

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Estado do Rio Grande do
Norte – Incra SR(19) – RN**

2017

Presidência da República Presidência da República

Secretaria-Geral

Secretaria de Controle Interno

Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES

Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

ANTONIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

RÉGIS XAVIER HOLANDA

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria, Ouvidoria e Corregedoria

MARCELE BOTELHO

Avaliação da Gestão

ALYSSON NUNES DE OLIVEIRA

Gestor do Projeto

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA

Obtenção de Terras - Controles Internos e Planejamento

REMO NONATO

Obtenção de Terras – Registros Contábeis

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

JOSE VELOSO COSTA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

FABÍOLA DE MORAIS XAVIER COSTA

Atividade Correcional

Especialistas Técnicos

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

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

Sumário

I.	INTRODUÇÃO	1
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	2
A.	Gestão finalística	2
A.I.	Avaliação da Gestão dos Bens Imóveis Destinados à Reforma Agrária	2
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	7
B.I.	Resultados dos exames dos controles internos da gestão	7
B.II.	Resultados dos exames dos alertas do controle interno e externo	9
B.III.	Resultados dos exames de mecanismos de controle social e transparência	10
B.IV.	Resultados dos exames da atividade correcional	10
C.	CONCLUSÃO	11
D.	RECOMENDAÇÕES	13
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	16
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	16
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	16
1.1.1.	Fragilidades no planejamento para obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária	17
1.1.2.	desapropriação por interesse social não amparadas por plano regional de reforma agrária, em desconformidade com o art. 35 do estatuto da terra, combinado com o art. 2º do decreto-lei nº 1.110/1970	17
1.1.3.	Diagnóstico Regional desatualizado , em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970	19
1.1.4.	Ausência de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado	22
1.1.5.	Elaboração e publicação do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e das Planilhas de Preços Referenciais (PPRs)	23
1.1.6.	Existência de Câmara Técnica Regional, instituída em 2016	24
1.2.	ANÁLISE DA CONFORMIDADE PROCESSUAL	Erro!
	Indicador não definido.	
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	25
1.3.1.	Ineficácia das medidas mitigadoras com vistas à identificação e registro dos imóveis rurais destinados à reforma agrária em valores atualizados – Subavaliação do ativo imobilizado	26
1.3.2.	Impossibilidade de avaliação da fidedignidade de registros de bens imóveis	27
1.3.3.	Falta de registro de restrição na Conformidade Contábil em decorrência da subavaliação do ativo imobilizado	28
1.4.	ANÁLISE DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	28
1.4.1.	Ausência de capacitações e estudo sobre quantitativo adequado de servidores	28
1.4.2.	Análise do gerenciamento de riscos voltados para obtenção de terras	Erro!
	Indicador não definido.	
1.4.3.	Inexistência de procedimentos ou rotinas formais para o controle gerencial do patrimônio destinado à reforma agrária. Manutenção das fragilidades dos sistemas de controle.	31
1.4.3.1.	Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária (Sipra)	31

1.4.3.2. Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet)	32
1.4.3.3. Sistema de Obtenção de Terras (SISOTE)	32
1.4.3.4. Outros sistemas	32
1.4.4. Processamento e depuração dos riscos já conhecidos em informações úteis para as diversas áreas de gestão e para a sociedade	Erro!
Indicador não definido.	
1.4.5. Monitoramento das rotinas e atividades de controle voltadas para a gestão do processo de obtenção de terras	34
2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO	34
2.1. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	34
2.1.1. Registros de fatos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial realizados pelo contador, em afronta ao princípio da segregação de funções	35
2.1.2. Ausência de conformidade de registro de gestão	37
2.1.3. Conformidade de gestão sem qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017	37
2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS	38
2.2.1. Inexigibilidade	38
2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	39
2.3.1. Convênios com vigência expirada	39
2.3.1.1. Prestação de contas de convênio, no montante de R\$13.473.532,37, pendente de aprovação final há mais de um ano.	39
2.3.1.2. Transferência, no montante de R\$ 807.635,71, em situação de “a comprovar” e com prazo de prestação de contas final expirado, sem identificação de cobrança por parte da upc.	40
2.3.1.3. Registro de recursos a liberar, no valor de R\$ 4.090.782,63, em convênios com vigência expirada	41
2.3.1.4. Convênios com registro de “Inadimplência”, no valor de R\$ 752.157,70, sem registro da instauração de Tomada de Contas Especial	41
2.3.1.5. Divergências entre os dados constantes dos Sistemas SIAFI e SICONV	43
2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS	43
2.4.1. Ausência de registros sobre depreciação	43
2.4.2. Bens móveis a alienar pendentes de regularização há mais de cinco anos, no montante de R\$2.062.968,04	44
2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DOS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	45
2.5.1. Imóveis destinados à reforma agrária pendentes de regularização junto ao registro de imóveis da união	45
2.6. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER	46
2.6.1. direitos a receber no montante de r\$336 milhões, superavaliados em virtude de ausência de conta de ajuste para perdas referentes aos créditos de instalação e aos títulos de regularização fundiária.	46
2.7. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	48
3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	49
3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO	50
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	50
3.1.2. Ausência de rotinas para recebimento e tratamento das demandas encaminhadas à Superintendência	53
3.1.3. Pedidos de acesso à informação via e-SIC sem pendência de resposta	53
3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS	54
3.2.1. Ausência de pesquisa de satisfação dos usuários de serviços públicos	54
3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	54
3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE	55

4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	55
4.1.	<i>Análise das providências adotadas em resposta aos alertas do controle interno</i>	55
4.2.	<i>Análise das providências adotadas em resposta ao controle externo</i>	56
5.	GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL	57
5.1.	<i>Avaliação do Ambiente Correcional</i>	57
5.1.1.	Normas Regulamentares e Atribuições	57
5.1.2.	Fluxo das Ações Disciplinares	58
5.1.3.	Falhas no controle das ações correcionais	59
5.1.4.	Cadastramento e Atualização do Sistema CGU-PAD	59
5.1.5.	Falha no cadastramento e atualização de informações no sistema CGU-PAD	60
5.2.	Recursos Humanos e Materiais	61
5.3.	Comissões Disciplinares	61
5.3.1.	Capacitação insuficiente em matéria disciplinar	62
5.4.	<i>Avaliação dos Procedimentos Disciplinares</i>	63
5.4.1.	Indicadores de Temporalidade	63
5.4.2.	Indicadores de Resultado	66
5.4.3.	Regularidade Formal e Material dos Procedimentos Disciplinares	66

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Rio Grande do Norte (SR/RN-19), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

O escopo definido abrange: avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; 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/RN-19, em Natal/RN, 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 não houve manifestação da UPC, no que tange à versão preliminar deste Relatório de Auditoria, ficando a versão final dividida da seguinte forma: Avaliação da Gestão, que contém a síntese das análises realizadas 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, e em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresenta-se a seguir a avaliação da UPC quanto à gestão dos bens imóveis rurais destinados à reforma agrária, subsidiada pelos resultados da auditoria detalhados no item 1 do Anexo de Achados ao presente relatório.

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

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

- a. Plano Regional de Reforma Agrária desatualizado;
- b. Diagnóstico Regional desatualizado; e
- c. Ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR) regionalizado.

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, e teve por consequência uma baixa execução financeira especificamente, no âmbito da SR 19, durante o exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR
2006	1.431.936.115,00	463.603,91
2007	1.444.704.729,00	660.322,08
2008	1.438.500.172,00	140.582,58
2009	950.554.563,00	232.751,72
2010	980.000.000,00	1.100.053,09
2011	930.000.000,00	66,58
2012	670.816.666,00	114.718,02
2013	652.900.000,00	353,93
2014	716.225.926,00	147.239,16
2015	800.000.000,00	0,00
2016	333.401.507,00	522.964,60
2017	193.941.985,00	289.584,20

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, ainda, que dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Incra Sede, evidenciam a existência de instrução processual no âmbito da SR durante o exercício de 2017 voltados para a futura aquisição de dois imóveis, de acordo com a 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 Floresta	700,00	Desapropriação	R\$ 1.466.569,75	R\$ 2.947.959,92	Análise p/ publicação Decreto	06/11/2017
Fazenda São Domingos	800,00	Desapropriação	-	-	Análise p/ publicação Decreto	02/02/2018

Fonte: Sisote

7. Ainda, constam 6 imóveis em fase processual de “Pré-Decreto, Port/em instrução” de 2015 voltados para futura aquisição, cuja meta estava prevista para o ano de 2017, entretanto, segundo dados do sistema, não houve avanço na desapropriação.

8. 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.

9. Ante a fragilidade das peças de planejamento, a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente adquiridos assume ainda maior criticidade. Sobre o tema, o relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, 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)

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

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

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

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

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

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

11. 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)

12. 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.

13. 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).

14. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram que a unidade vem trabalhando para dar cumprimento ao disposto no Acórdão. Sendo assim, o incremento de R\$ 27.785.341,30 na conta contábil “Fazendas, Parques e Reservas”, conforme demonstrado nos quadros a seguir, se refere à reavaliação de 4 imóveis e ao registro de 37¹ novos imóveis.

Tabela 3 – Evolução dos registros de imóveis da SR 19 no SpiuNet

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	8.212.390,14	8.433.798,02	10.412.568,88
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	330.674,31	0,00	0,00
123210109	–Fazendas, Parques e Reservas	0,00	3.526.991,44	31.312.332,74
Total Geral		8.543.064,45	11.960.789,46	41.724.901,62

Fonte: Siafi – dez/2017

15. Míster constatar que a preparação dos “kits” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras que após conferência e digitalização dos documentos encaminha-os para a Contabilidade na Divisão de Administração efetivar a alimentação do SPIUnet. Cabendo a esta, inclusive, a multiplicação de conhecimento relativo ao sistema entre os membros da sua equipe.

