

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Estado de Rondônia
Incra - SR(17)-RO**

2017

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

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

ANTONIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria e Ouvidoria

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

JOSÉ VELOSO COSTA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

Especialistas Técnicos

JOSÉ VELOSO COSTA

Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra de Rondônia

I.	INTRODUÇÃO	6
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	7
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	7
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	7
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	12
B.I.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	12
B.II.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	14
B.III.	RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	15
C.	CONCLUSÃO	16
D.	RECOMENDAÇÕES	18
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	21
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA.....	21
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	21
1.1.1.	FALTA DE AÇÃO PLANEJADA E TRANSPARENTE NO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS, PRIVILEGIANDO ÁREAS DE CONFLITO	22
1.1.2.	DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NO MONTANTE DE R\$ 9.774.088,37 SUBSIDIADA POR PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA INEXISTENTES, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970	23
1.1.3.	AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO DESATUALIZADOS	25
1.1.4.	INDEFINIÇÃO DE REGIÕES PREFERENCIAIS PARA A COMPRA DIRETA DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA	27
1.1.5.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO	28
1.1.6.	ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E PUBLICAÇÃO DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS) SEM FUNDAMENTAÇÃO DESTE DOCUMENTO	29
1.1.7.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2013	31
1.2.	CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM 18 PROCESSOS ANALISADOS	31
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	34
1.3.1.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	34
1.3.2	IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA	36
1.3.3	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	36
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	37
1.4.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES	37
1.4.2.	FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS	37
1.4.3.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE	39

1.4.3.1. (SIPRA)	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA 40
1.4.3.2.	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)40
1.4.3.3.	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)41
1.4.3.4.	OUTROS SISTEMAS41
1.4.4.	NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO42
1.4.5.	FRAGILIDADES DE MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....43
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....43
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS43
2.1.1.	FATOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.....44
2.1.2.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO45
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS.....47
2.2.1.	PREGÕES.....47
2.2.2.	DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO48
2.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS48
2.3.1.	CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA48
2.3.1.1.	PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONVÊNIOS, NO MONTANTE DE R\$ 5.264.581,95, PENDENTES DE ANÁLISE HÁ MAIS DE UM ANO.48
2.3.1.2.	INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES INSERIDAS NO SIAFI E SICONV49
2.4.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS50
2.4.1.	AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO50
2.4.2.	BENS MÓVEIS A ALIENAR E BENS NÃO LOCALIZADOS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO, NO MONTANTE DE R\$ 1.929.204,51.51
2.5.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER.....52
2.5.1.	DIREITOS A RECEBER NO MONTANTE DE R\$249 MILHÕES, SUPERAVALIADOS EM VIRTUDE DE AUSÊNCIA DE CONTA DE AJUSTE PARA PERDAS REFERENTES AOS CRÉDITOS DE INSTALAÇÃO E AOS TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.52
2.6.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL53
2.6.1.	ATOS DE PESSOAL – APOSENTADORIAS54
2.7.	ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO.....55
2.7.1.	MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA55
2.7.1.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE CADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS (%).....55
2.7.2.	MACROPROCESSO: OBTENÇÃO DE RECURSOS FUNDIÁRIOS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS 56
2.7.2.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS (R\$/HA).....56
2.7.3.	MACROPROCESSO: DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO.....57
2.7.3.1.	INDICADOR – ÍNDICE DE PARCELAS SUPERVISIONADAS (%).....57
2.7.3.2.	INDICADOR – ÍNDICE DE PROVIMENTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA58
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL59
3.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO60

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	60
3.1.2.	AUSÊNCIA DE REGISTRO DE DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA NO RELATÓRIO DE GESTÃO. DEMANDAS SEM AUTUAÇÃO DE PROCESSOS OU SEM RESPOSTAS.....	63
3.1.3.	PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC SEM PENDÊNCIA DE RESPOSTA	64
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS	64
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	65
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	65
3.4	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO	65
DA UNIDADE		
4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	66
4.1.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE	66
INTERNO		
4.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....	67
4.2.1.	ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR.....	67
4.2.2.	PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO	67
4.2.3.	RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017	68
4.2.4	DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS IDENTIFICADAS	68

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 de Rondônia (SR/RO-17), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

O escopo definido abrange: avaliação da fidedignidade dos indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos; avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; avaliação dos atos de gestão afetos a compras, transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; 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/RO-17, em Porto Velho/RO, no período de 2 a 4 de maio de 2018, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

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

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

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

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

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

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

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

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

- a. Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária inexistentes;
- b. Diagnóstico Regional inexistente e relação de áreas de atuação indefinida;
- c. Indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária;
- d. Ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR);
- e. Ausência de Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT);
- f. Publicação das Planilhas de Preços Referenciais (PPRs) sem fundamentação no RAMT

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, e teve por consequência uma baixa execução financeira especificamente no âmbito da UPC 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 17
2006	1.431.936.115,00	52.394,92
2007	1.444.704.729,00	-
2008	1.438.500.172,00	30.172,72

2009	950.554.563,00	-
2010	980.000.000,00	-
2011	930.000.000,00	6.388.918,85
2012	670.816.666,00	673.899,72
2013	652.900.000,00	170,83
2014	716.225.926,00	237,16
2015	800.000.000,00	184,33
2016	333.401.507,00	138.921,29
2017	193.941.985,00	171.765,09

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, porém, que conforme dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Incra Sede, foram identificados no âmbito da UPC procedimentos em 2017 voltados para a futura aquisição de dois imóveis, conforme tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R\$) Terra Nua	(R\$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
FAZENDA CASTILHO	987,8	Aquisição	R\$ 5.268.985,24	R\$ 560.477,26	Em instrução	17/10/2017
FAZENDA RIO BRANCO	990,66	Aquisição	R\$ 4.663.316,09	R\$ 85.881,22	Em instrução	28/09/2017

Fonte: Sisote

7. Ademais, 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.

8. 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)

9. 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)**

10. 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)**

11. 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.

12. 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).

13. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, registra-se inicialmente que as análises evidenciaram que as medidas adotadas pela Superintendência durante o exercício de 2017 resultaram na inclusão de 16 novos registros no SpiuNet.

Tabela 3 – Evolução dos registros de imóveis no SpiuNet

Fazendas, parques e reservas – SpiuNet	2016		2017	
	Qtde	Valor	Qtde	Valor
	42	1.065.041.934,43	58	4.839.490.791,81

Fonte: SIAFI, 2017.

14. Todavia, verificou-se que persistem no SIAFI registros com identificação genérica, sem correspondência direta com o imóvel adquirido ou em processo de aquisição. Além disso, não foi identificado qualquer registro de restrição na conformidade contábil em decorrência da já alertada e conhecida subavaliação do ativo.

Tabela 4 – Detalhamento do saldo da Conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária

Inscrição Genérica	Valores de DEZ/2016	Valores de DEZ/2017
CODIGO 999	81.437.255,09	81.437.255,09
IMRA99999	32.713.285,09	32.713.285,09
Total Geral	114.150.540,18	114.150.540,18

Fonte: SIAFI – dez/2017

15. Dessa forma, embora conste um incremento de saldo patrimonial no valor de R\$ 5.310.545.696,91 em 2017, verificou-se que esse incremento se deu por meio de registro de 17 novos imóveis, totalizando o registro de 73 registros.

16. Assim, em que pese a existência de tratativas entre diversos órgãos (fundamentalmente STN e Incra Sede), que culminaram com a criação de contas contábeis para registros diretamente no SIAFI em 2011, e com a necessidade de registro diretamente no SpiuNet a partir de 2015 (em virtude da publicação da Portaria Conjunta STN e SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014), apenas 73 imóveis encontravam-se registrados no SpiuNet ao final de 2017.

17. Evidencia-se, portanto, que a definição de diretrizes gerais para registro desses imóveis desde 2011 não acarretou em incremento relevante na identificação e registro dos imóveis sob a responsabilidade da UPC. Como potencial causa, no que se refere às rotinas e procedimentos para subsidiar esses registros, os exames evidenciaram que o arcabouço legal finaliza suas orientações no procedimento de elaboração do decreto de desapropriação, e não contempla os procedimentos necessários para registro, controle e gestão dos imóveis adquiridos.

18. Além disso, quanto à fidedignidade das informações que deveriam subsidiar os registros, constatou-se a manutenção das fragilidades das ferramentas institucionais que permitiriam a regular 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.

19. 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, além de estagiários e terceirizados com acesso e senha de perfil “gestor”. Nesse interim, 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”.

20. Salienta-se, por fim, que não foram identificados os resultados da 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.

21. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio do Relatório de Gestão a existência de um total de 195 imóveis, sendo 82 por desapropriação, 12 por compra e venda, 79 por arrecadação e 22 por outras formas de aquisição. Entretanto, em resposta à Solicitação de Auditoria encaminhada durante os trabalhos de auditoria, a UPC informou a existência de 223 imóveis, e durante os trabalhos de campo, documento extraído do Sipra indicava a existência de 268 imóveis.

22. Por fim, constam no Sisote, apenas 96 imóveis distintos, sendo 74 com PA criado, conforme detalhamento a seguir:

Tabela 5 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Fase Processual	Total
01 - PROCS EXCLUÍDOS - CRONOGRAMA	2
05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	21
07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	1
12 - COM PA CRIADO (SR-T)	42
90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	1
99 - VER PROJ NO SIPRA	31

Fonte: Sisote

23. 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 até a emissão desse relatório segurança quanto ao real quantitativo de imóveis historicamente adquiridos pela Superintendência.

24. Após avaliação da manifestação da UPC sobre a versão preliminar, no que se refere aos achados de auditoria referentes ao macroprocesso de Obtenção de Terras, mantêm-se as análises e verificações expostas, tendo em vista que as ações descritas pela UPC não alteram atos e fatos da gestão do exercício 2017.

25. 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, mas evidenciaram riscos quanto ao cumprimento de prazos previamente estabelecidos, uma vez que a não identificação de avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas quanto ao quantitativo de imóveis sob a responsabilidade da UPC, além da identificada ausência de peças em processos físicos, tais como registros e certidões cartoriais, dificultam novos registros.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

26. 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).

27. 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.

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

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

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

29. 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.

30. 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.

31. 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. à elaboração de editais de compras e contratações;

- c. às transferências voluntárias;
- d. aos bens patrimoniais; e
- e. ao gerenciamento da folha de pagamento.

32. 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 patrimonial e também é designado como responsável pela conformidade de registro de gestão, além de realizar a inscrição de empenhos em restos a pagar, em afronta ao princípio da segregação de funções e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 2.588 documentos registrados pelo próprio contador no referido sistema.

33. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi, com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, teve qualquer registro de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão durante o exercício de 2017.

34. No que se refere à elaboração de editais, foram identificadas oportunidades de melhorias em pregões para contratação de serviço continuado. Como resultado, verificaram-se inconsistências no Termo de Referência, ausência de detalhamento do Siasg, valores estimados superiores aos praticados pela Administração Pública Federal e que os autos não foram encaminhados previamente ao Controle Interno, conforme estabelece a Portaria Ciset nº 43, de 25 de setembro de 2017.

35. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que o Siconv apresentou durante o exercício uma série de alertas que não foram tratados de forma efetiva pelos gestores. Nesse sentido, registrou-se a recorrência de transferências já finalizadas e: com prestação de contas não aprovadas há mais de um ano, bem como inconsistências entre as informações inseridas no Siafi e no Siconv.

36. 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.

37. Sob a perspectiva patrimonial, além daquelas inconformidades já contextualizadas no item “A – Gestão Finalística” que avaliou a gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, constatou-se, a partir da análise dos demonstrativos contábeis constantes do Siafi, a ausência de registros sobre depreciação e/ou amortização, bem como a não localização de ativos permanentes, o que impossibilita o adequado conhecimento por parte do gestor da realidade patrimonial da UPC, com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

38. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber na UPC. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 249.295.492,21 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.

39. Registra-se que quanto à gestão do pagamento de pessoal, foram identificadas inconsistências no sistema Siape a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU, bem como por ações de controle deflagradas pela Ciset. Durante a auditoria de contas a UPC apresentou esclarecimentos atualizados para que este Controle Interno avaliasse os procedimentos adotados visando sanar as fragilidades apontadas.

