício nº 8745/2018/SR(16)/MS-G/SR(16)/INCRA-INCRA ao Coordenador Geral de Monitoramento e Avaliação, no qual confirmou que a expedição de Aptidão ao Pronaf-DAP foi regular.

Tabela 23 - Relação de processos na fase de julgamento em 31/12/2017.

Processo	Tipo	Data de Instauração	Data do Relatório	Data do Julgamento	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	Tempo decorrido desde a instauração
54290.001037/2016-31	SINDINV	03/10/2016	28/11/2016	30/1/2017	56 dias	63 dias	454
54290.000119/2017-40	SINDINV	13/2/2017	05/4/2017	19/5/2017	51 dias	44 dias	321
54290.000118/2017-03	SINDINV	13/2/2017	7/7/2017	10/8/2017	144 dias	34 dias	321
54290.000413/2017-51	SINDINV	12/6/2017	11/8/2017	15/9/2017	60 dias	35 dias	202
54290.000431/2017-33	SINDINV	26/6/2017	6/7/2017	03/8/2017	10 dias	28 dias	188
Média do tempo nas fases de inquérito, julgamento e do processo					64	41	297

Fonte: Processos analisados.

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

4.2.2. INDICADORES DE RESULTADO

Tabela 24 – Relação dos resultados de juízos de admissibilidade realizados em 2017

Processo	Objeto	Data do Juízo de admissibilidade	Proposta/Resultado do Juízo de Admissibilidade
54290.000119/2017-40	Denúncias relativas à movimentação supostamente irregular de 553 processos tramitados ao Controle Interno, sem que os mesmos fossem de fato entregues.	6/2/2017	Instauração de Sindicância Investigativa
54290.000118/2017-03	Suposto golpe visando utilização de parcelas do PNRA abandonadas no Projeto de Assentamento Patagônia e investimento para cultivo de mogno africano	4/8/2016	Instauração de Sindicância Investigativa
54290.000413/2017-51	Irregularidades e responsabilidades apontadas nos autos do processo administrativo nº 54291.000059/2014-11, referente à doação de um veículo oficial à Prefeitura Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS.	24/5/2017	Instauração de Sindicância Investigativa
54290.000431/2017-33	Apuração de eventuais irregularidades constatadas na utilização dos veículos da Superintendência, constantes do processo administrativo 54290.001501/2013-47	29/5/2017	Instauração de Sindicância Investigativa

Fonte: Processos analisados.

Tabela 25 – Relação dos resultados de julgamentos realizados em 2017.

Processo	Objeto	Data do Julgamento	Resultado do Julgamento
54290.001037/2016-31	Reconhecimento de dívida em favor da Empresa Gradi Vigilância e Segurança	22/8/2016	Arquivamento
54290.000119/2017-40	denúncias relativas à movimentação supostamente irregular de 553 processos tramitados ao Controle Interno, sem que os mesmos fossem de fato entregues.	19/5/2017	Arquivamento
54290.000118/2017-03	Suposto golpe visando utilização de parcelas do PNRA abandonadas no Projeto de Assentamento Patagônia e investimento para cultivo de mogno africano	10/8/2017	Arquivamento
54290.000413/2017-51	irregularidades e responsabilidades apontadas nos autos do processo administrativo nº 54291.000059/2014-11, referente à doação de um veículo oficial à Prefeitura Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS.	15/9/2017	Arquivamento
54290.000431/2017-33	eventuais irregularidades constatadas na utilização dos veículos da Superintendência, constantes do processo administrativo 54290.001501/2013-47	3/8/2017	Arquivamento

Fonte: Processos analisados.

244. Da análise dos indicadores de resultados, pode-se constatar que na UPC houve quatro juízos de admissibilidade no exercício de 2017, culminando pela instauração de quatro Sindicâncias Investigativas em curso no exercício de 2017, as quais foram arquivadas, portanto,

não houve nenhum servidor apenado.

245. Salienta-se que não foram firmados Termos de Ajustamentos de Conduta - TAC no Incra-SR(16)/MS no exercício de 2017.

4.2.3. REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

246. Com a finalidade de verificar a regularidade formal e material dos procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, foram examinados os cinco processos em andamento no exercício de 2017.