16. Em relação ao incremento de R\$ 1.978.770,86 na conta contábil “imóveis a registrar destinados à reforma agrária” no exercício de 2017, verificou-se que o registro se deu de forma genérica, conforme detalhado na tabela abaixo. Ressalta-se, ainda, que não foi identificado qualquer registro de restrição na conformidade contábil em decorrência dessa subavaliação do ativo.

¹ Ressalta-se que no Relatório de Gestão 2017 a unidade apontou o cadastramento de somente 34 imóveis.

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

Conta Corrente	Inscrição Genérica	dez/16	dez/17
999	Código Inválido	8.433.798,02	8.458.640,66
IMRA99999	Imóveis destinados à reforma agrária	0,00	1.953.928,22
Total		8.433.798,02	10.412.568,88

Fonte: SIAFI – dez/2017.

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

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

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

20. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio do Relatório de Gestão a existência de 288² imóveis, não sendo classificados por modalidades de aquisição. Entretanto, conforme dados extraídos do Sisote, foram identificados 299 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR, sendo 298 por desapropriação e 1 por compra e venda, conforme fase processual a seguir discriminadas:

Tabela 5 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	01 - PROCS EXCLUÍDOS - CRONOGRAMA	3
	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	6
	06 - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (DT)	2
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	7
	07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	1
	08B - EMISSÃO TDAs (DAF)	1
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	2
	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	285
Com imissão na posse	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	2
	99 - VER PROJ NO SIPRA	12

² Há uma divergência quanto ao número no próprio Relatório de Gestão 2017. A unidade ora trata como sendo 288 imóveis (página 41) ora como 287 imóveis (página 43).

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

22. Conclui-se que durante o exercício de 2017 os esforços empreendidos pela unidade para a regularização contábil dos imóveis destinados à reforma agrária representaram avanço no balanço patrimonial da unidade, conforme análise de conformidade e desempenho já apresentada, entretanto a unidade deverá envidar esforços para que se promovam avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas notadamente quanto ao quantitativo de imóveis sob a responsabilidade da UPC.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

23. 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).

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

25. Apresenta-se a seguir os resultados da avaliação que contemplaram a gestão dos seguintes mecanismos de controle:

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

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

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

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

que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

28. Em conformidade com o exposto no item III do presente relatório, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC, na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, e quanto à capacidade de resposta a esses alertas, consideraram a gestão dos controles internos atinentes:

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

29. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária e financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 78 documentos registrados pelo próprio Contador no referido sistema.

30. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos 4.598 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Como agravante, restou constatado que 43,93% desses registros não tiveram a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

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

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

33. Sob a perspectiva patrimonial, além daquelas inconformidades já contextualizadas no item “A – Gestão Finalística” que avaliou a gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, constatou-se a partir da análise dos demonstrativos contábeis constantes do Siafi a ausência de registros sobre depreciação 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.

34. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber na SR. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 336.695.928,17 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.

35. Ademais, registra-se que na gestão do pagamento de pessoal, não foram identificadas inconsistências no sistema Siape a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

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

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

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

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

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

40. Como resultado, no que tange ao tratamento das recomendações exaradas pela CGU, observou-se que no Relatório de Gestão, a Unidade não informou o tratamento dado às mesmas. Em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, a unidade possui um passivo de quatro recomendações pendentes de providências sendo que todas elas já estão com prazo de resposta do gestor expirado. Dessas recomendações, uma se atem a possíveis irregularidades indicados pelo sistema de trilhas de auditoria e as demais abordam problemas nos controles internos relacionados a controle dos processos de concessão de créditos de instalação.

41. A unidade foi instada, por meio de solicitação de auditoria, a se manifestar quanto à adoção de providências para atendimento das recomendações, no entanto não foi encaminhada resposta.

42. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, a avaliação restou prejudicada, visto que a unidade não respondeu aos questionamentos feitos pela equipe de auditoria. Ainda, em seu Relatório de Gestão 2017 foi informado somente que quanto aos 27.837 indícios de irregularidades que atingem 14.552 beneficiários estão sendo adotadas providências para apura-los, no entanto não foram demonstrados os resultados alcançados para o

cumprimento do referido Acórdão.

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

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

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

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

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

46. Em outra perspectiva, evidenciou-se que está estruturada no âmbito da UPC a função de Ouvidoria Agrária cuja finalidade precípua é prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo, não possuindo, todavia, as atribuições de uma ouvidoria pública, conforme detalhado no Anexo. Ademais, vale ressaltar que o servidor incumbido dessa função acumula ainda as funções de Assessor e de Chefe do Gabinete, além de se dedicar à atividade correcional.

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

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

B.IV. DOS RESULTADOS DOS EXAMES DA ATIVIDADE CORRECIONAL

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

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

51. Da análise do fluxo das ações disciplinares foi observado que embora a SR siga o fluxo previsto na Portaria Incra nº 191/2009, a mesma não possui um órgão responsável pelo recebimento de denúncias e representações. Foi verificado, ainda, que não é realizado o acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões, visando verificar se estão realizando ações para a devida conclusão do processo sob os aspectos de qualidade, tempestividade e eficácia.

52. Ademais, da análise das informações constantes do CGU-PAD, referentes aos processos em curso, julgados e arquivados em 2017, constataram-se falhas na alimentação de informações no sistema, em especial, no registro e na tempestividade da atualização das fases dos processos. Entretanto, vale ressaltar que, após a realização dos trabalhos, a UPC atualizou as fases de todos os processos listados no item III do presente Relatório.

53. No que se refere à infraestrutura, observou-se que a SR não dispõe de setor específico com sala para gestão, controle e acompanhamento dos procedimentos disciplinares, e o servidor que se dedica à atividade correcional ainda acumula as funções de Assessor, Ouvidor Agrário e de Chefe do Gabinete.

54. Finalmente, quanto às comissões disciplinares, foi identificado que a UPC não possui comissão permanente de processos disciplinares sendo que a escolha de membros é realizada caso a caso entre servidores capacitados, disponíveis e/ou com experiência em procedimentos disciplinares anteriores, priorizando-se os servidores em exercício na própria Unidade.

C. CONCLUSÃO

55. Especificamente quanto à gestão finalística da UPC, conforme verificado no Siafi o lançamento de 37 novos imóveis bem como na reavaliação de 4 imóveis anteriormente cadastrados. Aliado a isso, 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 tendo sido encaminhados para registro 40 processos contendo os Kits com os dados dos imóveis, conforme consta do Relatório de Gestão.

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

57. 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 de forma direta o desempenho da UPC.

58. 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.

59. 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 o registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental poderiam melhorar o desempenho da unidade.

60. 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 que possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados.

61. No que tange à atividade correcional, ficou demonstrada a necessidade de a unidade promover o aprimoramento do fluxo de procedimentos afetos à seara disciplinar, bem como instituir mecanismos de monitoramento das atividades de correição por parte do Gabinete, inclusive por meio dos sistemas SEI e CGU-PAD. Essas fragilidades refletiram no baixo desempenho da UPC quanto à tempestividade para a instauração de procedimento disciplinar e para o julgamento dos processos.

D. RECOMENDAÇÕES

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

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

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

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

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

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

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

4) **Gestão da atividade correcional**

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

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

- 4.2) Risco evidenciado: Ausência capacitação em matéria disciplinar

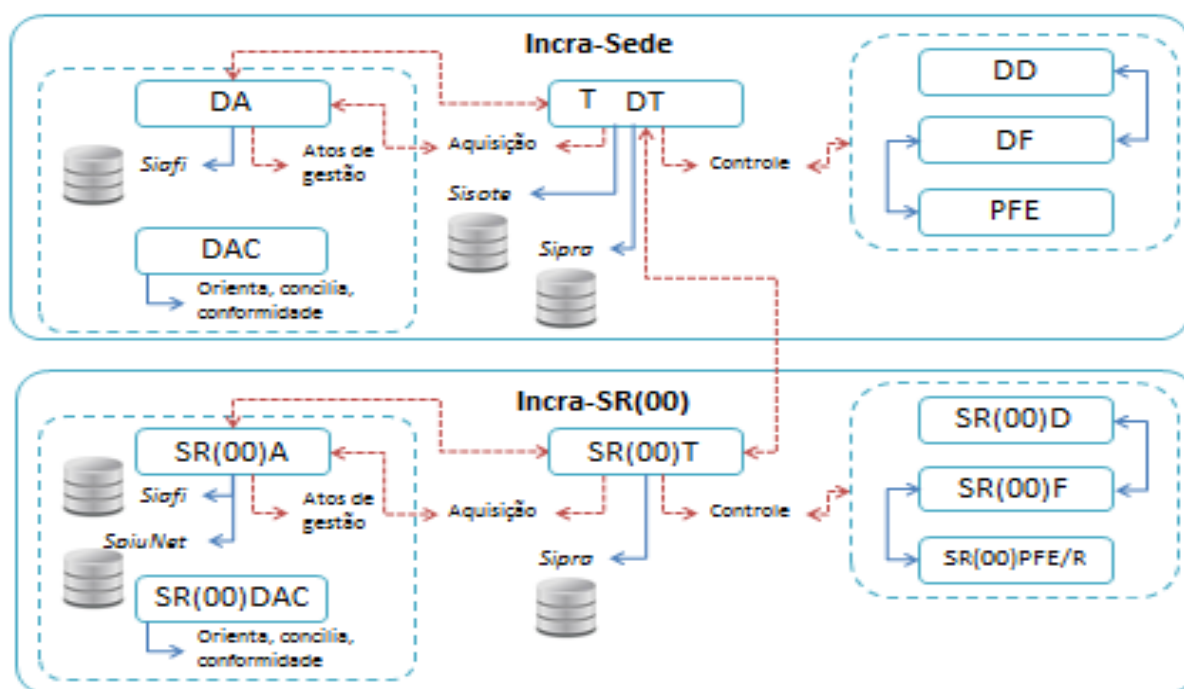
Possíveis impactos: desconhecimento sobre o tema, falhas procedimentais formais e materiais, baixo interesse dos servidores no tema.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