40. Por fim, após avaliação da manifestação da UPC sobre a versão preliminar, quanto aos achados de auditoria relacionados a regularidade dos atos de gestão, mantêm-se as análises e verificações expostas, tendo em vista que as ações descritas pela UPC não alteram atos e fatos da gestão do exercício 2017.

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

41. 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.

42. 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.

43. 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.

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

45. Como resultado, evidenciou-se que quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, embora a SR tenha informado, por meio do seu Relatório de Gestão, que não recebeu nenhuma recomendação exarada pelos órgãos de controle interno no exercício de 2017, verificou-se, em consulta ao sistema Monitor, que, ao final do exercício de 2017, a unidade possuía dez recomendações pendentes de providências, todas com prazo de resposta do gestor expirado.

46. Desse passivo, ressalta-se que, segundo a classificação consignada no sistema Monitor, duas recomendações estão classificadas como “estruturantes”. Considerando a criticidade e relevância dessas recomendações, verificou-se que uma recomendação envolve estruturação da área de gestão de TI e outra trata de contratação de serviços de administração e redes e suporte aos usuários.

47. Conforme já abordado no Item A do presente relatório, registra-se que a adequada

contabilização dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, também fora recomendada pelo Controle Interno e Controle Externo. Ainda assim, permanece o cenário de não contabilização da totalidade dos imóveis sob responsabilidade do Incra, verificada no parecer prévio sobre a prestação de contas do Presidente da República - exercício 2016, conforme consta no Acórdão 1.320/2017-Plenário.

48. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, foi elaborado o Plano de Providências Regional da Superintendência, com vistas ao saneamento das irregularidades apontadas, bem como foi adotada a estratégia de notificar os beneficiários bloqueados por intermédio reuniões nos projetos de assentamento e divulgação nos meios de comunicação.

49. Dos resultados apresentados, verifica-se que dos 48.864 indícios de irregularidades apontados pelo TCU, somente 2,10% dos casos foram notificados e 1,31% manifestou defesa. Ademais, há o registro no Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos (Sipra) de desbloqueio de beneficiários em número superior às análises efetuadas pela SR, fato que demonstra a atuação complementar do Incra Sede nesses desbloqueios.

50. Dessa forma, no que se refere à supervisão ocupacional para regularização de ocupações supostamente irregulares, a insuficiência de medidas propicia um ambiente de conflito agrário pela posse da terra e compromete a efetividade da política, com risco de manutenção de ocupação por pessoas alheias ao público alvo.

51. Destaca-se como potencial causa para as dificuldades no atendimento ao Acórdão 775/2016 inconsistências operacionais relacionadas ao Sipra (sistema gerido pelo Incra Sede), o que levou a SR a adotar planilhas eletrônicas como procedimento de controle paralelo. Tal fato corrobora o entendimento de que o atendimento às determinações do TCU requer ação articulada entre o Incra Sede e as Superintendências Regionais.

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

52. 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.

53. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a regularidade no funcionamento do e-Sic, no qual constam dois pedidos de acesso à informação sem resposta durante o exercício de 2017, além da designação formal de ponto focal para tratar e acompanhar os pedidos realizados por meio do sistema.

54. Também se verificou que Durante o exercício de 2017 foram recepcionadas 42 demandas por intermédio da Ouvidoria Agrária Regional, a qual, conforme previsão normativa, não contempla as atribuições de uma ouvidoria pública, limitando-se a prevenir, mediar e resolver

tensões e conflitos agrários.

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

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

57. 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.

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

C. CONCLUSÃO

59. Primeiramente, quanto à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União ainda não foram atendidas e registros patrimoniais genéricos continuam sendo praticados. Soma-se a isso a ausência de novos registros individualizados no SPIUnet e a ausência de movimentação nas contas de crédito a receber; resta demonstrando o baixo desempenho da unidade na regularização e gestão do seu patrimônio.

60. Não restou evidenciada, portanto, a participação efetiva da divisão de Obtenção de Terras e de Ordenamento Agrário para regularização dos controles sobre imóveis rurais destinados a reforma agrária. Ressalta-se que, de acordo com o Regimento Interno do Incra, vigente em 2017 (Portaria/Incra/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017), no âmbito das Superintendências Regionais, era competência da divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar a os atos de criação e de implantação de projetos de assentamento; a elaboração dos documentos necessários ao reconhecimento de projetos de assentamento; e o gerenciamento do sistema de informações referente aos projeto de reforma agrária.

61. Considerando-se o registro prévio de alertas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que remetem a fragilidades estruturantes na gestão patrimonial dos bens imóveis destinados à reforma agrária, entende-se que a não identificação de ações estruturantes no âmbito dessas divisões contribuiu não somente para a morosidade da regularização dos imóveis no balanço patrimonial, mas também para a não mitigação de novas inconformidades, tais como novos registros genéricos e procedimentos para

novas aquisições sem se conhecer a totalidade e a situação dos imóveis previamente adquiridos pela UPC.

62. Registra-se que, a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados remete também 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.

63. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, foram identificadas inconformidades que se relacionam de forma direta com as fragilidades da gestão finalística relatadas nos parágrafos anteriores. Assim, a inadequada gestão dos mecanismos de controle atualmente existentes tem impactado o desempenho da UPC.

64. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas das transferências voluntárias, evidenciada nos sistemas SICONV e SIAFI, nesta auditoria.

65. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do SIAFI demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e 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, conforme exposto no item A.

66. Destaca-se que, na avaliação dos argumentos apresentados pela UPC, quando da manifestação da versão preliminar deste Relatório, mantêm-se as fragilidades/inconformidades descritas no anexo, uma vez que as justificativas elencadas pela UPC não alteram atos e fatos de gestão do exercício avaliado.

67. De forma geral, os apontamentos ora relacionados encontram respaldo em questões que vêm sendo alertadas pelos órgãos de controle interno e externo, o que demonstra a fragilidade da atuação da UPC, fundamentalmente sob a perspectiva dos mecanismos de estratégia e controle. Nesse sentido, importa mencionar a função do Gabinete da Superintendência Regional, ao qual competia regimentalmente fortalecer e aprimorar a estrutura de governança da unidade quanto ao gerenciamento dos mecanismos de liderança, de condução da estratégia e de controle, de forma a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão no alcance dos objetivos da política de reforma agrária.

68. Conjugando-se as avaliações da gestão finalística (Item A), particularmente à dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC (Item B), realizadas a partir dos achados de auditoria constantes do Anexo de Achados, que acompanha a presente avaliação, conclui-se que a ausência de priorização e tratamento eficaz de ameaças (riscos) previamente identificados a partir dos mecanismos de

controle já existentes (controles internos da gestão, controle externo e controle social), tiveram como consequência a manutenção de inconformidades estruturantes e a reiteração de achados de auditoria.

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

D. RECOMENDAÇÕES

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

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

- 1.5) Risco evidenciado: Fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial registrados diretamente pelo contador.
Possíveis impactos: não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções
- 1.6) Risco evidenciado: Gestor financeiro também responsável pela conformidade de registro de gestão.
Possíveis impactos: não identificação de irregularidades pela ausência de segregação de funções
- 1.7) 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.
- 1.8) 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.
- 1.9) Risco evidenciado: Não realização de depreciação mensal de bens móveis
Possíveis impactos: superavaliação do ativo.
- 1.10) Risco evidenciado: Ausência de qualquer registro de depreciação
Possíveis impactos: superavaliação do ativo.
- 1.11) Risco evidenciado: Bens móveis não localizados e pendentes de regularização
Possíveis impactos: não identificação de responsáveis, novas ocorrências.
- 1.12) Risco evidenciado: Contas contábeis de direitos a receber (créditos de instalação e títulos de regularização fundiária) sem atualização e sem a identificação de conta de ajuste para perdas.
Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

3) Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

- 1.13) 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.

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

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

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

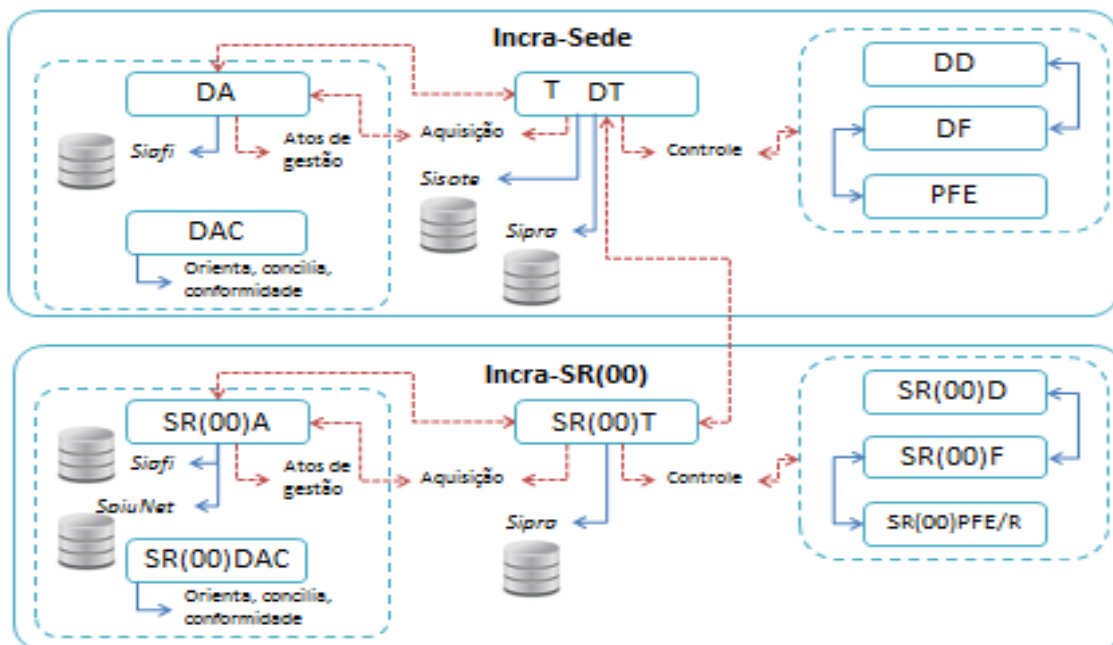
Possíveis impactos: não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.

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

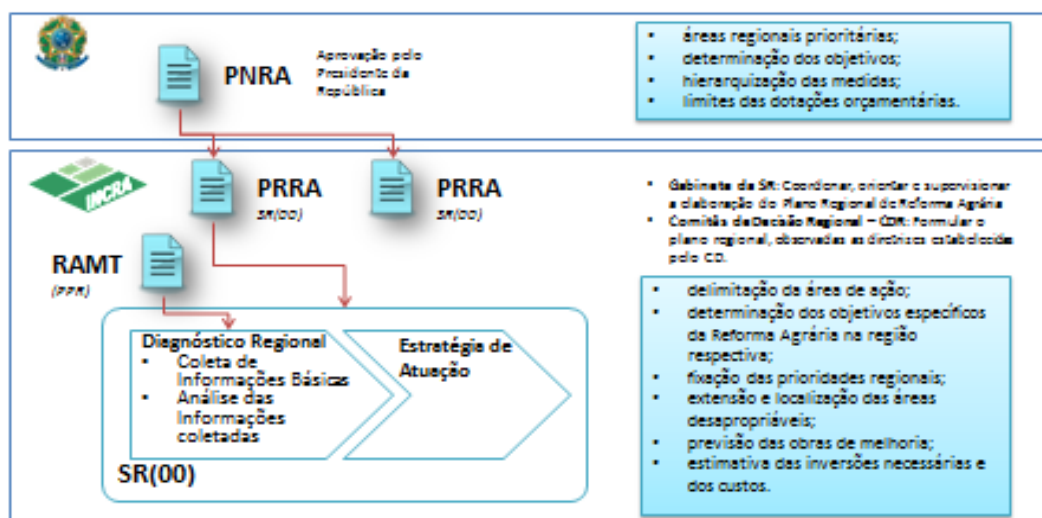


Fonte: Equipe Ciset.

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. FALTA DE AÇÃO PLANEJADA E TRANSPARENTE NO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS, PRIVILEGIANDO ÁREAS DE CONFLITO

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

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

5. Em que pese a vigência das diversas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre o planejamento na Reforma Agrária, a área responsável pela obtenção de terras da Superintendência Regional de Rondônia – SR (17) entende que no planejamento das ações não “há consonância tendo em vista a atuação em áreas já ocupadas”. Cabe destacar que, considerando a existência de 27.122 lotes disponíveis¹, no estado e o CadÚnico² apresenta uma relação de 1.109 acampados naquele estado, o planejamento das ações, precipuamente, o Diagnóstico Regional poderia nortear decisões para sanear esta situação.