Tabela 26 - Relação de processos analisados

Processo	Tipo	Objeto	Fase	Resultado
54290.001037/2016-31	SINDINV	Reconhecimento de dívida em favor da Empresa Gradi Vigilância e Segurança Ltda.	Julgado	Arquivado
54290.000119/2017-40	SINDINV	denúncias relativas à movimentação supostamente irregular de 553 processos tramitados ao Controle Interno, sem que os mesmos fossem de fato entregues.	Julgado	Arquivado
54290.000118/2017-03	SINDINV	Suposto golpe visando utilização de parcelas do PNRA abandonadas no Projeto de Assentamento Patagônia e investimento para cultivo de mogno africano	Julgado	Arquivado
54290.000413/2017-51	SINDINV	irregularidades e responsabilidades apontadas nos autos do processo administrativo nº 54291.000059/2014-11, referente à doação de um veículo oficial à Prefeitura Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS.	Julgado	Arquivado
54290.000431/2017-33	SINDINV	eventuais irregularidades constatadas na utilização dos veículos da Superintendência, constantes do processo administrativo 54290.001501/2013-47	Julgado	Arquivado

Fonte: Processos analisados

247. Da análise, constataram-se apenas meras inconformidades em três procedimentos instaurados, quais sejam: 54290.000413/2017-51, 54290.000118/2017-03 e 54290.000119/2017-40, notadamente o seguinte: (i) ausência de deliberação da comissão acerca do encerramento dos trabalhos da Comissão e a consequente elaboração do Relatório Final (em ambos os processos); e (ii) numeração incorreta do volume II do Processo nº 54290.000118/2017-03, haja vista que não houve sequência na numeração, mas sim, uma nova numeração. No mérito, os arquivamentos se deram após a devida análise da PFE/INCRA/MS.

248. Em visita in loco constatou-se que há na UPC uma Comissão Disciplinar instalada para conduzir o Processo Administrativo Disciplinar nº 54000.000279/2014-64, entretanto esse PAD foi precedido por três Comissões de Processo Administrativo Disciplinar: sendo a 1ª Comissão instaurada pelo Presidente do Incra, por intermédio da Portaria INCRA/P/Nº 637, de 22/10/2010, publicada no BS nº 43, de 25/10/2010, para apurar fatos apontados no processo nº 54000.001914/2010-05; a 2ª Comissão, de lavra do Presidente do Incra, foi instaurada por meio da Portaria/INCRA/P/Nº 177, de 18/4/2011, publicada no BS nº 16, de mesma data, com a finalidade de dar continuidade aos trabalhos da Comissão anterior; e por fim, a 3ª Comissão foi constituída,

por intermédio da Portaria INCRA/P/Nº 357, de 24/6/2013, publicada no BS nº 25, de mesma data, pela Presidente do Incra substituta, relativo ao PAD nº 54000.002068/2010-32, objetivando a apuração de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul – SR(16)MS, conforme apontado nos autos do processo administrativo nº 54000.001914/2010-05, bem como fatos conexos.

249. Ocorre que a 3ª Comissão constatou que o 1º PAD foi presidido pela servidora Maria Domingas Santos da Costa, ocupante do cargo de Assistente de Administração (nível médio), nos termos da Portaria INCRA/P/Nº 637, de 22/10/2010, dessa forma, por meio do PARECER nº 093/2013/CGT/PFE/INCRA, de 16/10/2013, a Portaria inaugural do PAD nº 54000.001914/2010-05 foi declarada nula, por possuir vício de legalidade insanável, desde o primeiro ato que constituiu a comissão, por contrariar requisito essencial para a validade do ato.

250. Constata-se que entre a data de constituição da 1ª Comissão, 25/10/2010, e a efetiva anulação do PAD nº 54000.002068/2010-32, em 18/11/2013, transcorreram 36 meses, quando foram instituídas as três comissões disciplinares mencionadas. Assim, o novo Processo Administrativo Disciplinar nº 54000.000279/2014-64, foi constituído, por meio da Portaria INCRA/P/Nº 141, publicada no BS nº 13, de 31/3/2014, pelo Presidente do Incra. Ressalta-se que a atual comissão processante ingressou nos autos em 2016, por intermédio da Portaria INCRA/P/Nº 105, de 21/3/2016, para apurar recebimento de propina por agentes públicos para regularizar lotes comercializados irregularmente e concessão irregular do Crédito Instalação às famílias do PA's Caburey, Foz do Rio Amambai, Itaquiraí e Santo Antonio, localizados no Município de Itaquiraí, bem como cobrança de valores para emissão de certidão de produtividade, para impedir a aquisição e desapropriação de imóveis rurais para o PNRA, "Operação Tellus" da Polícia Federal e Ministério Público Federal, fatos ocorridos na UPC. O mencionado procedimento disciplinar encontra-se em curso, na fase de inquérito e será objeto de reporte à equipe de auditoria do Incra Sede.

5. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

251. 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.

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

252. Nesse sentido, 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 da Presidência da República.

253. O cenário de mudanças fez com que as competências de controle interno das unidades mencionadas fossem transferidas do então Ministério da Transparência, Fiscalização e

Controladoria-Geral da União – CGU para esta Secretaria de Controle Interno – Ciset/PR, inclusive no que tange ao acompanhamento das providências adotadas para o atendimento das recomendações do órgão de controle interno.

254. Menciona-se, ainda, que a CGU se utiliza de sistema específico para essa atividade, qual seja o sistema Monitor, o que ensejou pedido de acesso ao mencionado sistema, por parte desta Ciset/PR, para conhecimento das providências adotadas, até o momento, pelas Unidades Gestoras.

255. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, em consulta a sistema Monitor, observou-se a consignação de 80 recomendações à UPC, todas com prazo de manifestação do gestor expirado, das quais 65 estão classificadas como “estruturantes”. Quanto às recomendações estruturantes, verificou-se, a partir de uma classificação segregada por temas de gestão, que estão segregados nos setores administrativos (transferências voluntárias, pessoal) e finalísticos da UPC (obtenção de terras para a reforma agrária e supervisão ocupacional).

256. Instada a se manifestar sobre a atuação para atendimento as recomendações do Órgão de Controle Interno, a UPC consignou as medidas adotadas, não obstante não estarem inseridas no sistema Monitor, restando a UPC inserir tais medidas no sistema e a esta Ciset, doravante, monitorar as providências, assessorando o gestor na reformulação dos planos de ação.

257. Ante o cenário exposto, cabe alertar à UPC, especificamente, com relação à inércia do gestor para a implementação de providências para os temas finalísticos relacionados a supervisão ocupacional que, tal situação, resulta diretamente no não aperfeiçoamento da política pública e, consequentemente, a perda da oportunidade de melhoria na eficiência, eficácia e efetividade da citada política, tendo em vista que essa atividade se destina a verificar o cumprimento da função social da terra e, para os casos de ocupantes não beneficiários, serve para fins de regularização do cadastro do ocupante da terra. Logo, a Supervisão Ocupacional é considerada toda ação de fiscalização que se produz desde a ocupação na terra até a vistoria final do imóvel e, consequentemente, emissão do Título de Domínio.

5.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

258. 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 encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão

5.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

259. No que tange à adoção de providências para apurar os indícios de irregularidades apontados no Acórdão 775/2016, quando instados a se manifestarem sobre o assunto, a UPC informou a existência do Plano de Providências Regional da Superintendência, no entanto, não foi apresentada tal documentação para equipe de auditoria.

260. Assim, segundo informado pela UPC e confirmado pela equipe de auditoria, no exercício de 2017, havia 37.818 famílias registradas na relação de beneficiários, das quais 23.768 ocorrências foram identificadas pelo TCU com indícios de irregularidade.

5.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

261. Ante o exposto, para enfrentamento das situações de irregularidade citadas acima, a SR institui procedimento e rotinas. Nessa toada, quanto à estratégia de operacionalização da comunicação as famílias assentadas sobre o bloqueio, especificamente, quanto à notificação, segundo a resposta da Solicitação de Auditoria nº 2018/013-12, as notificações feitas foram juntadas aos processos ao longo do ano, porém, os registros quantitativos não foram feitos.

262. Ainda sobre a resposta da solicitação de auditoria supra, com relação a recepção/apresentação dos documentos comprobatórios são apresentadas via protocolo, ou sala da cidadania digital, ou coletivamente através de associações, porém, não há um registro unificado da quantidade de famílias que apresentaram documentação comprobatória.

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

263. Segundo informação da UPC, quanto ao número de famílias com indícios afastados, restou informado o total de 2.524 desbloqueios, sendo 1 família o indício fora confirmado. Quando instados a se manifestarem sobre o montante de desbloqueios quais e quanto entregaram a documentação, bem como dessas quais de fato a SR analisou, a Autarquia informou que as análises são conduzidas no bojo do processo individual, porém não realizado o registro quantitativo das análises feitas. Importante ressaltar que não foi informada pela UPC a quantidade de desbloqueios massivos efetuados pelo INCRA-Sede.



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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 29 de agosto de 2018.

Parecer nº: 2018/0013

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/13

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul (SR-16)

Município e UF da Unidade Auditada: Campo Grande/Mato Grosso do Sul

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 Mato Grosso do Sul, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. 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 reavaliados no SIAFI 115 imóveis no total de 116, anteriormente cadastrados. Além disso, ressalta-se a montagem de 18 “kits”, no exercício de 2017, elaborados pela Divisão de Obtenção para posterior registro desses imóveis. Destaca-se que, a Superintendência 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 dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.
3. Ainda nesse contexto, alerta-se a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados, o que 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.
4. 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.
5. 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.

6. 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, do total de 23.768 casos apontados com indícios de irregularidades, destaca-se o desbloqueio de 2.524 casos e a exclusão de 1 beneficiário devido à confirmação da irregularidade apontada. Vale ressaltar que não foi mencionado por parte da SR o número de desbloqueios massivos efetuados pela Sede.

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

8. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0013, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0013.

9. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0013, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0013, 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 30/08/2018, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0778132** e o código CRC **C0A10438** no site:

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



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

Brasília, 29 de agosto de 2018.

Certificado nº: 2018/013

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/013

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul (SR-16)

Município e UF da Unidade Auditada: Campo Grande/Mato Grosso do Sul

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 2018/0007, 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 30/08/2018, às 14:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0778129** e o código CRC **A65EAA17** no site:

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