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

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras

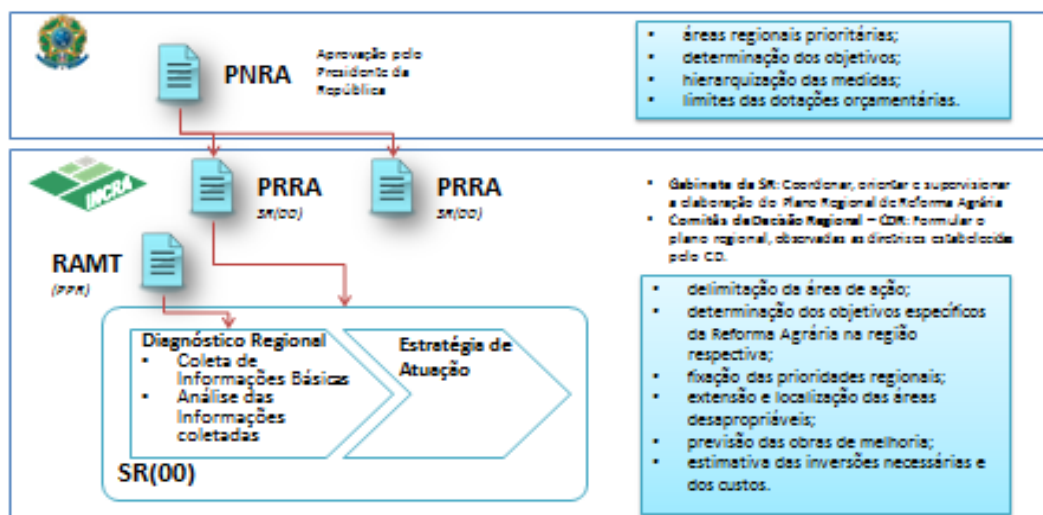


Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe de Auditoria

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

3. Na avaliação referente à Superintendência Regional do Rio Grande do Norte - SR (19), foi constatado que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Regional de Reforma Agrária e Diagnóstico Regional desatualizados; e falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado.

4. Dentre os efeitos das fragilidades apontadas, lista-se: (a) pouca aderência entre as estratégias e os objetivos nacionais e regionais.

5. A causa detectada para a fragilidade em análise foi: (a) ausência de monitoramento e acompanhamento, bem como não atualização de documentos relevantes e norteadores, por parte do Incra-Sede.

6. 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 NÃO AMPARADAS POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, EM DESCONFORMIDADE COM O ART. 35 DO ESTATUTO DA TERRA, COMBINADO COM O ART. 2º DO DECRETO-LEI Nº 1.110/1970

7. 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.

8. 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.

9. 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).

10. 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.

11. A SR (19), em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 2018/016-06, apresentou o Plano Regional de Reforma Agrária para a Regional do Rio Grande do Norte, tendo como norte o II Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003, conforme se abstrai da leitura do documento.

Segue, em arquivo anexo a versão do último PRRA elaborado no âmbito desta SR-19/RN (PRRA-RN – 2003/2006).

12. Em análise ao PRRA, verifica-se que não houve atualização para o exercício de 2017 e não se verificou documento do Comitê de Decisão Regional – CDR aprovando a prorrogação dos objetivos do plano regional, em que pese o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) ter definido que a Reforma Agrária fosse realizada por meio de planos periódicos com prazos e objetivos determinados, a mesma norma legal não definiu a periodicidade que deveriam ser elaborados os planos relacionados à Reforma Agrária.

13. O referido Estatuto, também, definiu que os Planos Regionais de Reforma Agrária deveriam anteceder às desapropriações por interesse social, obedecendo, dentre outros, os seguintes requisitos mínimos: delimitação da área de ação; determinação dos objetivos específicos da Reforma Agrária na região respectiva e fixação das prioridades regionais. Neste sentido, o PRRA expôs a relação das áreas de atuação definidas em cumprimento ao disposto no art. 2º da IN 83 de 2015, com base em diagnóstico regional.

14. A respeito do PRRA, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o chefe da Divisão de Obtenção, informou o que segue a respeito dos aspectos abaixo listados:

Quadro 1

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	Defasagem do Plano Regional de Reforma Agrária, tendo em vista que a sua última atualização foi realizada no ano de 2004.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	Desconhece a existência de orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	Não é utilizado nos processos devido a defasagem de tempo.
iv) outras informações que julgar necessárias.	Importância da atualização do plano, para que seja viável a sua utilização.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo.

15. A Superintendência Regional do Rio Grande do Norte – SR (19) apresentou 7 processos administrativos em andamento para a obtenção de terras para a reforma agrária, referente à modalidade de desapropriação, instaurados entre os anos de 2015 e 2017. Vale

destacar que, de acordo com a SR, todos os imóveis encontram-se localizados em áreas indicadas como prioritárias.

Tabela 6

Imóvel	Município	Nº do processo de obtenção	Área do imóvel	A obtenção atenderá qual área atuação do diagnóstico regional ou da relação da de regiões preferenciais do Decreto nº 433/1992?
São Domingos ¹	São José do Campestre	54330.000624/2015-17	1.959,2338	Borborema Potiguar
Fazenda Primavera / Lageado / Carrasco ²	João Câmara	54330.000177/2017-50	532,1740	Baixa Verde
Arizona / Cravo ²	João Câmara	54000.001117/2017-96	1.260,4591	Baixa Verde
Vera Cruz ²	Monte Alegre	54330.000409/2017-70	901,7099	Agreste Potiguar
Santa Terezinha/Ilha Bela/União ²	CEARÁ-MIRIM	54330.000598/2015-19	2.179,0000	Macaíba
Jaçanã ²	CEARÁ-MIRIM	54330.000597/2015-74	100,0000	-
Divisão ²	CEARÁ-MIRIM	54330.000609/2015-61	178,0000	Macaíba

Fonte: Solicitação de Auditoria 2018/016-009, com adaptações. ¹ Indicação do MLST. ² Indicação do MST

16. Em que pese as obtenções terem sido feitas por indicação dos movimentos sociais, observa-se que duas delas, cujos processos foram instaurados em 2015 e 2017, se encontram em municípios que não apresentam acampados registrados no CADÚnico, quais sejam: São José do Campestre e Monte Alegre. Tal fato, reforça a importância da atualização das peças de planejamento para a tomada de decisão por parte da SR. Esta situação evidencia a necessidade da atualização das peças de planejamento, não só para subsidiar o gestor na tomada de decisões, como também, para que essas reflitam de forma clara e transparente, o porque de terem sido adotadas.

17. Dessa forma, infere-se que as desapropriações por interesse social realizadas pela SR (19) foram realizadas com base em um Plano Regional de Reforma Agrária desatualizado.

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

18. A Portaria nº 6, emitida pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário em 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada.

19. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas superintendências regionais.

20. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. O mais recente diagnóstico regional e sua relação de áreas de atuação foram elaborados pela SR (19) em 2013.

21. Em entrevista realizada durante os trabalhos de campo o Chefe da Divisão de

Obtenção informou que “o diagnóstico regional em vigor foi realizado em 2012 e atualização está prevista para agosto de 2018”

22. A SR apresentou os três níveis de áreas prioritárias por microrregião, partindo dos “dados descritos da estrutura fundiária, distribuição dos assentamentos, potencial agrícola, aspectos socioeconômicos e fatores ambientais”, de acordo com as características identificadas em cada Microrregião. Em atendimento ao item 3 da Solicitação de Auditoria SA nº 2018/016-06, que demandou a relação das áreas de atuação definidas com base em Diagnóstico Regional a SR(19) informou o que se segue:

Quadro 2

Nível de Prioridade	Descrição	Microrregião
Nível 1	As Microrregiões deste grupo possuem bons atributos naturais (solos, clima, relevo e disponibilidade de recursos hídricos), além de apresentarem acentuado número de grandes imóveis na composição da estrutura fundiária. Outro ponto de destaque, principalmente na Microrregião de Macaíba, é a proximidade com a capital do Estado propiciando especial condição para o escoamento e comercialização da produção e contando com melhor infraestrutura e oferta de mão de obra.	• Microrregião de Macaíba • Microrregião do Agreste Potiguar • Microrregião do Litoral Sul
Nível 2	As Microrregiões deste grupo possuem, de um modo geral, características naturais regulares (clima, oferta de recursos hídricos, relevo e solos), o que permitiu o intenso processo de aquisição de terras para reforma agrária. Esse fato reduz a probabilidade de novas aquisições de terras para o programa.	• Microrregião de Mossoró • Microrregião da Chapada do Apodi • Microrregião de Baixa Verde • Microrregião do Vale do Açu • Microrregião do Litoral Nordeste
Nível 3	Este grupo de Microrregiões, embora apresente um significativo número de grandes propriedades, (principalmente Angicos, Serra de Santana e Borborema Potiguar), não possui, em geral, características naturais compatíveis para propiciar sustentabilidade para as famílias assentadas. Recomenda-se para este grupo, previamente, um plano de ação específico em nível de município, visando à identificação de algumas áreas viáveis tecnicamente para serem destinadas ao programa de Reforma Agrária.	• Microrregião de Macau • Microrregião do Médio Oeste • Microrregião de Angicos • Microrregião de Borborema Potiguar • Microrregião de Serra de Santana

Fonte: Solicitação de Auditoria SA nº 2018/016-06, com adaptações.