6. Na avaliação referente à SR (17), constatou-se, também, que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Nacional de Reforma Agrária, Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA) e Diagnóstico Regional inexistentes; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado; Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT) inexistente e não elaboração da Planilha de Preços Referenciais relativo ao valor total do imóvel.

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

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

9. Destaca-se a instituição desde 2013, da Câmara Técnica Regional, em cumprimento

¹ Dados retirados da Planilha Extraída [Relatorio_Assentamentos_Geral_BRASIL - SITE INCRA.xls] do sítio eletrônico do Incra [http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php], consultado em 19/3/2018. Arquivo Atualizado em 31/12/2017.

² Acampados inscritos no CADÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06. CADÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País.

ao disposto no inciso §1º do art. 19 da IN 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 e no assentamento de trabalhadores, e sendo coordenada por um Perito Federal Agrário.

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

1.1.2. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NO MONTANTE DE R\$ 9.774.088,37 SUBSIDIADA POR PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA INEXISTENTES, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970

11. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está prevista no Estatuto da Terra, 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.

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

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

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 em Rondônia SR (17), em resposta ao item 2 da Solicitação de Auditoria nº 2018/008-07, apresentou planilha de processos abertos com o objetivo de criação de projetos de assentamento como seu Plano Regional de Reforma Agrária, elaborado para o exercício de 2017. Em que pese todos os municípios observados apresentarem algum grau de extrema pobreza, conforme dados do IBGE³, acolhendo diretriz da Portaria MDA nº 6/2013 (art. 2º), entretanto, não é aderente ao disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, que adota como estratégia de planejamento para obtenção de imóveis rurais a eleição de áreas prioritárias de atuação fundamentadas no diagnóstico regional, o qual deve

³ 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_municipais_tab_uf_zip.shtm

proporcionar dados que promovam a efetividade e qualidade das obtenções dos imóveis.

16. Neste sentido, não se pode certificar que a regional atentou para os procedimentos prescritos no Manual de Obtenção de Terras. Cabe destacar que a planilha apresentada também não atende ao assentado no Estatuto da Terra, que estabelece requisitos mínimos para a elaboração do PRRA, quais sejam: delimitação da área de ação; determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva; fixação das prioridades regionais; extensão e localização das áreas desapropriáveis; previsão das obras de melhoria; e estimativa das inversões necessárias e dos custos.

17. Informou ainda, no item 17 da mesma SA, que “todos os projetos de assentamentos (PA’s) criados entre os anos de 2014 a 2017, incidiram sobre glebas públicas arrecadadas. Não houve criação de PA’s em áreas objeto de desapropriação, compra e venda ou hasta pública neste período”.

18. A respeito do 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:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	Não há um plano regional definido. Atuação atual nas áreas de conflito.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	Não há orientação.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	Não há consonância tendo em vista a atuação em áreas já ocupadas.
iv) outras informações que julgar necessárias.	Planejamento é desenvolvido a partir das áreas já invadidas com priorização daquelas de maior criticidade.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

19. Destarte, o chefe da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – SR(17)T relatar não haver um plano regional formalmente definido e considerando que este instrumento definiria, entre outros requisitos, a delimitação da área de atuação para as ações de desapropriação por interesse social, nos termos do Estatuto da Terra a não elaboração do PRRA não segue um princípio fundamental da administração pública federal, insculpido no Decreto-Lei nº 200, de 1967: o Princípio do planejamento, em que ação governamental deve obedecer a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País, norteando-se segundo planos e programas elaborados, em consonância com o art. 35 do Estatuto supramencionado.

20. Assim, a unidade deveria, atendendo o Princípio do Planejamento, programar as ações e atividades administrativas da regional, servindo de roteiro à execução coordenada do programa anual. E desta forma, as áreas identificadas como de conflito agrário serviriam de insumo no diagnóstico regional.

21. 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.

22. O processo de planejamento, observando o disposto, principalmente, dos requisitos prescritos no art.35 do Estatuto da Terra levariam a regional a definir as estratégias exigidas no Manual de Obtenção de Terras, especialmente, relativo às áreas de conflito, objeto do Decreto nº 433, de 1992. Dessa forma, o planejamento, em que pese não estar em consonância as atividades desenvolvidas pela regional, tendo em vista a atuação em áreas já ocupadas, deveria ser implementado a fim de obedecer à boa e regular gestão fiscal dos recursos federais, nos termos do §1º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

23. Conforme pode se verificar no documento PROCESSOS ABERTOS NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE RONDÔNIA COM O OBJETIVO DE CRIAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS NAS DIVERSAS FORMAS DE OBTENÇÃO, mesmo não dispondo dos instrumentos de planejamento norteadores da tomada de decisão, a SR (17) está promovendo a apreciação e obtenção de imóveis rurais (quadro abaixo), visando à obtenção de terras. E só o imóvel Fazenda Rio Branco II⁴, localizado no Município de Ariquemes, teve andamento para pagamento da indenização, consumindo, pela planilha do SISOTE, o montante de R\$ 9.774.088,37⁵.

Imóvel	Município	Nº do Processo de Obtenção	Tipo de Obtenção Pretendida	Origem da Indicação do Imóvel
TD Urupá	Cujubim	54300.001895/2014-18	Desapropriação	Independente
Lotes 267 / Assis Canuto e 242 / José Lino Petri	Theobroma	54300.000453/2014-94	Reversão Domínio	MST
Fazenda Emanuel / Etelvina Quevedes	Ariquemes	54300.002084/2014-74	Aquisição / Decreto 433	LCP
Fazenda Rio Branco II	Ariquemes	54300.001188/2012-08	Desapropriação	Independente
Fazenda Formosa	Alto Paraíso	54300.000285/2015-18	Indenização Benfeitorias	10 de maio
Seringais Novo Mundo e São Salvador (Leme Empreendimentos e Participações Ltda)	Machadinho d'Oeste e Cujubim	54300.001086/2014-46	Desapropriação	Sol Nascente

Fonte: Resposta à SA nº 2018/008-07, com adaptações do original.

24. Do exposto, infere-se que as futuras ações relacionadas ao programa a serem realizadas pela SR (17) serão concretizadas sem 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 desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO DESATUALIZADOS

25. A Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de

⁴ DECRETO DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014: Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado Fazenda Rio Branco II, situado no Município de Ariquemes, Estado de Rondônia.

⁵ Conforme dados da planilha extraída do Sistema SISOTE.

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 a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. A SR (17) relatou que as áreas de atuação continuam a serem as áreas do último Diagnóstico regional aprovado que são: região metropolitana de Manaus, Boca do Acre, Canutama e Alto Solimões. Destaque-se que não foi informada a data de aprovação do documento mencionado pelo Comitê de Decisão Regional – CDR.

27. A SR(17) apresentou a planilha eletrônica “PANORAMA DE MONITORAMENTO DE CONFLITOS AGRÁRIOS EM RONDÔNIA- INCRA/SR-17/” — que com informações de 106 municípios sobre: dados da área e histórico do conflito com link do conflito na mídia e fotos do acampamento, data inicial para desocupação (decisão judicial/acordo, etc.) —, como o diagnóstico regional, em atendimento à Solicitação de Auditoria SA 2018/008-07. Em análise ao documento, percebe-se tratar de dados sobre conflitos agrários no estado. Os dados e as informações disponíveis na planilha não apresentam conformidade com as normas legais e regulamentares, especificamente, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

28. A respeito do Diagnóstico Regional - DR e respectivas áreas de atuação (IN 83/2015, art. 2º; Portaria MDA nº 6/2013, art. 2º; Manual de Obtenção de Terras e Perícias, Módulo I), 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:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Baseado no mapa de áreas de conflitos agrários.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Existe previsão nos manuais de obtenção mas não foi efetivado.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Não se mostrou uma ferramenta adequada nos outros Estados onde houve/foi utilizado.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) Nenhuma.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

29. Conforme disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, o Diagnóstico Regional deve propiciar dados que promovam a efetividade e qualidade das ações governamentais que serão sustentadas por uma adequada estratégia de atuação da regional do Incra. Assim, o DR terá como base, além do mapeamento de áreas de conflitos agrários, outros aspectos, como os seguintes pontos: estrutura fundiária da região; recursos naturais, estado de conservação, indícios de fragilidade ambiental, áreas com cobertura florestal primária e demais

restrições ambientais/legais; existência de áreas indígenas, áreas de comunidades tradicionais, faixas de fronteira, locais de interesse cultural (sítios de interesse arqueológico, histórico, recreativo, etc.) e outros.

30. Em que pese o Chefe da Divisão de Obtenção ter informado que o Diagnóstico Regional não se mostra uma ferramenta adequada, se levasse em consideração dados dos diversos sistemas que fazem interface com o Programa Nacional de Reforma Agrária, como a demanda evidenciada no sistema CadÚnico de 1.909 pessoas, perceberia uma possibilidade de assentá-las em um dos 27.122 lotes disponíveis.

31. Diante do exposto, em função de a SR (17) não possuir o Plano Regional nem o Diagnóstico Regional, nos termos do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, não existe uma Relação de imóveis rurais de interesse do Programa Nacional de Reforma Agrária (IN 83/2015, art. 3º), competindo os trabalhos pautarem-se sobre as 106 áreas com conflitos agrários existentes no Estado.

1.1.4. INDEFINIÇÃO DE REGIÕES PREFERENCIAIS PARA A COMPRA DIRETA DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA

32. O Decreto nº 433, de 24 de janeiro de 1992, autoriza o Incra a obter, mediante compra e venda, imóveis rurais para a reforma agrária. Entretanto, nos termos do art. 2º, as compras diretas devem ser realizadas, preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais. A definição e a priorização dessas áreas cabe ao próprio Incra, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 2º do decreto.

33. O Incra não definiu nem priorizou, em 2017, as regiões do país consideradas preferenciais para aquisição de imóveis rurais, por meio de compra e venda, que, conforme art. 2º do Decreto, deveriam ocorrer, preferencialmente, em áreas de manifesta tensão social para o assentamento de trabalhadores rurais, visando atender à função social da propriedade.

34. Em resposta ao item 16 da Solicitação de Auditoria nº 2018/008-07, a SR (17) informou o que segue:

[...] foram publicadas seis resoluções de autorizações de compras em CDR nesta regional, mas que até o momento nenhuma se efetivou em Portaria de Compra.

35. Dos documentos enviados, foi possível extrair informações acerca de três obtenções por compra e venda, conforme abaixo apresentado:

Imóvel	Município	Valor (R\$)	Capacidade de assentamento
Fazenda Castilho	Alto Alegre dos Parecis	5.829.462,50	69 famílias
Fazenda Bom Futuro*	Porto Velho	81.823.676,33	932 famílias
Fazenda Rio Branco	Alto Alegre dos Parecis	4.749.197,31	69 famílias
Total		92.402.336,14	1.070 famílias

Fonte: Equipe Ciset.

Não consta no mapa de conflitos enviado pela SR.

36. Em resposta ao item 3 da SA mencionada, a SR afirmou que:

O mapa de conflitos agrários em Rondônia possui 106 áreas de litígio distribuídas em todas as regiões do Estado. Neste sentido, esta superintendência, na

impossibilidade de desapropriação, recepciona todas as ofertas advindas destas áreas de conflito no intuito de adquiri-las, entendendo que são áreas prioritárias independente da região. O caso descrito relata a relação majoritária de imóveis vistoriados em consonância com o Decreto nº 433/1992. Excepcionalmente, fora a esta regra, há priorização de vistorias de imóveis sem litígio para aquisição através de compra e venda em imóveis localizados na região do Vale do Jamari, Central e Cone Sul, por concentrarem justamente a maioria destas áreas de tensão social.

37. Cabe ressaltar que em consulta ao acampados registrados no CadÚnico⁶, num total de 35 municípios do estado de Rondônia, observou-se que Alto Alegre ocupa o primeiro lugar em termos de quantidade, com um total de 377 registros. E Porto Velho, ocupa a 12ª posição, com 31 acampados registrados.