23. Ainda em atendimento à Solicitação de Auditoria mencionada, definiu algumas

áreas como não prioritárias.

ÁREAS NÃO PRIORITÁRIAS

“Seridó Oriental” e “Seridó Ocidental”, embora possuam um significativo número de grandes propriedades, têm severas limitações e restrições naturais. “Pau dos Ferros”, “Serra de São Miguel” e “Umarizal” também têm severas limitações e restrições naturais e número restrito de grandes propriedades. “Natal”, por sua vez, apresenta prioritariamente outras finalidades de uso da terra: turismo, distritos industriais e loteamentos para expansão urbana, etc. Por outro lado, nessas Microrregiões não há demanda de trabalhadores rurais.

Considerando as restrições relatadas, as Microrregiões de “Seridó Oriental”, “Seridó Ocidental”, “Pau dos Ferros”, “Serra de São Miguel”, “Umarizal” e “Natal” não devem ser enquadradas como áreas prioritárias para Reforma Agrária.

24. Instada a fornecer as cópias dos decretos de declaração de imóvel como de interesse social, referente aos normativos publicados no período de 2014 a 2018 em relação a imóveis rurais localizados no território da superintendência, a UPC, em atendimento ao item 16 da SA 2018/016-06, apresentou a seguinte observação:

Em face do declínio no estoque de terras para reforma agrária no estado, e, como já citamos, em face da prevalência na obtenção através de desapropriação com base na Lei nº 8.629, 25 de fevereiro de 1993; informamos que, no período de 2014 a 2017, não houve obtenção de terras no estado (através do INCRA) por compra e venda, sendo publicados apenas os decretos de 30 de dezembro de 2014, relativo ao imóvel rural Pedra Branca, situado no Município de São Pedro e o decreto de 1º de abril de 2016, relativo ao imóvel rural denominado Areia Branca/Futuro, situado no Município de Açu.

25. A Superintendência Regional apresentou também, conforme solicitado no item 5 da SA nº 2018/016-06, relação com 31 imóveis rurais de interesse imediato, sendo que 16 encontram-se nas microrregião de nível 1; 12, na microrregião nível 2; e 3, na microrregião de nível 3. Estes imóveis localizam-se em apenas 17 municípios do estado, sendo que somente 7 deles localizam-se em área de prioridade Nível 1.

26. Outra análise realizada referente aos municípios classificados em área de prioridade Nível 1, foi a comparação com a relação dos 86 municípios com acampados registrados no CADÚnico. Do total de 37 municípios relacionados na lista de prioridade Nível 1, apenas 17 constam da lista do CADÚnico.

27. 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:

Quadro 3

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Dificuldades na orientação de como fazer o diagnóstico por parte do Incra-Sede.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não houve.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Utiliza para identificar as áreas prioritárias.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) Destacou a importância do Diagnóstico

	Regional para melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, além da necessidade de orientações, por parte do Incra-Sede, quanto a elaboração do Diagnóstico.
--	--

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

28. Assim, as intenções de obtenção de imóveis para o programa de reforma agrária com um Diagnóstico Regional desatualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

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

29. 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.

30. 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.

31. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. Entretanto, a Superintendência Regional do Estado do Rio Grande do Norte – SR (19) 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.

32. A SR (19) apresentou as seguintes justificativas relacionadas ao assunto:

No que pese os Estudos da Capacidade de Renda (ECGR) estarem sendo elaborados por imóvel; já foi expedida ordem de serviço, com data de 27 de fevereiro de 2018, para elaboração do Estudo da Capacidade de Renda regionalizado, portanto em curso.

33. A respeito do Estudo de Capacidade de Geração de Renda regionalizado e respectivas áreas de atuação (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:

Quadro 4

Item solicitado	Posicionamento Gestor
i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) em virtude a IN não definir os parâmetros para serem utilizados no estudo regional, a superintendência realiza o Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) do imóvel, tendo em vista que neste caso os parâmetros estão definidos no art. 17 da IN.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Não houve.

iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) Não houve.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) Não há.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

34. A SR (19) informou que elabora o ECGR individualizado, nos termos do art. 9º, do §2º da Instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015, entretanto, o ECGR regionalizado ainda não foi elaborado pela regional. Vale destacar a publicação da Ordem de Serviço nº 258/2018/SR(19)RN/-T/SR(19)RN/Incra, que designa comissão para elaboração do ECGR regionalizado para os diversos mercados de Terras, sob jurisdição da regional do Incra. Dessa forma, não atendeu ao disposto na IN 83/2015

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

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. Em atenção ao item 1, Solicitação de Auditoria nº 2018/016-06, que solicita apresentar o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) vigente, com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), a SR(19) informou que:

Segue o vigente Relatório de Análise de Mercado (RAMT), com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs) no seu bojo, aprovado pelo CDR em reunião de 19 de junho de 2017.

39. 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:

Quadro 5

Item solicitado	Posicionamento Gestor
-----------------	-----------------------

i) dificuldades e desafios de elaboração/utilização;	i) Dificuldade de recursos para trabalho de campo. O RAMT foi concluído e aprovado em 06/2017 e encontra-se em vigor.
ii) orientações, auxílios e capacitações do Incra Sede para a elaboração/atualização;	ii) Aproximadamente a 4 anos, houve uma capacitação, promovida pelo Incra-Sede, realizada em Recife, para elaboração do relatório, com a participação de 2 servidores capacitados.
iii) utilidade nos processos de obtenção em andamento e os programados;	iii) É utilizado com valor de referência nas avaliações dos imóveis no processo de obtenção de terras. É utilizado como subsídio para registro contábil.
iv) outras informações que julgar necessárias.	iv) Não há.

Fonte: Entrevista realizada durante os trabalhos de campo

1.1.6. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2016

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

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

42. 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.

43. A SR (19) instituiu em 09/08/2016, por meio da Portaria/INCRA/SR-19/G/Nº 12/2016, a Câmara Técnica Regional. Em 16/06/2017, via Portaria/INCRA/SR-19/G/Nº 09/2017, promoveu a inclusão de novos servidores no referido grupo técnico. Esse comitê avaliou e aprovou o RAMT e as PPRs elaboradas no exercício objeto desta auditoria, em cumprimento ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 19 da IN 83/2015..

1.2. INCONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS

44. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR (19) informou possuir 288 imóveis rurais em estoque. 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.

45. 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 asseguaração de propriedade dos imóveis ao Incra, essenciais para a realização do procedimento de criação de projetos de assentamento.

46. 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.

47. De acordo com as informações da SR (19), por meio da resposta da SA nº 2018/016-06, “por muito tempo foram mantidos sob a guarda da Procuradoria Federal Especializada – PFE/RN. Posteriormente, parte desses processos foi encaminhada para o Arquivo da SR e outra parte para a guarda da Divisão de Obtenção de Terras – SR-19/T”.

48. Informou que a partir da Publicação da Portaria nº 457, de agosto de 2017, os processos e os documentos passaram a ser digitalizados e inseridos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI. E ainda que a digitalização dos processos administrativos de terras já obtidas teve início a partir de janeiro de 2018. Até o presente já foram digitalizados 39 processos de obtenção, restando 149 a serem digitalizados.

49. Na resposta do item 7 da Solicitação de Auditoria nº 2018/016-009, a SR listou 277 processos de terras obtidas pela modalidade de desapropriação dos quais 34 não têm o documento relativo ao mandado translativo.

50. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados verificou-se que em 1 (um) dos processos que compunham a amostra não foi encontrado o documento de registro de cartório em nome do Incra. Verificou-se também que os processos analisados apresentam boas condições de conservação.

51. A equipe que realizou os trabalhos de campo verificou que os processos encontram-se armazenados na Divisão de Obtenção em armários do tipo estante, sem portas. A Divisão é composta por uma sala ampla, na qual a área é dividida por servidores e colaboradores do setor. No que pese a existência de porta para acesso a Divisão, a ausência de um armário fechado para arquivar os processos, propicia o acesso, aos processos, pelos frequentadores da Divisão, sem o devido controle ou restrição aos processos.

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

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

53. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento³ 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 dos exercícios 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.

54. 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

³ Acórdão 7739/2015 – 1ª Câmara.

disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

55. 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).

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

57. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado do Rio Grande do Norte, 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\$ 41.724.901,62, conforme discriminado:

Tabela 7 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	8.212.390,14	8.433.798,02	10.412.568,88
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	330.674,31	0,00	0,00
123210109	–Fazendas, Parques e Reservas	0,00	3.526.991,44	31.312.332,74
Total Geral		8.543.064,45	11.960.789,46	41.724.901,62

Fonte: SIAFI – dez/2017

58. 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.

59. Também compõe o patrimônio imobiliário da Superintendência os imóveis registrados na conta 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas, destinada 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 8 – detalhamento dos saldos das Contas 123210103 e 123210109

2015	2016	2017
------	------	------

Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
1	330.674,31	4	3.526.991,44	41	31.312.332,74

FONTE: SIAFI - DEZ/2017.

60. Cumpre registrar que, mediante as disposições contidas na Portaria Conjunta 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.

61. 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 foram promovidos, no exercício de 2017, procedimentos de inclusão de 37 (trinta e sete) imóveis no SPIUnet.

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

63. Além disso, a evolução dos saldos da conta 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet entre os exercícios de 2015 a 2017, sem a necessária redução dos saldos da conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária, combinado com a inexistência de procedimentos de conciliações com dados obtidos a partir de mecanismos de gerenciamento dos valores do patrimônio, pode ter por consequência a manutenção de saldos em duplicidade nas contas patrimoniais, que necessitam ser baixadas à medida em que os imóveis são incorporados ao SPIUnet com vistas a evitar a duplicidade de registros, conforme prescreve a Macrofunção 020344 – Bens Imóveis do Manual Siafi.

64. 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.

65. Registre-se que a Setorial de Contabilidade da SR(19) conta com 6 (seis) servidores lotados na contabilidade, sendo que apenas um exercendo atividades de registros contábeis e de conformidade.

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

1.3.2. IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS DE BENS IMÓVEIS

67. Da análise promovida na composição dos saldos da referida conta, observa-se que, em 2017, de um montante de R\$ 10.412.568,88, a totalidade dos registros foram realizados de

forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

68. Além disso, a evolução do saldo nos exercícios de 2015 a 2017 demonstram que não foram adotadas medidas corretivas, bem como se mantém os procedimentos registros contábeis sem a necessária identificação dos imóveis.

TABELA 9 – DETALHAMENTO DO SALDO DA CONTA 123210421 - IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

Conta	Inscrição Genérica	dez/17	dez/16
Conta Corrente			
999	Código Inválido	8.458.640,66	8.433.798,02
IMRA99999	Imóveis destinados à reforma agrária	1.953.928,22	0,00
Total		10.412.568,88	8.433.798,02

Fonte: SIAFI – dez/2017.

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

69. 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.

70. Instada a se manifestar, o Serviço de Contabilidade informou que os aspectos patrimoniais são considerados para o registro da Conformidade Contábil. Entretanto, em consulta promovida no âmbito do SIAFI, não restou constatado o registro de restrições próprias para o caso em referência.

71. Além disso, cumpre registrar que, no mês de dezembro, não foi promovido, pelo Contador Responsável, o registro da Conformidade Contábil, ficando o balanço da Unidade Gestora encerrado sem a necessária avaliação do profissional de Contabilidade.

1.4. ANÁLISE DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

72. 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.

73. 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

74. 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.

75. Na Superintendência do Incra no Estado do Rio Grande do Norte - SR (19), a Divisão de Obtenção de Terras reportou que conta com dois servidores atuando com a atividade de obtenção de terras. Informou ainda que não houve realização de capacitação destinada ao

macroprocesso obtenção de terras no exercício de 2017.

76. A Divisão de Administração reportou que conta com um servidor lotado na Contabilidade e capacitado em 2016 no SPIUnet. Informou, ainda que no segundo semestre de 2017, recebeu o apoio de um servidor da SR Belém, por um dia e meio, para fornecer os conhecimentos básicos para a utilização do sistema.

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

1.4.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS

78. 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.

79. 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.

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

81. 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.

82. A UPC informou que o controle de estoque dos imóveis, onde foram criados os projetos de assentamento, ainda está em curso, por recomendação do Tribunal de Contas da União que, desde a publicação do Acórdão TCU 557/2004, pede a regularização do balanço patrimonial do Incra. E, em resposta a Solicitação de Auditoria nº2018/016-09, a SR (19) informou que possui 277 imóveis rurais em estoque destinados à reforma agrária.

83. Do site do Incra⁴, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no estado do Rio Grande do Norte, até 31/12/2017, entre os anos de 1987 a 2014, foram criados 298 projetos de assentamentos em 68 municípios e com capacidade para 20.961 famílias, sendo que 19.884 famílias já foram assentadas, restando 1.077 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CADÚnico⁵ apresenta, para os anos de 2014 a 2017, uma relação composta de 1.640 acampados registrados em 43 municípios do estado. Desses, 988 tiveram seus registros atualizados em 2017, dos quais 8 datam de 2001.

84. Ainda sobre os registros do CADÚnico, verifica-se que 10 municípios acumulam 88% dos registros do estado:

⁴ 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.

⁵ 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.

Tabela 9

Ordem	Município	Registros
1	Sao Goncalo do Amarante	198
2	Ceara-Mirim	197
3	Macaiba	177
3	Natal	177
4	Apodi	162
5	Joao Camara	145
6	Canguaretama	116
7	Nova Cruz	95
8	Sao Pedro	58
9	Mossoro	48
10	Acu	35
10	Maxaranguape	35
Total		1.443
Total de Registros Estado		1.640
% Total dos 10 primeiros municípios		88%

Fonte: CaDÚnico.

85. Quanto aos imóveis destinados à criação de projetos de assentamentos no período de 2014 a 2017, bem como às modalidades de obtenção de terras para reforma agrária, a unidade apresentou, em resposta ao item 13 da SA 2018/016-06, a seguinte informação:

O processo de obtenção no âmbito desta SR-19/RN, observadas as áreas prioritárias definidas no Diagnóstico Regional, contempla, inicialmente, as pautas dos movimentos sociais, na sua maioria com base em acampamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, em especial dos imóveis relacionados pelos seus representantes em sequência de prioridade, desde que em consonância com a legislação e normas vigentes, [...]

O produto da aderência dos procedimentos iniciais, já preliminarmente refletido no Plano Anual de Metas, implica uma seleção inicial de imóveis para posteriores averiguações refletidas nos levantamentos cartorários e cadastrais onde são verificadas a situação jurídica de cada imóvel e a sua condição de pequena, média ou grande propriedade, portanto, passíveis ou não de desapropriação, condição indispensável para efetivo investimento nos trabalhos subsequentes de formalização de processos, vistoria e/ou avaliação.

86. E, em resposta ao item 1 da SA nº 2018/016-09, a SR apresenta lista com 7 processos em andamento para obtenção de terras por desapropriação. Conforme apresentado, todos estão em áreas prioritárias listadas no DR.

87. 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.

88. Assim, as informações acima expostas, sugerem a necessidade de um planejamento regional - bem elaborado composto por estratégias de ação que minimizem custos e focadas na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável - corroborado por um diagnóstico consistente que leve em consideração entre outros fatores, a demanda real identificada por acampamentos ou cadastros como o CADÚnico, a existência ou não de vagas em projetos de assentamentos já

criados, tende a minimizar riscos e trazer maior efetividade para o programa e política de reforma agrária.

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE.

89. 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.

90. 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.

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

92. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados e internamente divulgados pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Norte.

93. 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)

94. 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:

Quadro 6 – 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.

95. A SR (19) informou que a senha de nível mais alto identificada como “Gestor” não é concedida para terceirizados. Todavia, ainda existem senhas ativas para servidores aposentados. 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.

96. 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.

97. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (19) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/0016-06, não é perceptível evolução tecnológica no sistema por parte dos usuários, mas houve melhoria na velocidade de resposta do sistema nas consultas. 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)

98. Constatou-se que a digitalização do processo físico do “kit documental” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras. Após conferência, encaminha para a Contabilidade na Divisão de Administração efetivar a alimentação do SPIUnet. Cabendo a este, inclusive, a alimentação do SPIUnet, bem como a multiplicação de conhecimento relativos ao sistema, entre os membros da sua equipe.

99. Acerca de contatos com a Secretaria de Patrimônio da União, cabe destacar que a SR, em resposta ao item 4 da Solicitação de Auditoria nº 2018/016-009, informou que “haja vista serem parcas as possibilidades de disponibilização de terras públicas pela SPU no Rio Grande do Norte, para o programa de reforma agrária, e, em havendo, decerto serão pequenas propriedades ou imóveis inviáveis para a criação de projetos de assentamento; não é praxe um efetivo contato com a referida secretaria”.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

100. A SR (19) não menciona se tem acesso ao sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

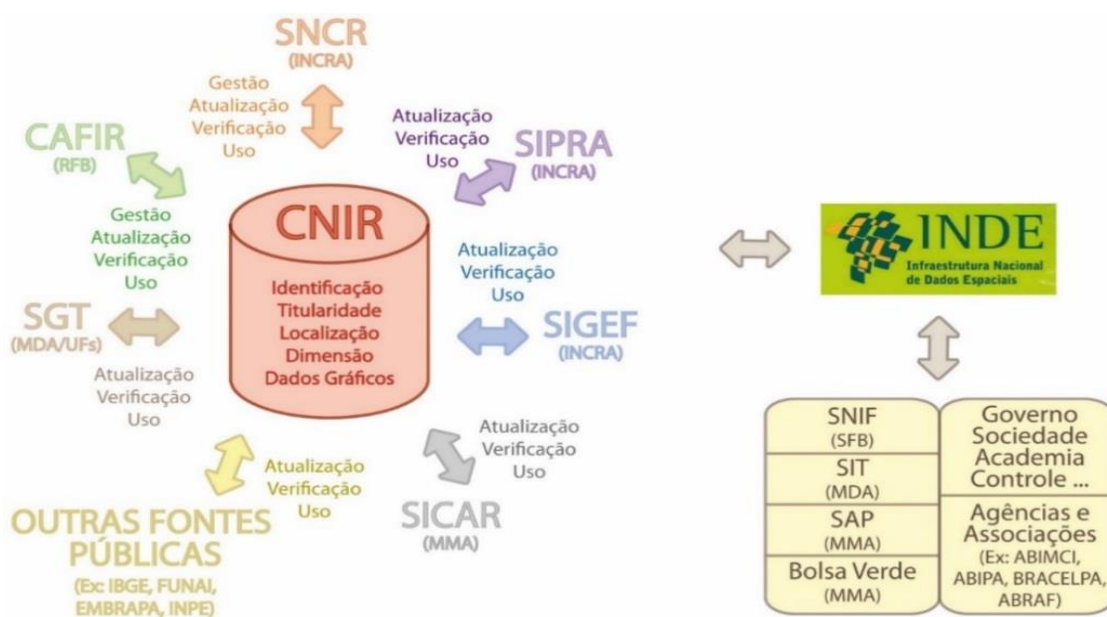
1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

101. 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).

102. 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.

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.



103. 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.

104. 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 PECAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO

105. 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.

106. 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.

107. Verificou-se que o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) vigentes, datam de 2017. Caracterizando-se como uma boa prática da UPC.

108. Como não houve criação de Projeto de Assentamento após 2014, não houve publicação do respectivo Laudo de Avaliação e Vistoria (LAV) no sítio eletrônico da Superintendência.