38. A respeito à Relação de regiões preferenciais para obtenção por compra e venda (Decreto nº 433/1992, art. 2º), em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltados para as peças de planejamento, o chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, relatou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) não se aplica em função da atuação da SR se concentrar nas áreas de conflitos agrários.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) não se aplica.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não se aplica.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve comentário.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

39. Apesar da inexistência do Plano Regional e de a atuação da SR (17) estar baseada no diagnóstico do mapa de áreas de conflitos agrários, o chefe da Divisão de Obtenção informou que a Relação de regiões preferenciais para obtenção por compra e venda, objeto do Decreto nº 433, de 1992, não se aplica à UPC.

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

40. 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.

41. 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.

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

42. 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 de Rondônia 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.

43. A SR (17) apresentou as seguintes justificativas relacionadas ao assunto:

Embora previsto em Instrução Normativa os Estudos de Capacidade de Geração de Renda Regionalizados, não existe normatização para sua elaboração. Por este fato, existem diversas teses de como o fazer, os quais inclusive foram apresentados nesta SR por força de Ordem de Serviço, sem, no entanto, serem aprovados em Câmara Técnica, devido a divergências técnicas que consolidam o custo família apresentando variações de preços em torno de 650% em mercado de terras semelhantes. Por conta disso, optou nesta superintendência para que sejam apresentados Estudos de Capacidade de Geração de Renda Individualizados por imóvel vistoriado. O ECGR Individualizado é mais confiável, pois ao contrário do regionalizado que utilizam dados genéricos da região, este se afere por dados precisos do imóvel avaliado.

44. A respeito do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (IN 83/2015, art. 3º, § 2º), 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:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Não é utilizado por gerar dados genéricos da região. Utiliza-se em substituição a esse o custo família do RAMT do imóvel avaliado. Somente são realizados estudos específicos quando o custo família do imóvel avaliado for superior ao custo do mercado regional de terras.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) existe orientação pelo INCRA/SEDE de se utilizar o ECGR individual em detrimento ao ECGR regional que se demonstra inadequado.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) não se aplica.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) não houve comentário.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

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

1.1.6. ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E PUBLICAÇÃO DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRs) SEM FUNDAMENTAÇÃO DESTE DOCUMENTO

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. Em atenção ao item 1, Solicitação de Auditoria nº 2018/008-07, que requer a apresentação do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) vigente, com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), a SR (17) informou que:

As planilhas referentes ao Valor de Terra Nua (VTN) foram publicadas no DOU em 21/06/2016, em atendimento a solicitação do Programa Terra Legal que necessitava dos valores para pautar os valores de Títulos Definitivos por eles expedidos. Esta planilha de VTN foi elaborada pela metodologia do acesso, a pedido do Programa Terra Legal. Quanto às planilhas de Valor Total do Imóvel, as mesmas foram consolidadas no ano de 2016, mas aguardavam para publicação a elaboração dos 7 RAMT's do Estado de Rondônia. Em reunião de Câmara Técnica no dia 05/04/2018, optou-se por aprová-las separadamente dos seus RAMT's, no intuito da SR-17 possuir uma PPRT de VTI de data mais recente e em vigência legal.

Contudo, comprometeu-se a Divisão de Obtenção a apresentar com a máxima urgência os RAMT's com valores de terras pesquisados atuais do ano 2018.

50. Em relação ao Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e respectivas Planilhas de Preços de Referência (PPRs) - Norma de Execução nº 112/2014, art. 2º, Manual de Obtenção de Terras e Perícias, Módulo V, 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, relatou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Divergências técnicas entre os profissionais envolvidos na sua elaboração
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Sim. Houve capacitação e existe módulo específico no manual de obtenção.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Possibilita o registro contábil; serve como parâmetro para avaliação de imóveis, utilização pelo Tribunal de Justiça pra

iv) outras informações que julgar necessárias. iv) não houve comentário.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

51. Diante do exposto, em que pese o relato de que o Incra Sede realizou capacitação sobre a elaboração do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), ainda há divergências técnicas entre o corpo técnico da regional de Rondônia, mesmo percebendo a utilidade do referido documento nos processos de obtenção de terras.

52. Assim, a SR (17) possui as Planilhas de Preços de Referência (PPRs), que foram publicadas no DOU em 21/06/2016, em atendimento a solicitação do Programa Terra Legal, mas não conta com o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), em desobediência à Norma de Execução nº 112, de 2014.

1.1.7. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2013

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

54. 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.

55. 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.

56. A SR (17) instituiu em 2013, pela Portaria/Incra/SR-17/GAB/Nº 096, de 12 de dezembro, a Câmara Técnica Regional. O grupo designado avaliou exclusivamente as PPRs publicadas no DOU em 21/06/2016, em atendimento a solicitação do Programa Terra Legal, cumprindo parcialmente o disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM 18 PROCESSOS ANALISADOS

57. A SR (17), em resposta ao item 7 da SA nº 2018/008-07, listou um estoque de 223 projetos de assentamentos. Em trabalho de campo, foram analisados 18 (dez) processos administrativos de obtenção de imóveis rurais, selecionados aleatoriamente a partir dos processos relacionados na lista mencionada.

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

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

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

61. Quanto ao controle e guarda dos processos administrativos, de acordo com as informações da SR (17), por meio da resposta da SA nº 2018/0008-07, “até o dia 2 de outubro de 2017, o controle dos processos administrativos era realizado pelo Sistema SISPROT, e após essa data o controle passou a ser feito via Sistema SEI, conforme Portaria/INCRA/P/Nº 565 de 27 de setembro de 2017. A guarda dos processos era realizada nos próprios setores da Divisão pelo Sisprot, e pelo SEI os processos digitalizados devem seguir para o setor de guarda e controle da Superintendência.”

62. Informou também que os processos administrativos são disponibilizados para servidores e/ou terceirizados de acordo com as solicitações apresentadas pelos setores daquela autarquia. E que o controle dos processos administrativos está sendo realizado através do sistema SEI.

63. A Divisão de Obtenção relatou ainda que já iniciou a digitalização de seu acervo procedendo de acordo com a demanda apresentada na Divisão de Obtenção de Terras. Afirmou ainda que o Incra contratará uma empresa que realizará a digitalização de todos os processos existentes naquela Superintendência.

64. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, da análise realizada durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria relatou que 10 processos não foram localizados no local de arquivamento e dois estavam tramitados para outras áreas. Dos 6 encontrados, em um não foi localizado registro cartorário ou auto de imissão na posse e, somente 5 continham o documento referido.

Atos de obtenção e criação dos Projetos de Reforma Agrária					
Nome do Projeto	Município	Forma de obtenção	Data de obtenção	Nº do processo	Situação
PDS Rolim de Mora do Guaporé Gleba Massaco	Alta Floresta Doeste	A	28/07/1983	54300.002977/2003-67	PNE
PA Entre Rios Gleba Paraíso	Alto Paraíso	A	22/03/1999	54300.002313/2004-89	PNE
PA Oriente Seringal Oriente	Buritit	D	22/07/1994	54300.000.3031/00-11	processo na PFE
PA Jatobá Gleba Buriti Figura	Buritit	A	10/12/1982	54300.000.1135/01-26	PNE

PA Santa Elisa Seringal Aquidabam Parte B	Campo Novo de Rondônia	D	23/05/1994	54300.001114/2004-53	AIP (fl. 696)
PA Flor do Amazonas I Gleba Baixo Candeias Igarapé Três Casa	Candeias do Jamari	D	04/04/1997	54300.00773/2008-04	PNE
PA Guarajus Fazenda Guarajus	Corumbiara	D	25/06/1998	21600.000.1129/95-00	AIP (fl. s/n)
PA D Dois de Julho Lote LJ – Leme Empreendimentos e Participações Ltda.	Cujubim	D	17/12/2010	54300.000298/2013-34	NL
PA Pedra Redonda Seringal Assunção Parte A – Faz.Jaru	Machadinho do Oeste/Vale do Anari	D	18/09/1996	216000011289545	PNE
PA Santa Maria Gleba Machadinho Parte	Machadinho do Oeste	D	11/04/1983	216000011259557	PNE
PA Caladinho Gleba Corumbiara Lts 29 5, 6, 7 E GL 04 ST 05	Pimenta Bueno	A	20/10/1976	54300002276200800	PNE
PA Ribeirão Grande Lts. 78-B 79, 89,90/P E 100 ST 02	Pimenta Bueno	D	11/04/1989	216000000878986	processo no Terra Legal
PA Aliança Gleba Aliança	Porto Velho	A	01/02/1985	54300.001001/98-85	AIP
PA Chico Mendes Lote 3/Parte, Gleba Djaru Uaru, Setor Leitão	Presidente Médici	D	07/01/1996	21600.0001063/96-82	AIP (fl. 130)
PA Gogó da Onça PF JOP – Gleba Terra Firma	São Francisco do Graporé	A	18/04/1979	54300.000.179/02-10	PNE
PA Rio Branco Imóvel Seringal Rio Branco	Theobroma	C V	07/12/1995	216000010629539	PNE
PA Palma Arruda Seringal Assunção Parte A – Fazenda Jaru	Vale do Anari	D	18/09/1996	5400.000.539/98-45 54300.111595/2014-79	AIP (fl. 255)
PA Nova Conquista Faz. Cabixi e Brejão Parte dos Lotes 2,3,4,5,6,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,48,19,20, (Integral)	Vilhena	D	10/04/1989	210460504368971	AIP (fl. 304)

Fonte: Seleção aleatória em campo.

Legenda: A = arrecadação; D = desapropriação; RD = reversão de domínio; CV = Compra e Venda; PNE = Processo Não Encontrado; AIP = Auto de Imissão na Posse; NL = Documentos de asseguarção não Localizados.

65. Constatou-se ainda que os processos físicos estão em razoável condição de armazenamento, dispostos em duas salas amplas e limpas, nas quais trabalham diversos servidores da Divisão de Obtenção de Terras. São controlados por meio de sistema informatizado e estão empilhados em armários juntamente com outros documentos e materiais de consumo,

sendo que alguns apresentem desgaste natural do tempo.

66. No entanto, o controle mostrou-se insuficiente para indicar a localização física dos documentos, tendo em vista que mais de 50% dos processos solicitados pela equipe de auditoria não foram localizados.

67. A equipe registrou ainda que, apesar de a digitalização ter sido iniciada, ainda não foram instruídos os respectivos processos no SEI.

68. Como resultado constatou-se pela necessidade de realização de inventário entre os processos registrados no SISPROT e os documentos físicos; busca pelos processos não localizados e abertura de procedimentos de apuração para nos casos em que se fizerem necessários; implementação de conferência dos procedimentos de digitalização dos processos no SEI de forma a garantir que todos os documentos asseguradores de propriedade e identificação do imóvel componham os arquivos digitais.

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

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

70. 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

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

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

72. Observa-se que, no âmbito daquela Autarquia, os registros contábeis do ativo

⁷ Acórdão 7739/2015 – 1ª Câmara.

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.

73. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado do Rondônia, 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\$ 4.953.641.331,99, conforme discriminado:

Tabela6 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis destinados à reforma agrária

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	298.069.754,91	114.150.540,18	114.150.540,18
123210103	Terrenos e Glebas - Spiunet	0,00	793.898.609,53	3.032.250.627,38
123210109	Fazendas, parques e reservas - Spiunet	0,00	271.143.324,90	1.807.240.164,43
Total Geral		298.069.754,91	1.179.192.474,61	4.953.641.331,99

Fonte: SIAFI – dez/2017

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

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

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

TABELA 7 – QUANTIDADE DE IMÓVEIS CADASTRADOS NO SPIUNET

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
0	00,00	88	42	1.065.041.934,43	58

Fonte: SIAFI, 2017.

77. 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.

78. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência

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

79. Além disso, da análise dos saldos das contas representativas dos bens imóveis destinados à reforma agrária demonstra que os registros realizados, não obstante os volumosos ingressos nas contas 123210103 – Terrenos e Glebas e 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas, não foram apresentadas informações conclusivas acerca do universo de imóveis que constituem o acervo patrimonial daquela Superintendência.

80. Também não foram identificados 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. Constata-se, também, que durante o exercício de 2017 não foram adotadas medidas suficientes no âmbito da Superintendência que permitissem a realização de registros contábeis que promovessem os ajustes recomendados pela Corte de Contas.