109. Ademais, é importante mencionar a existência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA datado de 2003-2006 na SR (19), não tendo sido posteriormente atualizado, 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.

110. Por meio da resposta da Solicitação de Auditoria 2018/016-09, a SR (19) apresentou as áreas de atuação de acordo com o Diagnóstico Regional do Rio Grande do Norte. Tendo em vista os dados descritos da estrutura fundiária, distribuição dos assentamentos, potencial agrícola, aspectos socioeconômicos e fatores ambientais, foi possível definir para o Estado do Rio Grande do Norte, 3 níveis de áreas prioritárias de acordo com as características identificadas em cada microrregião.

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

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

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

112. 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. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

113. 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.

114. 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.

115. 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.

116. 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.

117. 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.

118. 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.

119. 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.

120. 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. REGISTROS DE FATOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL REALIZADOS PELO CONTADOR, EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

121. 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
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	71
EMPENHO	4
NOTA DE LANCAMENTO	3
Total	78

Fonte: SIAFI – mar/2018.

122. 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.

123. 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;

124. 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.

125. 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.

126. 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

127. 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.

128. No decorrer do exercício foram gerados 4.598 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo que não houve registro de conformidade em 2.020 documentos, representando 43,93% das transações realizadas pela unidade, conforme a seguir discriminado:

Tabela 11: Documento emitidos sem avaliação de conformidade

Tipo de Documento	Total
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	826
ORDEM BANCARIA	623
NOTA DE EMPENHO	346
DARF	81
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	42
NOTA LANÇAMENTO	41
PROGRAMACAO FINANCEIRA	34
GPS	26
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	1
Total de documentos sem avaliação da conformidade	2.020

Fonte: SIAFI – mar/2018.

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

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

130. Além da ausência de conformidade em diversos dias do ano, verificou-se que nenhum dos 4598 documentos gerados com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

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

132. 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\$ 12.369.356,46:

Tabela 12: Demonstrativo dos documentos gerados no SIAFI em 2017, sem restrição

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	1897
ORDEM BANCARIA	1633
NOTA DE EMPENHO	584
DARF	175
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	89
NOTA LANCAMENTO	77
GPS	67
PROGRAMACAO FINANCEIRA	66
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	10
Total Geral	4.598

Fonte: SIAFI – mar/2018.

133. 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.

134. 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.

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

135. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 18 processos de compras, totalizando R\$ 2.170.612,87, conforme a seguir discriminados:

Tabela 13: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	8	44,44%	2.060.391,42	94,92%
Inexigibilidade de Licitação	4	22,22%	90.388,45	4,16%
Dispensa de Licitação	6	33,33%	19.833,00	0,91%
Total Geral	18	100,00%	2.170.612,87	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018.

2.2.1. INEXIGIBILIDADE

136. Nos exames realizados, observou-se que os procedimentos adotados objetivaram aquisição de serviços e compras de pequeno valor, emergenciais ou calamidade pública, de natureza singular, e por inviabilidade de competição, mediante contratações de concessionária de serviço público de fornecimento de água e esgoto, seguro DPVAT, evento de capacitação e

ferramenta de Banco de Preços.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

137. A avaliação da gestão de transferências voluntárias do Incra RN - SR (19), 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.

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

139. 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.

140. A UPC foi instada a informar sobre o quantitativo de pessoal que trabalha na gestão de transferências em todas as atividades (análise das propostas, fiscalização, análise das prestações de contas) e, uma posição se esse quantitativo, além dos recursos materiais disponíveis (computadores, veículos, espaço físico, mobiliário, recursos para diárias e passagens) é considerado razoavelmente suficiente, no entanto, informou que não tem subsídios para se posicionar sobre o assunto.

141. Como resultado das análises, foram detectados problemas no controle e na cobrança de prestações de contas; atuação insuficiente na análise das prestações de contas; morosidade em situações que exijam instauração de Tomada de Contas Especial; e, acompanhamento insuficiente de algumas transferências, conforme relatado nas constatações abaixo:

2.3.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.3.1.1. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO, NO MONTANTE DE R\$13.473.532,37, PENDENTE DE APROVAÇÃO FINAL HÁ MAIS DE UM ANO.

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

Tabela 14: Convênios com prestação de contas pendentes de análise.

Nº da Transferência	Situação	Data Fim da vigência	Valor a Aprovar
700474	Prestação de Contas enviada para Análise	2014	6.336.249,15
792114	Prestação de Contas enviada para Análise	2016	2.848.323,00
511822	A aprovar	2006	318.571,31
526391	A aprovar	2013	724.593,69
601055	A aprovar	2014	3.245.795,22
Total			13.473.532,37

Fonte: SIAFI – mar/2018.

143. O gestor informou que a prestação de contas do convênio 700474 foi concluída, restando à conveniente providenciar alguns pagamentos residuais às empresas contratadas. O convênio 792114 está aguardando Parecer Técnico do Fiscal sobre a execução. O convênio 511822 também está com a prestação de contas concluída e a conveniente possui decisão judicial que impede o INCRA de registrar sua Inadimplência. A prestação de contas do convênio 526391 foi analisada parcialmente pela equipe do INCRA/SEDE e aprovada. A prestação de Contas do convênio 601055 já foi analisada e aguarda avaliação pelos fiscais do convênio de documentação complementar apresentada pela conveniente.

144. Apesar das justificativas apresentadas, os convênios tiveram fim de vigência entre 2006 e 2014, sem que as análises das referidas prestações de contas tenham sido realizadas de forma conclusiva ou que se tenham sido instauradas as respectivas tomadas de contas especiais.

145. A Instrução Normativa STN nº 1/1997 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.

146. Cabe destacar, ainda, o § 8.º do art. 10 do Decreto n.º 6.170/2007 que estabelece que o prazo para análise da prestação de contas e para manifestação conclusiva pela concedente será de um ano, prorrogável, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado. Ressalta-se a clareza da legislação quanto ao dever de prestar contas dentro do prazo legal, como também quanto às consequências de sua omissão.

147. Vale ressaltar que no Relatório das Contas de Governo de 2009, o estoque de prestações de contas não analisadas foi objeto de análise por parte do TCU, tendo como ênfase as seguintes ressalvas: a) existência de um passivo crescente de prestações de contas relativas a convênios e instrumentos congêneres ainda não analisadas pelos órgãos repassadores de recursos federais; e, b) indícios concretos de que as informações gerenciais disponíveis no SIAFI sobre número de prestações de contas de descentralização de recursos federais não analisadas e não apresentadas não correspondem à realidade.

2.3.1.2. TRANSFERÊNCIA, NO MONTANTE DE R\$ 807.635,71, EM SITUAÇÃO DE “A COMPROVAR” E COM PRAZO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL EXPIRADO, SEM IDENTIFICAÇÃO DE COBRANÇA POR PARTE DA UPC.

148. Constatou-se a existência de duas transferências com status de “*a comprovar*”, sem adoção de providências para instauração da respectivas Tomadas de Contas Especial, em desacordo com a legislação. Tratam-se do convênio nº 527093 cujo objeto foi obras de infraestrutura em assentamento e do convênio nº 683020 cujo objeto foi melhoramento de 61 km de estradas vicinais com valores a comprovar no montante de R\$ 807.635,71 e R\$ 189.116,21 respectivamente.

149. O gestor informou que quanto ao convênio 527093 não identificou no processo do nenhum expediente de cobrança de apresentação da prestação de contas final. Quanto ao convênio 683020, informou que a conveniente devolveu o valor que lhes foi repassado, acrescido dos rendimentos da aplicação financeira, restando a autorização do ordenador de despesas e os registros de aprovação no cadastro de convênios do sistema SIAFI.

150. Para tais situações, a legislação estabelece que a concedente deve proceder a

notificação do conveniente para que este apresente a Prestação de Contas no prazo de 45 dias, nos termos da Portaria Interministerial nº 424/2016 e, não obtendo resposta, deverá providenciar o registro de inadimplência nos Sistemas SIAFI e SICONV, além de adotar as providências necessárias para a instauração dos processos de TCE devido a caracterização da omissão no dever de prestar contas.

151. Saliente-se que a ausência de adoção das medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilidade solidária e demais sanções cabíveis, consoante o art. 12 da IN/TCU nº 71/2012, e o art. 8º da Lei nº 8.443/1992:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

2.3.1.3. REGISTRO DE RECURSOS A LIBERAR, NO VALOR DE R\$ 4.090.782,63, EM CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

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

Tabela 15: Convênios com vigência expirada e baixa execução.

Nº da Transferência	Ano Fim da vigência	Valor Firmado	Valor a liberar	% a liberar
701420	2017	2.768.678,52	922.892,84	33%
700474	2014	8.076.155,15	1.739.906,00	22%
702258	2012	462.720,00	179.500,00	39%
683020	2015	800.000,00	610.883,79	76,36%
684108	2015	637.600,00	637.600,00	100,00%
Total		12.745.153,67	4.090.782,63	32%

Fonte: SIAFI – mar/2018.

153. O gestor informou que faz-se necessário alterar a situação dos convênios nº 683020, 684108, 701420 e 700474; que não identificou saldo de valores a liberar para o convênio nº 702258.

154. Acatamos a justificativa quanto ao convênio 702258. No entanto, em relação aos convênios 701420, 683020 e 684108 que tiveram fim de vigência entre 2015 e 2017, entendemos que a falta de planejamento prejudicou o atingimento das metas, o resultado dos programas de governo e consequentemente, a política pública que se desejava alcançar.

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

2.3.1.4. CONVÊNIOS COM REGISTRO DE “INADIMPLÊNCIA”, NO VALOR DE R\$ 752.157,70, SEM REGISTRO DA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

156. Verificou-se a existência de sete convênios, com vigência expirada há mais de seis

anos, com registro de inadimplência e sem instauração de TCE, conforme quadro a seguir:

Tabela 16: Convênios com vigência expirada e baixa execução.