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

1.3.2 IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA

82. 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\$ 114.150.540,18, a totalidade dos registros foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

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

TABELA 8 – DETALHAMENTO DO SALDO DA CONTA 123210421 - IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

Conta Corrente	Inscrição Genérica	dez/17	dez/16
999	Código inválido	81.437.255,09	81.437.255,09
IMRA999999	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	32.713.285,09	32.713.285,09
Total Geral		114.150.540,18	114.150.540,18

Fonte: SIAFI – dez/2017.

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

2 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.

3 Instada a se manifestar, a Unidade não apresentou informações acerca do assunto.

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

4 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.

5 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

6 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.

7 Na Superintendência do Estado de Rondônia – SR (17), a Divisão de Obtenção de terras contou com um quadro de 16 servidores no exercício de 2017, sendo 6 deles atuando no Serviço de Obtenção, conforme apresentado no Relatório de Gestão da unidade. Informou ainda que a última capacitação destinada ao macroprocesso obtenção de terras foi um curso de nivelamento em avaliação de imóveis rurais para os novos concursados realizado em 2013.

8 A Divisão de Administração reportou que o quantitativo de pessoal é crítico e inferior ao necessário, dificultando a execução dos trabalhos. Atualmente, o Setor de Contabilidade conta com três servidores, sendo um deles o único capacitado e diretamente responsável pelo registro no SPIUnet. A Divisão destaca ainda que o quadro de servidores contará com aproximadamente 50 servidores em 2019 de um total de 172 em exercício no corrente ano, em função de aposentadoria por tempo de serviço.

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

1.4.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS

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

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

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

13 O estoque de terras, deve ser a base para o planejamento, articulação e implementação de outras ações relevantes e consequências para a concretização do programa, fato que vem sendo apontado desde o Acórdão 557/204 – Plenário, reiterado pelo Acórdão 578/2010 – Plenário (TC 020.036/2007-8) e materializado no Parecer Prévio das Contas do exercício 2016, conforme já mencionado.

14 Em resposta a SA nº 2018/008-07, a SR (17) apresentou o relatório do Sipra – Projetos de Reforma Agrária conforme fases de implementação constando 223 projetos em estoque destinados ou a destinar à reforma agrária.

15 Ademais, é importante mencionar que na resposta da Solicitação de Auditoria nº 2018/008-07, a SR (17) informa da existência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA - vigente, o qual deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária. Destaca-se que o documento em tela se trata de uma planilha composta de 48 processos abertos na SR (17) com o objetivo de criação de projetos de assentamento nas diversas formas de obtenção sem nenhuma data ou assinatura de responsável pela elaboração.

16 A SR (17) informou ainda que atua diretamente através de diagnóstico regional em 106 áreas, que compõe o Mapa de Conflitos Agrários do Estado de Rondônia. Cabe destacar que o DR deve ter como base, além do mapeamento de áreas de conflitos agrários, outros aspectos, como os seguintes pré-requisitos: estrutura fundiária da região; recursos naturais, estado de conservação, indícios de fragilidade ambiental, áreas com cobertura florestal primária e demais restrições ambientais / legais; existência de áreas indígenas, áreas de comunidades tradicionais, faixas de fronteira, locais de interesse cultural (sítios de interesse arqueológico, histórico, recreativo, etc.) e outros. Do site do Incra⁸, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no estado de Rondônia, até 31/12/2017, entre os anos de 1979 e 2017, foram criados 224 projetos de assentamentos com capacidade para 66.080 famílias, sendo que 38.958 famílias já foram assentadas, restando 27.122 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CadÚnico⁹ apresenta, para os anos de 2014 a 2017, uma relação composta de 1.910 acampados naquele estado. Desses, 1.120 tiveram seus registros atualizados em 2017, dos quais 15 datam de 2002.

17 Nos trabalhos de campo, o Chefe da Divisão de Obtenção, quanto ao PRRA

⁸ Dados retirados da Planilha Extraída [Relatorio_Assentamentos_Geral_BRASIL - SITE INCRA.xls] do sítio eletrônico do Incra [http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php], consultado em 1º/3/2018. Arquivo Atualizado em 31/12/2017.

informou que “não há um plano regional definido, a atuação atual ocorre nas áreas de conflito”. E ainda, que o “planejamento é desenvolvido a partir das áreas já invadidas com priorização daquelas com maior criticidade”. Destarte, afronta a legislação vigente, especificamente sobre a invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo: Lei nº 8.629/1993 (art.2º § 6º).

18 Em que pese a SR ter informado que “todos os projetos de assentamentos (PA’s) criados entre os anos de 2014 a 2017 incidiram sobre glebas públicas arrecadadas. Não houve criação de PA’s em áreas objeto de desapropriação, compra e venda ou hasta pública neste período”.

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

20 No entanto, defende-se que um planejamento regional - bem elaborado composto por estratégias de ação que minimizem custos e focadas na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável - corroborado por um diagnóstico consistente que leve em consideração entre outros fatores, a demanda real identificada por acampamentos ou cadastros como o CadÚnico¹⁰, a existência ou não de vagas em projetos de assentamentos já criados, tende a minimizar riscos e trazer maior efetividade para o programa e política de reforma agrária.

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE

21 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.

22 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.

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

24 Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente

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

ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados e internamente divulgados pela Superintendência Regional do Incra de Rondônia.

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

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

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

Tabela 9 – 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.

27 Em trabalho de campo, a gestora do Sistema Sipra na SR (17) informou a existência de estagiários e terceirizados com acesso ao sistema por meio da senha de perfil “Gestor”, não sabendo informar o universo de pessoas atualmente com essa habilitação. Constatou-se ainda a permanência de senhas ativas para servidores falecidos, aposentados e exonerados. 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.

28 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.

29 Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (17) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/008-07, ter conhecimento de algumas alterações no módulo candidato e beneficiário. Desta forma, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes. .

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

30 Constatou-se que a instrução dos processos formalizando o “kit documental” está sendo organizada pela Divisão de Obtenção de Terras. Após conferência, os processos são encaminhados para o Setor de Contabilidade na Divisão de Administração, para a alimentação do SPIUnet.

31 A unidade informou que é mantido contato com a SPU, porém, de 2014 a 2017, não foram obtidos imóveis rurais para reforma agrária por esta modalidade.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

32 A SR (17) não mencionou em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/008-09 se utiliza o sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

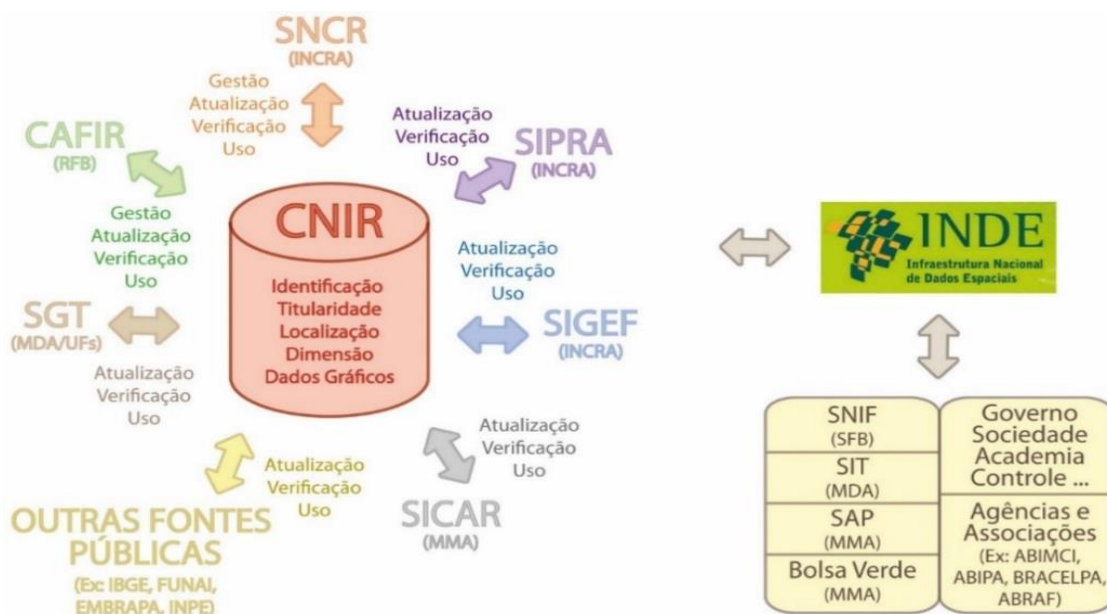
33 Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural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

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

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

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

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



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

35 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.

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

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO

37 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.

38 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.

39 Verificou-se que a SR (17) publicou em seu sítio eletrônico apenas 8% dos Laudos de Vistoria e Avaliação (LVA) dos imóveis mais recentes e daqueles em processo de obtenção, descumprindo o artigo 19 da IN nº 83/2015. Tal constatação caracteriza-se como fragilidade no quesito transparência e acesso social, por parte da Superintendência em análise.

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

40 Diante dos fatos expostos, não restou identificado ferramentas e procedimentos destinados ao monitoramento contínuo e perene das ações cujas competências pertencem às divisões de obtenção, de administração e desenvolvimento da Superintendência Regional.

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

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

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

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

3. 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.

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

5. 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.

6. 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.

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

8. 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.

9. 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
- Ausência de conformidade de registro de gestão

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

10. 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 10: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo de Documento	Quantidade
ORDEM BANCARIA	907
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	869
EMPENHO	621
DARF - DOCUMENTO DE ARRECADAÇÃO DE RECEITAS FEDERAIS	85
NOTA DE LANÇAMENTO	67
NOTA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA	17
GPS - GUIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	13
DAR - DOCUMENTO DE ARRECADAÇÃO FINANCEIRA MUNICIPAL	5
GUIA DE RECOLHIMENTO	4
Total	2.588

Fonte: SIAFI – mar/2018.

11. Ademais, constatou-se que o servidor designado como Responsável pela Conformidade de Registro de Gestão é também o Contador responsável da unidade, além de realizar a Inscrição de Empenhos em Restos a Pagar.

12. 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;

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

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

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

(...)

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

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

14. 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.

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

16. 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 CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

17. A Conformidade dos Registros de Gestão é um instrumento de controle da gestão que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados com documentação que

suporte as operações registradas, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

18. No decorrer do exercício foram gerados 4.631 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, verificou-se que nenhum desses documentos teve a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

19. Tal fato demonstra que embora a conformidade esteja sendo 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.

20. 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\$ 24.004.765,25:

Tabela 11: Documento emitidos sem avaliação de conformidade

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	1927
ORDEM BANCARIA	1574
NOTA DE EMPENHO	734
NOTA LANCAMENTO	152
DARF	143
PROGRAMACAO FINANCEIRA	59
GPS	28
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	8
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	6
Total Geral	4631

Fonte: SIAFI – mar/2018.

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

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

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

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

25. Também devem ser implementadas rotinas para que as atividades de conformidade de registro de gestão possam ser de fato instrumento de avaliação da regularidade das operações

realizadas para redução dos riscos na gestão, inclusive com a capacitação dos servidores responsáveis por essas atividades.

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

26. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 39 processos de compras, totalizando R\$ 2.809.553,51, conforme a seguir discriminados:

Tabela 12: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	6	15,38%	1.975.280,19	70,31%
Inexigibilidade de Licitação	4	10,26%	703.000,00	25,02%
Dispensa de Licitação	29	74,36%	131.273,32	4,67%
Total Geral	39	100,00%	2.809.553,51	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018.

2.2.1. PREGÕES

27. Foi selecionado o Pregão nº 4/2017 cujo objeto foi a prestação de serviço continuado de terceirização de impressão com fornecimento de equipamentos novos de primeiro uso e insumos (toners, cartuchos e cabeçote sem fornecimento de papel) e o Pregão nº 9/2017 cujo objeto foi registro de preços para eventual contratação de serviços técnicos continuados de tratamento da informação, no valor total de R\$ 16.061.155,83.

28. Conforme Processo SEI nº 00010.000492/2017-71, referente à análise do Edital nº 4/2017 no valor total estimado de R\$ 341.831,61, constatou-se que: a descrição do Termo de Referência consta diferente do anexo III do Edital; o valor global estimado está superior aos preços praticados na APF, com uma diferença estimada a maior de aproximadamente 250 mil reais; e a falta de cadastramento por item no SIASG.