NÚMERO	Situação	Ano Fim de Vigência	Valor Inadimplente
702258	Prestação de Contas Rejeitada	2012	283.220,00
423764	Não executou totalmente o objeto pactuado	2002	23.800,00
481164	Teve a prestação de contas impugnada	2004	84.128,08
518025	Teve a prestação de contas impugnada	2005	195.305,00
526520	Não cumpriu com os recursos da contrapartida	2011	10.467,85
538253	Irregularidade na execução financeira	2006	94.296,77
579883	Não apresentação da prestação de contas	2007	60.940,00
Total			752.157,70

157. O gestor informou que:

Tabela 17: Posicionamento do gestor.

NÚMERO	Justificativa do gestor
702258	Não instaurada até a presente data. A comissão de TCE foi nomeada e a previsão é de que a mesma inicie os trabalhos no dia 2/4/2018. Há prazo legal para a instauração da TCE, conforme estabelece o § 1º, artigo 4º, incisos I a III da IN TCU 71/2012, que é de 180 (cento e oitenta) dias.
423764	Houve a instauração da TCE em 14/3/2007, processo 54330.000523/2007-28.
481164	Houve a instauração da TCE em 6/5/2011, processo 54330.000346/2011-66.
518025	Houve a instauração da TCE em 6/5/2011, processo 54330.000381/2011-85.
526520	Não será instaurada a TCE. O débito, atualizado monetariamente não atingiu o valor de alçada (R\$ 100.000,00). Aguarda resultado de notificação feita por meio de edital à entidade para instauração de TCE. Há prazo legal para instauração da TCE, conforme estabelece o § 1º, artigo 4º, incisos I a III da IN TCU 71/2012, que é de 180 (cento e oitenta) dias.
538253	
579883	Houve a instauração da TCE em 6/5/2011/4/2011, processo 54330.000253/2011-31.

Fonte: Resposta à solicitação de auditoria.

158. Apesar dos esclarecimentos apresentados, registra-se que não foi informado se as prestações de contas foram concluídas e encaminhadas ao TCU. Cabe destacar que os convênios tiveram fim de vigência entre 2002 a 2012, portanto, as Prestações de Contas e/ou instauração de Tomadas de Contas Especial deveriam ter sido concluídas tempestivamente conforme estabelece a legislação.

159. 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.

160. A Portaria Interministerial MP/MF/CGU n.º 507/2011 também estabelece que os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do convênio.

161. A legislação também estabelece que a concedente deve proceder a notificação do conveniente para que este apresente a Prestação de Contas no prazo de 45 dias, nos termos da Portaria Interministerial nº 424/2016 e, não obtendo resposta, deverá providenciar o registro de inadimplência nos Sistemas SIAFI, SICONV e CADIN além de adotar as providências necessárias para a instauração dos processos de TCE devido a caracterização da omissão no dever de prestar

contas.

2.3.1.5. DIVERGÊNCIAS ENTRE OS DADOS CONSTANTES DOS SISTEMAS SIAFI E SICONV

162. Verificou-se inconsistência entre os demonstrativos contábeis do SIAFI e os dados do SICONV, quanto ao convênio nº 792114, cujo objeto foi a execução de cursos de alfabetização no Âmbito do Programa PRONERA, no valor de R\$ 2.848.323,00. A situação do convênio no SICONV apresentava o status de prestação de contas enviada para análise, enquanto o status no SIAFI era de “a comprovar”, ou seja, pendente de apresentação de contas.

163. O gestor informou que a divergência se deve à falta de autorização para o registro de recebimento da prestação de contas no SICONV, a qual já deveria figurar na conta “a aprovar”.

164. Permanece a pendência até que o gestor providencie a correção das informações no sistema SICONV. Portanto, diante da inconsistência apresentadas e das justificativas apresentadas, entendemos importante salientar que, cabe à concedente promover a gestão dos programas, projetos e atividades, mediante monitoramento, acompanhamento e fiscalização dos convênios, além da avaliação da execução e dos resultados.

2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

165. 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.

166. 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\$ 6.879.795,30, constando-se as seguintes situações:

- Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e
- Bens Móveis a Alienar pendentes de regularização, no montante de R\$ 2.062.968,04.

2.4.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO

167. 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.

168. 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.

169. 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.

170. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do DESPACHO SR/19/A7/PATRIMÔNIO nº024/2018A, que:

Para acerca deste ponto específico informamos que o serviço de Patrimônio da SR-19 passou por uma recente alteração tendo sido lotado a partir de julho de 2017 no mesmo, o servidor que ora subscreve esse documento, e que devido a deficiências operacionais como falta do programa PATRIM da LINK-DATA, falta de senha de acesso ao sistema, férias do servidor no período, atenção a outras atividades do serviço de Patrimônio, falta de equipamento de informática por aproximadamente 1 mês, tudo isso aliado a falta de experiência e treinamento do serviço afeto ao Patrimônio levaram ao atraso dos relatórios desde julho de 2017 até a presente data. Em relação ao período anterior não temos como nos pronunciar por estarmos trabalhando no serviço de Finanças desta Superintendência. As letras m e n deste questionário têm o mesmo motivo por sua deficiência. Maiores detalhes são possíveis serem verificados no relatório de gestão da SR19 e na Prestação de Contas anual da Superintendência do Rio Grande do Norte.

Em relação aos demais tópicos nada temos a relatar por não estar afeto ao serviço de Patrimônio. Recomendamos o encaminhamento dos autos ao serviço de Contabilidade e ao Planejamento no intuito de darem conhecimento e contribuir em no que for pertinente a cada área.

171. Embora a Superintendência Regional do Rio Grande do Norte justifique os problemas administrativos em relação à falta do programa patrimonial LINK-DATA, falta de acesso ao sistema, férias de servidor e outros, observa-se que no exercício 2017 e nos primeiros cinco meses de 2018 registros de depreciação dos bens móveis não foram realizados.

172. 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 PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO HÁ MAIS DE CINCO ANOS, NO MONTANTE DE R\$2.062.968,04

173. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Unidade, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, a conta 123110000-BENS MÓVEIS apresentava saldo R\$ 6.879.795,30, dos quais 30% referem-se à conta 123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR – no valor de R\$ R\$ 2.062.968,04.

174. 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.

175. 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.

176. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do DESPACHO SR/19/A7/PATRIMÔNIO nº024/2018A, que o assunto não era de competência do setor de patrimônio e recomendou o encaminhamento dos autos ao serviço de Contabilidade e ao Planejamento no intuito de darem conhecimento e contribuir em no que for pertinente a cada área.

177. Em que pese justificativa apresentada pelo Setor de Patrimônio, ressaltamos que os saldos constantes na conta contábil Bens Móveis a Alienar está pendente de alienação por essa

Superintendência Regional do Rio Grande do Norte há mais de cinco anos, demonstrando a necessidade da Administração adotar as providências legais.

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

2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DOS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA

2.5.1. IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO JUNTO AO REGISTRO DE IMÓVEIS DA UNIÃO

179. Com base na análise dos demonstrativos contábeis do INCRA/RN, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os imóveis destinados a reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 10.412.568,88, na conta contábil 123210421 - Imóvel a Registrar Destinados a Reforma Agrária.

180. Na mencionada conta são lançados os valores patrimoniais relativos aos bens imóveis destinados à reforma agrária que não foram ainda registrados nos sistemas de cadastro de imóveis do Governo Federal, portanto, encontram-se pendentes de regularização cadastral, principalmente com relação ao processo de avaliação patrimonial, sendo que os lançamentos contábeis foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis.

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

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

183. O gestor informou que será anexado um espelho do SPIUNET contendo todos o imóveis registrados até a presente data por esta Superintendência. Salientou que quanto a esse registro no SPIUNET, o serviço de Patrimônio não realiza a classificação contábil dos bens e que os demais registros serão regularizados à medida que os Imóveis forem cadastrados no SPIUNET.

184. Apesar do gestor ter discriminado os bens constantes na conta 123210421 que totaliza a importância de R\$ 10.412.568,88, destaca-se que o Sistema SIAFI apresenta 81%, ou seja, R\$ 8.458.640,66 na conta corrente 999 e 19%, isto é, R\$ 1.953.928,22 na conta corrente P IMRA99999 - IMOV A REGISTRAR DESTINADOS A REFORMA AGRARIA P 999, sabendo que a conta

contábil 12321.04.21 – Imóveis a Registrar Destinados a Reforma Agrária, conforme determinação no SIAFI, é controlada no SIAFI por meio de conta corrente do tipo IM - Individualização de Imóveis, cuja função é tornar possível a identificação do imóvel, origem, localidade e o valor.

185. Portanto, a forma como essa unidade apresenta o registro na conta contábil 12321.04.21 – Imóveis a Registrar Destinados a Reforma Agrária -, além de não atender a uma exigência do SIAFI, inviabiliza a transparência que é um dos pilares do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, pois não permite a identificação precisa do imóvel quanto à origem, à localidade e ao valor.

186. Ademais, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público determinam que as informações sejam íntegras e tempestivas privilegiando assim os usuários da informação. Portanto, o atraso dos registros dos imóveis no Sistema SpiuNet e a ausência dos registros na conta 12321.04.01 por identificação de imóvel por tipo IM demonstra que essa Superintendência não está atendendo ao Princípio Contábil da Oportunidade, que é base indispensável à integridade e à fidedignidade na atual perspectiva do Setor Público

187. Diante do exposto, pode-se concluir que os registros dos imóveis destinados à reforma agrária no estado do Rio Grande do Norte estão pendentes de regularização, impactando na avaliação do ativo imobilizado do INCRA.