29. Enviamos ao gestor a Diligência de Auditoria nº 61/2017/CGAC/CISET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias. No Portal de Compras do Governo (COMPRASNET), em consulta realizada em 19/06/2018, consta o valor homologado de R\$ 184.496,49, uma redução em relação ao valor total estimado de aproximadamente 157 mil reais.

30. No tocante ao Processo SEI 00010.000877/2017-38, referente ao Pregão nº 9/2017, verificou-se, por amostra, que os valores dos itens 2 e 9 do edital estavam superiores em R\$ 1.508.011,50 aos praticados no mercado e que não foram observados previamente o encaminhamento dos autos ao Controle Interno para subsidiar a autorização das autoridades envolvidas no processo, conforme estabelece a Portaria nº 43, de 25 de setembro de 2017, dessa Secretaria.

31. Em função desta constatação enviamos ao gestor a Diligência de Auditoria nº 84/2017/CGAC/CISET/SG-PR, informando a situação constatada e propondo ações de melhorias.

No Portal de Compras do Governo (COMPRASNET), em consulta realizada em 19/06/2018, verifica-se que este Pregão está suspenso administrativamente por tempo indeterminado por interesse da administração.

2.2.2. DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO

32. Nos exames realizados, observou-se que os procedimentos adotados objetivaram aquisição de serviços e compras de pequeno valor e por inviabilidade de competição, mediante contratações de concessionária de serviço público de fornecimento de esgoto, água, energia elétrica, publicação no Diário Oficial.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

33. A avaliação da gestão de transferências voluntárias do Incra RO - SR (17), realizada a partir de dados extraídos dos sistemas SIAFI e SICONV, além do levantamento de divergências entre os sistemas, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

34. Nos primeiros, buscou-se analisar se a UPC a) verificou 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.

35. 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.

36. Embora a UPC tenha buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, foram detectados problemas no controle de prestações de contas e inconsistências nos dados apresentados pelos sistemas SIAFI e SICONV conforme relatado nas constatações abaixo:

2.3.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.3.1.1. PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONVÊNIOS, NO MONTANTE DE R\$ 5.264.581,95, PENDENTES DE ANÁLISE HÁ MAIS DE UM ANO.

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

Tabela 13: Convênios realizados em 2017.

Número	Situação	Fim da vigência	Valor a Aprovar
792168	Prestação de Contas em Análise	2016	1.049.645,62
792171	Prestação de Contas em Análise	2016	507.612,00
793517	Prestação de Contas em Análise	2016	373.000,00

793518	Prestação de Contas em Análise	2016	1.030.000,00
799551	Prestação de Contas em Análise	2016	2.304.324,33
Total			5.264.581,95

Fonte: SIAFI – mar/2018.

38. O gestor informou que no caso dos convênios nº 792168 e 792171, conforme os relatórios de acompanhamento constantes no portal SICONV, houve diversos trechos da obra que não possuíam a qualidade dos serviços de engenharia com o padrão aceitável pela concedente. A prefeitura foi notificada para que devolvesse aos cofres da União os valores glosados. Entretanto com assunção do novo Prefeito eleito, este solicitou prazo para obrigar as empresas contratadas a refazerem as partes glosadas pela fiscalização. Refeitos os trechos, foram novamente vistoriados pela fiscalização que atestou a nova realidade positiva.

39. Os convênios nº 793517 e 93518 como no caso anterior, também tiveram partes das obras glosadas pela fiscalização da concedente. A conveniente foi notificada a devolver os valores não reconhecidos e também solicitou prazo para obrigar as empresas a refazerem os trechos. Refeitos os trechos, foram novamente vistoriados in loco para atestar a qualidade final. A reanálise da Prestação de Contas está sendo ultimada nos sistemas SICONV e SIAFI.

40. No convênio nº 799551 a fiscalização técnica da obra verificou execução superior ao programado, pelo que solicitou um posicionamento da conveniente. O processo permanece em análise já com parecer favorável a sua aprovação.

41. Finalmente, o gestor informou que nos próximos trinta dias serão analisadas as prestações de contas dos convênios citados. No entanto, entendemos que essas análises deveriam ter sido realizadas de forma tempestiva conforme estabelece a legislação.

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

2.3.1.2. INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES INSERIDAS NO SIAFI E SICONV

43. Verificaram-se inconsistências entre os demonstrativos contábeis constantes do SIAFI e as informações do SICONV de doze convênios, conforme destacado a seguir:

Tabela 14: Compras e contratações realizadas em 2017.

Número	Fim de Vigência	Situação SIAFI	Situação SICONV	Valor Repasse (R\$)
792166	2015	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	312.275,66
792168	2016	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	1.049.645,62
792171	2016	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	507.612,00
792185	2016	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	931.070,79
792188	2015	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	325.922,94
792194	2016	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	630.757,05
792196	2016	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	538.267,87
792199	2015	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	754.647,72
792201	2016	A comprovar	Prestação de Contas Aprovada	328.215,62
793517	2016	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	373.000,00
793518	2016	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	1.030.000,00

799551	2016	A comprovar	Prestação de Contas em Análise	2.535.367,02
Total				9.316.782,29

Fonte: SIAFI/SICONV – mar/2018.

44. O gestor informou que o tratamento das transferências voluntárias mediante convênios e termos similares através do SICONV é relativamente recente nesta regional. O setor de contabilidade da regional entendia que os procedimentos efetivados no SICONV realizavam lançamentos de atualização no SIAFI de forma automatizada. Entretanto, constatadas estas inconsistências, depois do presente questionamento da auditoria já estamos realizando os lançamentos manuais de ajuste no SIAFI para harmonização das informações. No prazo de dez dias todas essas inconsistências estarão devidamente equacionadas.

45. Diante das justificativa apresentada, aguardamos a atualização das informações sobre convênios nos sistemas SIAFI e SICONV.

2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

46. 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.

47. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do SIAFI, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os BENS MÓVEIS representavam o montante de R\$ 16.739.935,69, constando-se as seguintes situações:

- Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e
- Bens Móveis a Alienar e Não Localizados pendentes de regularização, no montante de R\$ 1.929.204,51.

2.4.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO

48. Após análise dos registros SIAFI 2017, evidenciou-se 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.

49. 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.

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

51. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício nº 12823/2018/SR(17)RO-G/SR(17)RO/INCRA-INCRA, que:

Conforme se finalizou na resposta ao item anterior o quadro de pessoal desta regional e em especial no setor de contabilidade é muito restrito. A atualização dos valores contábeis dos bens ativos por depreciação ou reavaliação ocorre na velocidade possível. Cientes da importância desse procedimento, estamos determinando prazo para que sejam realizados os ajustes elencados acima no prazo de 30 dias.

52. Embora a Superintendência Regional de Rondônia afirme que a atualização dos valores contábeis dos bens ativos por depreciação ou reavaliação ocorre na velocidade possível, observa-se que no exercício 2017 e nos primeiros cinco meses de 2018 registros de depreciação dos bens móveis não foram realizados.

53. 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.

2.4.2. BENS MÓVEIS A ALIENAR E BENS NÃO LOCALIZADOS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO, NO MONTANTE DE R\$ 1.929.204,51.

54. 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\$ 16.739.935,69, dos quais R\$ 1.917.307,85 referem-se à conta 123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR – e R\$ 11.896,66 referem-se à conta 123119907 – BENS NÃO LOCALIZADOS.

55. 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.

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

57. Já os registros na conta contábil BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário. No entanto, quando não forem, de pronto, identificado(s) responsável(eis) pelo desaparecimento ou dano do material, o detentor da carga solicitará ao chefe imediato as providências para abertura de sindicâncias, por comissão incumbida de apurar responsabilidade pelo fato e comunicação ao órgão de Controle Interno, visando assegurar o respectivo ressarcimento à Fazenda Pública, conforme disposto no item 10.5 da Instrução Normativa SEDAP nº 205/1988.

58. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício nº 12823/2018/SR(17)RO-G/SR(17)RO/INCRA-INCRA, que:

Para os bens não localizados conforme o inventário contábil já fora identificado o servidor responsável pela sua guarda. Por se tratar de servidor transferido para unidade do INCRA em outro Estado da Federação e para preservar o seu direito constitucional de ampla defesa e do contraditório estamos concedendo os prazos necessários, entretanto já o notificamos para que restitua estes bens ou os valores correspondentes e em caso de insucesso, procederemos a sua inscrição em Diversos Responsáveis.

Os bens considerados inservíveis para a administração, seja por elevado estado de depreciação física ou obsolescência tecnológica estão sendo disponibilizado para

entidades filantrópicas e congêneres, para aqueles ainda passíveis de uso, nos termos da lei. A cada doação é realizado a sua correspondente baixa contábil. Quanto ao demais será realizado processo de alienação enquanto sucata, processo que depende de forte atuação de servidores públicos para sua efetivação e que tem sido uma grande dificuldade para esta regional, conforme já se afirmou ao longo desta manifestação.

59. Diante do exposto, com vistas ao aperfeiçoamento dos controles internos relacionados à gestão patrimonial, esta Ciset realizará o monitoramento das ações preventivas e corretivas declaradas pela UPC, a fim de que a Autarquia aprimore a qualidade das informações patrimoniais subsidiando, desta forma, a prestação de contas ; responsabilização (accountability) e tomada de decisões, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.5.1. DIREITOS A RECEBER NO MONTANTE DE R\$249 MILHÕES, SUPERAVALIADOS EM VIRTUDE DE AUSÊNCIA DE CONTA DE AJUSTE PARA PERDAS REFERENTES AOS CRÉDITOS DE INSTALAÇÃO E AOS TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

60. 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\$ 249.295.492,21 em dezembro/2017:

Tabela 15: Direitos a receber.

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	122.430.094,51	49%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	126.865.397,70	51%
Total	249.295.492,21	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

61. 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 156 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados.

62. 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.

63. Atualmente, constam 78 registros de imóveis desapropriados que deram origem a emissão desses títulos, destacando o registro PF3782016 referente à entidade S.NOVA VIDA, RIO BRANCO,ORIENTE,P.ABISMO, no valor e R\$ 24.573.721,95, representando 19,37% do saldo da conta contábil.

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

65. Sobre o assunto, no julgamento expresso no Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, sobre a prestação de contas anual da Superintendência do Incra/PR, relativo ao exercício de 2008,

foi relatado no voto que nos processos de prestações de contas de diversas superintendências do Incra os demonstrativos contábeis apresentados não refletem adequadamente a situação patrimonial dessas unidades jurisdicionadas.

66. Na oportunidade, foi destacado que os valores concedidos a título de crédito-instalação a famílias assentadas constituem-se créditos a receber por parte da União, dada a natureza de empréstimo dessa rubrica. A característica de 'recebível' implica necessidade de constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa, sendo determinado à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná que constituísse e contabilizasse a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação.

67. No mesmo sentido, com relação aos ativos da União, o parecer do TCU sobre as Contas 2016 do Presidente da República, também aponta distorções no Balanço Geral da União (BGU), indicando uma das causas para a superavaliação do ativo em pelo menos R\$ 26 bilhões foi decorrente de ausência de conta de ajuste para perdas referentes aos créditos a receber de regularização fundiária.

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

2.6. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Como resultado das análises, foi identificado o que segue.

2.6.1. ATOS DE PESSOAL – APOSENTADORIAS

5. As 2 (duas) inconsistências com justificativas pendentes da Superintendência Regional do Incra em Rondônia – SR/17, referem-se a interrupções de reposições ao erário.

6. Entretanto outro fator, e este que não está relacionada ao Sistema de Trilhas de Auditoria, e que no exercício de 2017 foram deflagradas por esta Ciset ações de controle com vistas a avaliar os procedimentos adotados pelo Órgão de Pessoal da SR/INCRA/RO nas concessões e alterações dos atos de aposentadoria, em consonância com a legislação e normas vigentes, que resultaram na emissão de diligências e pareceres de legalidade, bem como despachos de monitoramento de fragilidades identificadas.

7. Os pareceres emitidos atestaram a regularidade dos atos, enquanto que as diligências indicaram necessidades de ajustes, complementos, e etc. No quadro seguinte estão dispostas informações das diligências emitidas:

Tabela 16 – Relação de diligências emitidas e não atendidas

PROCESSO	TIPO	DILIGÊNCIA Nº	PRAZO PARA ATENDIMENTO
54300.000955/2001-09	Aposentadoria	16/2017	22/10/2017
54300.000505/2000-10	Aposentadoria	26/2017	16/12/2017
54300.002689/2001-41	Aposentadoria	18/2017	17/12/2017
54300.001038/2001-33	Aposentadoria	28/2017	17/12/2017

Fonte: Controles internos CGAO/CISET/SG/PR

8. A Unidade, por meio do Ofício nº 7126/2018/SR(17)RO-G/SR(17)RO/INCRA-INCRA, apresentou esclarecimentos a respeito das pendências, as quais são:

I) restituição ao erário:

- 1º) situação do servidor M. R. a Unidade encaminhou cópia do Mandado de Notificação e Intimação – decisão judicial transitada em julgado – expedido pela 1ª Vara Federal da SJRO - Seção Judiciária do Estado de Rondônia –, que determinou à Superintendência do Incra que se abstenha de promover descontos na remuneração do servidor, para fins de reposição ao erários, dos valores pagos no período de janeiro a maio de 2015, a título de incorporação de índice de 26,05% (plano Bresser); e
- 2º) reposição ao erário do ex-servidor L. C. M. C. (falecido) a Unidade encaminhou extrato do Siape referente ao desconto na folha dos beneficiários da pensão.

9. A respeito de não atendimento no prazo de diligências expedidas por esta Ciset, relativas a atos de pessoal, a Unidade alegou a falta de comunicação - no tange ao Sistema SEI - entre o Incra e a Presidência da República. No entanto, disponibilizou, via link aos processos diligenciados – via e-mail – o acesso ao Sistema SEI do Incra-RO, para que este Controle Interno avaliasse os procedimentos adotados visando sanar as fragilidade apontadas nas respectivas diligência. Registre-se que Setor de Atos de Pessoal desta Ciset reexaminou os atos em questão.

2.7. ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. O Relatório da Gestão 2017 do INCRA/RO 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:

2.7.1. MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

2.7.1.1. INDICADOR - ÍNDICE¹¹ DE CADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS (%)

Quadro 1: Índice de cadastramento de imóveis rurais

Exercício	Superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha)	Superfície total da área (ha) abrangida pela Jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR	Índice
2017	36.486.205,31	23.795.054,70	153,34

Fonte: Relatório de Gestão

15. O Manual de Indicadores do Incra descreve que a finalidade desse indicador é demonstrar o percentual da área rural brasileira que se encontra cadastrada no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). A fórmula do cálculo é: superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha), dividida pela superfície total da área (há) abrangida pela jurisdição do Incra, na jurisdição da SR, multiplicado por 100. A referida publicação descreve, ainda, que o melhor índice esperado é de 100%.

¹¹ 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.

16. Não obstante, percebe-se que no relatório de gestão esse índice foi de 152,34%, revelando a incompatibilidade entre o resultado apresentado e critério adotado pela Autarquia. Ainda é possível verificar que os dados utilizados para compor a medição são originários de fontes distintas: os dados da superfície ocupada por imóveis cadastrados são retirados do SNCR, enquanto que a superfície total da área (ha) abrangida pela Jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR é proveniente do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)..

Quadro 2: Meta do índice de cadastramento de imóveis rurais

2017		2018
Meta	Realizado	Meta
140,88	153,34	142,52

Fonte: Relatório de Gestão

17. Em relação à previsão para o exercício de 2018, a SR adotou como parâmetro a média das metas dos últimos três anos, o que resultou o índice de 142,52%. No entanto, o relatório de gestão não apresentou os valores dos exercícios anteriores que serviram de base para o cálculo, nem a qual universo ele se refere. A falta de demonstração da série histórica impediu a análise do requisito da comparabilidade bem como avaliação da evolução do índice no tempo.

18. Nesse sentido, fica evidenciado que está ausente no referido indicador o atributo da confiabilidade e, como consequência, fica comprometida utilidade dessa ferramenta para subsidiar o gestor nas decisões. Ademais, a utilização de um indicador impreciso apresenta elevado risco para eventual processo decisório, fato evidenciado pela definição de meta inadequada (acima de 100%, em confronto com o próprio manual que define o percentual máximo como 100%).

2.7.2. MACROPROCESSO: OBTENÇÃO DE RECURSOS FUNDIÁRIOS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS

2.7.2.1. INDICADOR - ÍNDICE DE GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS (R\$/HA)

19. A SR informa que não foi estabelecida meta física para o indicador de gastos com obtenção de terras para o ano de 2017 ou para o próximo exercício, sem detalhar ou justificar o motivo. No entanto, foi verificada execução física na atividade de vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais visando à implantação de projetos de assentamentos, conforme demonstrado abaixo:

Quadro 3: vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais

Descrição	Unidade de Medida	Meta Física 2017		
		Prevista	Realizada	%
Área Vistoriada	Hectares	28.611	52.684	181,1

Fonte: Relatório de Gestão

20. Destaca-se que foi identificado no relatório de gestão valores divergentes para quantificar o total de hectares vistoriados. O quadro demonstrativo da execução física apresenta meta realizada 52.684 hectares, enquanto no quadro que detalha os imóveis vistoriados o valor encontrado foi 74.712,6962 hectares. Assim, mais uma vez a imprecisão dos dados divulgados pela Unidade compromete a confiabilidade da informação.

21. Convém destacar que para calcular o indicador é considerado o valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição). Para tanto é utilizada a seguinte fórmula de cálculo: valor total de indenizações ou pagamento em R\$, no exercício, dividida pela respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares, no exercício, no nível de agregação da SR. Assim, a atividade de vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais é uma das etapas do processo de obtenção de terras.

22. Nesse contexto, a atividade de vistoria não pode ser vinculada isoladamente ao indicador de gastos com obtenção.

2.7.3. MACROPROCESSO: DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO

2.7.3.1. INDICADOR – ÍNDICE DE PARCELAS SUPERVISIONADAS (%)

Quadro 4: Atividade de Supervisão Ocupacional em Projetos de Assentamento

Descrição	Unidade de Medida	Meta Física 2017		
		Prevista	Realizada	%
Parcela Supervisionada	Unidade	710	2.642	372,1

Fonte: Relatório de Gestão

23. A atividade de supervisão ocupacional envolveu vistorias em assentamentos classificados como prioritários para a emissão de documentos titulatórios, bem como para atender demandas de outros órgãos, com o Ministério Público e o Judiciário. Durante o exercício foram realizadas 2.642 vistorias em 62 projetos de assentamento. No entanto, consta no relatório de gestão que foram supervisionadas 2.629 parcelas – o que contradiz os números demonstrados no quadro acima.

24. Para demonstrar os resultados alcançados na atividade de supervisão ocupacional em projetos de assentamento, a Unidade apresentou o seguinte indicador, contextualizado no âmbito da Superintendência.

Quadro 4: Índice de parcelas supervisionadas

Exercício	Quantidade de parcelas supervisionadas nos, termos do artigo 4º da IN 71/2012, com relatório entregue.	Número total de parcelas por nível de agregação	Índice
2017	2.642	22.982	11,49%

Fonte: Relatório de Gestão

25. A fórmula utilizada para calcular esse índice é a quantidade de parcelas supervisionadas nos termos do artigo 4º da IN 71/2012 com relatório entregue, dividido pelo número total de parcelas por nível de agregação, multiplicada por 100.

26. Ao analisar o desempenho da atividade, observa-se que ao final do exercício foi realizado 372,1% da meta de supervisão prevista de 710. Contudo, em relação as 22.982 parcelas agregadas à SR, a índice de supervisão foi de apenas 11,49%.

27. Nesse contexto, a extrapolação da meta física em 2017 sinaliza a possibilidade de revisão das metas para os exercícios futuros, com vistas a reduzir o déficit de Supervisão

28. Por outro lado, em relação à previsão para o exercício de 2018, a SR não estipulou meta para esse indicador. Apenas informou que não há meta estabelecida e recursos orçamentários programados para os indicadores que compõem esse índice, sem detalhar ou justificar o motivo.

2.7.3.2. INDICADOR – ÍNDICE DE PROVIMENTO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA

29. O relatório de gestão destaca que não há meta estabelecida e recursos orçamentários programados para os indicadores que resultam no índice. No entanto, a tabelas 30 e 31 do mesmo relatório demonstram os resultados das atividades e Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária (ATER), empreendidas pela Unidade, conforme o quadro a seguir:

Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária
Plano Orçamentário 02 – Brasil sem miséria Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária

Descrição	Unidade de Medida	Meta Física 2017			Meta Financeira 2017		
		Prevista	Realizada	%	Prevista	Realizada	%
Família Assistida	Unidade	700	0	-	2.333.090,00	736.481,68	31,5

Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária
Plano Orçamentário 03 – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária

Descrição	Unidade de Medida	Meta Física 2017			Meta Financeira 2017		
		Prevista	Realizada	%	Prevista	Realizada	%
Família Assistida	Unidade	400	0	-	400.000,00	103.246,46	25,8

30. Verificou-se que a previsão para o exercício foi atender 1.100 famílias com assistência técnica e extensão rural e não houve realização de meta física. Porém execução financeira foi de R\$ 830.703,00, e inscrição em restos a pagar de R\$ 9.021,06.

31. A SR alega que as descentralizações dos recursos ocorreram nos últimos dias do exercício, impossibilitando, assim, a efetiva contratação de serviços. Por outro lado destaca que com esses recursos foram destinados a realização de atividades como:

- Participação na 6ª Rondônia Rural Show, no município de Ji-Paraná-RO – no período de 23 a 26 de maio.
- Realização de evento para a entrega dos documentos titulatórios expedidos no exercício de 2017, no município de Ariquemes-RO, em 21 de dezembro.
- Emissão de Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), documento que possibilita o beneficiário ter acesso crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, dentre outros.

32. Observou-se que as informações apresentadas são contraditórias, nos seguintes pontos:

- i) Os recursos financeiros foram liberados somente no final do exercício, porém custearam evento realizado no mês de maio.
- ii) A Unidade apresenta um quadro detalhando que foram emitidas 332 DAPs no exercício, para, logo após, afirmar ser impossível apresentar os resultados da emissão de DAPs, pois a SR não manteve contrato vigente de assistência técnica, atividade fundamental e indispensável para a emissão da declaração.

33. Ainda em análise aos quadros apresentados acima, constatou-se que os recursos da Ação orçamentária 210S, Plano Orçamentário 02 (PO 02) – Brasil sem miséria Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária, no valor de R\$ 736.481,68 , foram integralmente executados no elemento de despesa 339039 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

34. Os recursos alocados no PO 02 são destinados a fomentar os programas e políticas do Plano Brasil sem Miséria, que é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e envolve ações de diversos ministérios. O Plano tem por objetivo superar a extrema pobreza no país e foi estruturado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, sendo que nesse último está inserida a ATER.

35. O Plano Brasil sem Miséria define que “A ATER é um serviço de educação não formal em que agentes capacitados auxiliam agricultores familiares, quilombolas, indígenas, extrativistas e pescadores artesanais para que melhorem suas atividades produtivas”.

36. Com base nesse entendimento, a Unidade não evidenciou a relação entre a utilização dos recursos da Ação orçamentária 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária e a finalidade a que ela se propõe.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

37. 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.

38. 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.

39. 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.

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

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

41. 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

42. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rondônia (SR-14/RO) informa que a unidade não dispõe de um serviço de atendimento ao público, específico de uma ouvidoria. Descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: Ouvidoria Agrária Regional e Salas de Cidadania (instaladas na Superintendência, prefeituras e sindicatos).

43. O Relatório de Gestão registra mais de 42 demandas recepcionadas pela Ouvidoria Agrária Regional, todas relacionadas a conflitos agrários. Há, ainda, registro de 16.594 atendimentos prestados pela Sala de Cidadania instalada na SR-17/RO, em Porto Velho/RO, dos quais 4.156 foram atendimentos presenciais.

44. Não há informações no Relatório de Gestão quanto às manifestações oriundas do Sistema e-OUV. No entanto, uma manifestação foi registrada, porém foi concluída por insuficiência de dados do manifestante. Também não consta no Relatório de Gestão as demandas encaminhadas pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), cuja resposta à SA nº 2018/02-17 registra o encaminhamento de três demandas à Superintendência, cujas respostas não foram fornecidas.

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

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

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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).

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado de Rondônia (SR-17/RO) 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 REGISTRO DE DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA NO RELATÓRIO DE GESTÃO. DEMANDAS SEM AUTUAÇÃO DE PROCESSOS OU SEM RESPOSTAS

59. Conforme informações prestadas pela SR-17/RO, em resposta à SA nº 018/008-01, houve registro de 23 demandas de ouvidoria, em 2017. Como esse número não condizia ao número de demandas registradas no Relatório de Gestão (42), o Ouvidor Agrário Regional informou, em entrevista realizada em campo, que as demandas listadas na resposta à SA eram referentes a ações específicas relacionadas a demandas oriundas da ASCON/INCRA/SEDE, OAN, Presidência do Incra e cidadão.

60. Portanto, nota-se ausência no Relatório de Gestão dos dados referentes às demandas supramencionadas, considerando que nesse documento consta que o único canal de acesso das demandas registradas no Relatório (42) foi atendimento presencial na Sede da Superintendência Regional no Estado de Rondônia em Porto Velho/RO.

61. Vale ressaltar que, em 2017, houve registro de uma manifestação no e-OUV encaminhada pela Assessoria de Comunicação do Incra sobre questões de ouvidoria não relacionadas a conflitos agrários, porém foi concluída por insuficiência de dados fornecidos pelo manifestante.

62. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/02-17, conforme já mencionado, a Ouvidoria Agrária Nacional informou que a Superintendência não encaminhou resposta a três demanda àquela unidade. O Relatório de Gestão da SR-17/RO não registra qualquer menção às demandas da OAN, inclusive informa, conforme mencionado, que todas as 42 demandas registradas na Ouvidoria Agrária Regional foram atendidas de forma presencial.

63. Ademais, no Relatório de Gestão da SR-17/RO consta que “as demandas recepcionadas pela Ouvidoria Agrária Regional foram analisadas e atendidas, seja diretamente pela Ouvidoria ou pelas Unidades Avançadas e Sede, quando solicitada”, demonstrando, portanto, falta de centralização no recebimento, distribuição e resposta das demandas, o que dificulta o

controle interno e o acompanhamento do envio das respostas aos demandantes.

64. Além disso, consta no Relatório de Gestão que os sistemas utilizados na Sala da Cidadania física “não possuem a opção de gerar relatórios para que se apresentem os dados sobre os quantitativos e tipos de atendimentos requeridos. Assim, para se alcançar no mínimo de controle das informações a Superintendência Regional no Estado de Rondônia – SR-17/RO se utiliza de planilhas para acompanhar documentos que possuem prazos para atendimento”. Portanto, o Relatório de Gestão traz apenas dados da Sala de Cidadania instalada na Superintendência em Porto Velho/RO, ou seja, a SR-17-RO não possui dados sobre os atendimentos realizados pelas Salas de Cidadania instaladas nas prefeituras e sindicatos.

65. Ademais, conforme mencionado, em resposta à SA nº 2018/02-17 a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN) informou que a Superintendência não forneceu resposta a três demandas encaminhadas pela OAN.

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

67. Da mesma forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-17/RO deverá adotar rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

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

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

69. 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.

70. 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 dois pedidos de informação enviados, via SEI, à Superintendência sem respostas.

71. Ademais, a Superintendência do Incra no Estado de Rondônia 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

72. 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.

73. 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.

74. 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

75. 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.

76. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-17/RO 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

77. 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.

78. A autarquia traz informações referentes aos serviços diretamente oferecidos 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.

79. Dessa forma, a carta divulgada no site prevê os serviços prestados 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

80. 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.

81. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rondônia (<http://www.incr.gov.br/ro>), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

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

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

83. 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 por meio da SEAD.

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

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

86. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que no Relatório de Gestão da Unidade a unidade informou que não recebeu nenhuma recomendação exarada pelos órgãos de controle interno no exercício de 2017. Entretanto, em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, embora não tenha sido exarada nenhuma recomendação em 2017 a unidade possuía um passivo de dez recomendações pendentes de providências.

87. Dessas recomendações, três se referem a problemas com o cadastro de sindicância e processos disciplinares no sistema CGU-PAD; duas concernentes a problemas no acompanhamento e na prestação de contas relativas a transferências voluntárias; duas referentes a pagamentos indevidos de diárias; duas referentes a problemas na gestão de tecnologia da

informação; e por ultimo, uma alteração de meta sem amparo legal.

88. A Unidade foi instada, por meio de solicitação de auditoria, a se manifestar quanto à adoção de providências e para atendimento das recomendações. A UPC respondeu à solicitação e, da análise realizada por essa Ciset, foi considerado como atendidas duas delas, uma referente a assuntos correcionais e uma referente a transferências voluntárias, sendo que as demais, oito, ainda permanecem na condição de monitoramento.

89. Cumpre mencionar o empenho da unidade em promover ações no sentido de atender às recomendações do controle interno, ainda que algumas delas permaneçam com o status de monitoramento.

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

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

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

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

4.2.1. ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

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

93. Com base no plano, diferentemente da determinação contida no Acórdão 2451/2016 – Plenário qual seja priorizar os casos em que os beneficiários se encontrem enquadrados em mais de um indício de irregularidade, a UPC priorizou as ações de titulação e concessão de créditos tratando dos indícios de irregularidades apontadas pelo tribunal de forma residual.

94. Quanto à operacionalização das notificações, a SR adotou a estratégia de se divulgar nos meios de comunicação tais como televisão e rádio bem como da realização de reuniões nos projetos de assentamento para notificação dos beneficiários bloqueados.

4.2.2. PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

95. Da leitura do plano, ficou estabelecida a elaboração de uma planilha contendo a relação nominal de beneficiários, para viabilizar o controle e acompanhamento dos atos praticados, devendo ser atualizada a cada procedimento praticado.

96. Foi encaminhada solicitação de auditoria na qual solicitava os resultados parciais de depuração dos dados e de exclusão e/ou confirmação dos indícios de irregularidades apontados nas planilhas originalmente referidas no Acórdão 775/2016 – Plenário, contendo os indicadores solicitados pelo TCU, para atendimento do item 9.5.2 e seus subitens, do Acórdão 1.976/2017. Foi solicitado ainda manifestação da unidade a respeito de eventuais atualizações do sistema Sipra bem como os procedimentos tomados para sanar os indícios de irregularidades.

4.2.3. RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

97. Em resposta à solicitação de auditoria foi informado pela UPC que do universo de 53.283 beneficiários foram apontados pelo TCU indícios de irregularidade em 48.864 casos.

98. Como resultado do trabalho feito pela SR foi apresentado a documentação referente a 643 casos sendo que a UPC analisou todos eles. Vale ressaltar que foram afastados os indícios de irregularidade referentes a 1.161 beneficiários, ou seja, além da análise feita para as defesas apresentadas houve ainda uma análise de ofício. Cumpre esclarecer que foram afastados os indícios em todos os casos.

99. Quanto ao desempenho SR no que tange às notificações, a princípio, em que pese a adoção da estratégia de notificação ampla, não individual, parecer econômica, essa atuação mostrou-se pouco eficaz tendo em vista a quantidade famílias notificadas, 1.033 com assinatura de recebimento de notificação, e a quantidade de defesas apresentada, 643, ambos os números confirmados via solicitação de auditoria. Corroborando com a tese, dos números apresentados somente cerca de 2,10% dos casos foram notificados e somente 1,31 % apresentou defesa.

100. Mister informar que não houve manifestação da unidade a respeito de quaisquer bloqueios massivos eventualmente feito pelo INCRA Sede.

4.2.4 DAS DIFICULDADES OPERACIONAIS IDENTIFICADAS

101. No que se refere às principais dificuldades encontradas pela Regional para dar cumprimento ao disposto no Acórdão, embora não tenha sido expresso quando da resposta à solicitação de auditoria, no Relatório de Gestão 2017 foi apontado como principal dificuldade os problemas apresentados pelo sistema Sipra. A fim de elucidar foi transcrito abaixo um trecho da manifestação:

“O principal problema identificado nesse período de trabalhos empreendidos que buscaram ao atendimento do Acórdão nº 775/2016-TCU-Plenário **foram os diversos e demorados ajustes do Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos - SIPRA** que buscou prepara-lo para comportar todos os documentos, telas de análises e relatórios necessários.

Passados alguns meses da edição do Acórdão nº 775/2016-TCU-Plenário, ..., se tem observado que **o maior erro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA**, em todo o país, e que resultou na análise do Tribunal de Contas da União - TCU, **foi a não alimentação adequada das informações no Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos - SIPRA**, fato esse decorrente tanto pelo quadro deficitário da força de trabalho quanto **pelo próprio sistema que não abarcava diversas situações e inserção de documentos; e, também a não disponibilidade de acesso as consultas aos bancos de dados utilizados pelo Tribunal de Contas na União - TCU na auditoria.**

Com isso, se tem constatado que a grande maioria dos apontamentos de indícios de irregularidades, conforme constam nos processos administrativos, que se encontram instruídos, que possuem

documentos e que comprovam a não existência das irregularidades...” (grifo nosso)

102. Corroborando com a tese a própria SR trouxe como procedimento de controle a elaboração de planilha eletrônica, o que de fato vem sendo feito pela Unidade.

103. Assim como manifestado pelas Regionais de Mato Grosso e Amazonas, resta evidenciar que houve pouco avanço no sistema Sipra, atividade de controle, no que se refere às melhorias quanto ao tratamento de indícios de irregularidades que já foram identificados e tratados pela UPC bem como na disponibilização de dados gerenciais.

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



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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 31 de julho de 2018.

Parecer nº: 2018/008

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/008

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado de Rondônia- SR(17)

Município e UF da Unidade Auditada: Porto Velho/RO

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 de Rondônia, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.

2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, verificou-se que as determinações do Tribunal de Contas da União ainda não foram atendidas e registros patrimoniais genéricos continuam sendo praticados. Soma-se a isso a ausência de novos registros individualizados no SPIUnet e a ausência de movimentação nas contas de crédito a receber; resta demonstrando o baixo desempenho da unidade na regularização e gestão do seu patrimônio. Isto posto, como agravante, avaliou-se a permanência das fragilidades em sistemas corporativos de controle, o que dificultará sobremaneira o cumprimento do prazo previamente estabelecido com a corte de contas para completo registro contábil dos imóveis sob a responsabilidade da UPC.

3. Cumpre ressaltar que, nessa avaliação finalística, não restou evidenciada a participação efetiva da divisão de Obtenção de Terras e de Ordenamento Agrário para regularização dos controles sobre imóveis rurais destinados a reforma agrária. Ressalta-se que, de acordo com o Regimento Interno do Incra, vigente em 2017 (Portaria/Incra/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017), no âmbito das Superintendências Regionais, era competência da divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar os atos de criação e de implantação de projetos de assentamento; a elaboração dos documentos necessários ao reconhecimento de projetos de assentamento; e o gerenciamento do sistema de informações referente aos projetos de reforma agrária. Ademais, destaca-se a não identificação de atuação sinérgica com a divisão de Ordenamento Agrário, a qual competia avaliar e controlar a fidedignidade, qualidade e segurança dos arquivos cadastrais.

4. Considerando-se o registro prévio de alertas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que remetem a fragilidades estruturantes na gestão patrimonial dos bens imóveis destinados à reforma agrária, entende-se que a não identificação de ações estruturantes no âmbito dessas divisões contribuiu não somente para a morosidade da regularização dos imóveis no balanço

patrimonial, mas também para a não mitigação de novas inconformidades, tais como aplicação de procedimentos para novas aquisições sem se conhecer a totalidade e a situação dos imóveis previamente adquiridos pela UPC.

5. Registra-se que, a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados remete também 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.

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.

7. 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. 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.

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 2017/008, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2017/008.

9. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/008, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2017/008, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992.

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES

Secretário de Controle Interno



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



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0735627** e o código CRC **368FE0A7** 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, 31 de julho de 2018.

Certificado nº: 2018/008

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/008

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado de Rondônia- SR(17)

Município e UF da Unidade Auditada: Porto Velho/RO

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício 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 2018/008, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Coordenador-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão**, em 31/07/2018, às 22:19, 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 **0735625** e o código CRC **3D2D62F4** no site:



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