2.6. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.6.1. DIREITOS A RECEBER NO MONTANTE DE R\$336 MILHÕES, SUPERAVALIADOS EM VIRTUDE DE AUSÊNCIA DE CONTA DE AJUSTE PARA PERDAS REFERENTES AOS CRÉDITOS DE INSTALAÇÃO E AOS TÍTULOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.

188. 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\$ 336.695.928,17 em dezembro/2017:

Tabela 18: Direitos a receber.

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	180.920.601,95	54%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	155.775.326,22	46%
Total	336.695.928,17	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

189. 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 574 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

190. 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.

191. Atualmente, constam 421 registros de imóveis desapropriados que deram origem a

emissão desses títulos, destacando o PF3746990 referente a IMOVEIS DESAPROPRIADOS EM 1997, no valor de R\$ 13.646.376,74, representando 8,76% do saldo atual da conta contábil.

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

193. 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.

194. 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 Rio Grande do Norte que constituísse e contabilizasse a provisão para créditos de liquidação duvidosa em relação aos valores de créditos recebíveis a título de crédito instalação.

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

196. 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.

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

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

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

200. Em resposta à Solicitação de Auditoria o gestor apresentou as seguintes manifestações por meio do Processo nº 54000.037997/2018-10:

A ausência de constituição e contabilização da Provisão para os Créditos de Liquidação duvidosa em

Relação aos Empréstimos Concedidos foi abordada em Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis do INCRA, conforme consta no endereço: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/demonstra-escont-beis/2017/notas-explicativas/nota_explicativa_emprestimos_concedidos_a_longo_prazo_-_credito_instalacao_antigo.pdf, conforme a seguir:

Considerando que segundo estimativas preliminares boa parte do saldo da conta de empréstimos concedidos (crédito antigo) será baixada decorrente da remissão e/ou recolhimento dos saldos e ainda que somente após a edição de norma regulamentadora sobre a renegociação das dívidas e alimentação do SNCCI será possível iniciar o processo de cobrança dos créditos não remíveis, não é possível, ao menos por enquanto, estimar e contabilizar a provisão para devedores duvidosos.”

Já a situação dos Créditos a Receber de Regularização Fundiária foi descrita na Nota Explicativa às

Demonstrações Contábeis do INCRA, disponível em <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/demonstra-es-cont-eis/2017/notasexplicativas/>

[nota_explicativa_creditos_a_receber_de_parceleiros.pdf](#), da seguinte forma:

Diante do exposto, a Coordenação-Geral de Contabilidade na Sede do INCRA e o Serviço de Contabilidade nas Superintendências Regionais, somente poderão registrar as variações patrimoniais na conta contábil acima quando forem disponibilizadas pela áreas técnicas competentes as informações necessárias. Acrescentou ainda que: “faz-se necessário que a autarquia desenvolva um sistema integrado para controle da evolução patrimonial dos imóveis adquiridos para fins de reforma agrária e regularização fundiária até a sua efetiva titulação e pagamento pelos parceiros/posseiros dos valores devidos à União. Para tanto, a autarquia afirma que se encontra em desenvolvimento o Sistema Nacional de Titulação, capaz de suprir todas as necessidades e questões fundiárias afetas ao órgão, cujo prazo para entrada em produção ainda não é possível precisar” Registra-se, por oportuno, que a ausência de controle dos prazos de vencimento das obrigações e dos valores recebidos e recebíveis, impede a formação de uma série histórica de dados, necessária à elaboração de estimativas para a constituição e contabilização das Provisões para devedores duvidosos.

D – As contas 121110301 e 121219808 não tiveram movimentação pois não houve a concessão de novos créditos (Empréstimos) e pela falta de um Sistema/rotina que permita o acompanhamento da evolução da Conta Créditos a receber decorrente de regularização fundiária (valores recebidos e recebíveis). Em relação a Conta Créditos Empréstimos Concedidos a Receber, a ausência de norma regulamentadora sobre a renegociação das dívidas e alimentação do SNCCI, impossibilita o processo de cobrança dos créditos não remíveis, prejudicando a geração de informação para a atualização dos saldos desta conta.

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

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

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

2.7. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

204. 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.

205. 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.

206. 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.

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

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

208. 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.

209. 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.

210. 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.

211. 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.

212. 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

213. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Norte (SR-19/RN) descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demandas encaminhadas pela Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), telefone e atendimento presencial.

214. O Relatório de Gestão registra três manifestações, uma pergunta e duas denúncias. Em relação a estas últimas, a informação de resposta à OAN é corroborada, conforme resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/02-17.

215. Entretanto, no Relatório de Gestão não consta uma manifestação recebida via Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), enviada via Sistema SEI à Superintendência pelo Gabinete do Incra, que se encontra pendente de resposta. Ainda, em resposta a SA nº 2018/016-01, a Superintendência registrou apenas o recebimento de uma demanda de ouvidoria recebida em 2017 (um e-mail), em desacordo com o dado constante do Relatório de Gestão, em que não há registro de recebimento de e-mail na SR-19/RN. Entretanto, em entrevista realizada em campo, após abertura dos trabalhos de auditoria, o Ouvidor Agrário Regional esclareceu as divergências apontadas.

216. 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

217. 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.

218. 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.

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

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

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

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

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

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

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

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

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

220. 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).

221. 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.

222. 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.

223. 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.

224. 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.

225. 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.

226. 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.

227. 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.

228. 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.

229. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Norte (SR-19/RN) 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 ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA

230. Em entrevista realizada em campo, o Ouvidor Agrário Regional informou que não há rotinas implementadas para tratamento e respostas às manifestações de ouvidoria:

Quando a Ouvidoria recebe alguma manifestação, é levada ao conhecimento do Superintendente, que encaminha para a área competente na matéria e depois a resposta volta para o Gabinete, que retoma à Ouvidoria, a qual fica encarregada de encaminhar a resposta ao requerente. Esse fluxo se aplica aos casos que não envolvam o Superintendente. Observe-se, contudo, que as manifestações que são recebidas diretamente pela Ouvidoria representam apenas um quantitativo residual das manifestações recepcionadas na Regional, visto que as Divisões recebem diretamente a maior parte das manifestações que lhe competem. Por outro lado, se a Ouvidoria centralizasse essa recepção, com a atual estrutura de que dispõe, que é pequena, haveria um colapso. Acrescenta-se que atualmente não é feito um controle, por parte da Ouvidoria Agrária, sobre o tratamento direto das manifestações pelas áreas específicas.

(...)

A Ouvidoria deveria criar um fluxo padronizado, desde o recebimento até a finalização do tratamento das manifestações, estabelecendo prazos para atendimento pelas áreas afins; aderir ao sistema e-OUV e capacitar os Ouvidores e demais colaboradores para operacionalizar o sistema.

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

232. Da mesma forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-19/RN 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

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

Inkra-Sede adotou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhar pedidos de acesso à informação, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

234. 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.

235. 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, não havia pedidos de informação enviados, via SEI, à Superintendência com respostas pendentes.

236. Cumpre ressaltar que na Superintendência do Incra no Estado do Rio Grande do Norte 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

237. 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.

238. 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.

239. 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

240. 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.

241. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-19/RN 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

242. 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.

243. 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.

244. 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

245. 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.

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

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

247. 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

248. 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.

249. 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.

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

251. Quanto ao tratamento das recomendações exaradas pela CGU, observou-se que no Relatório de Gestão a Unidade não informou o tratamento dado às mesmas. Em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, a unidade possui um passivo de quatro recomendações pendentes de providências sendo que todas elas já estão com prazo de resposta do gestor expirado. Dessas recomendações, uma se atem a possíveis irregularidades indicados pelo sistema de trilhas de auditoria e as demais abordam problemas nos controles internos relacionados a controle dos processos de concessão de créditos de instalação.

252. A Unidade foi instada, por meio de solicitação de auditoria, a se manifestar quanto à adoção de providências para atendimento das recomendações, no entanto não foi encaminhado resposta.

253. Cabe alertar à UPC, especificamente, com relação à inércia do gestor para a implementação de providências que tal situação resulta diretamente no não aperfeiçoamento da política pública e, consequentemente, a perda da oportunidade de melhoria na eficiência, eficácia e efetividade.

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

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

255. Foram analisados os esforços empreendidos pela Unidade para o atendimento do Acórdão nº 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?

256. 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.

257. Foi solicitada, ainda, a manifestação da unidade a respeito de eventuais atualizações do sistema Sipra bem como os procedimentos tomados para sanar os indícios de irregularidades.

258. A unidade não respondeu aos questionamentos feitos. Diante disso, foi feita consulta ao Relatório de Gestão 2017 da unidade e foi verificado que a mesma apresentou somente um quadro no qual descreve o número de indícios apontados pelo TCU bem como a declaração de que as determinações estão em fase de atendimento. Ainda quanto aos Acórdãos supra, o Relatório de Gestão transcreveu em diversos pontos que suas ações e metas foram comprometidas em razão das decisões emanadas dos mesmos.

259. Diante da situação, resta por prejudicada a avaliação quanto aos resultados alcançados, ou seja, não houve qualquer demonstração da unidade quanto ao tratamento dos indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal de Contas da União.

260. Diante da gravidade da situação, qual seja o bloqueio da política pública em razão de diversos indícios de irregularidade, a falta de manifestação da unidade no que tange à apuração dos indícios de irregularidade constitui em falha grave de governança e em última análise em descumprimento ao determinado pela Corte de Contas.

5. GESTÃO DA ATIVIDADE CORRECIONAL

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

5.1. AVALIAÇÃO DO AMBIENTE CORRECIONAL

5.1.1. NORMAS REGULAMENTARES E ATRIBUIÇÕES

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

263. De acordo com o art. 130, inciso XIV, do Anexo ao Regimento Interno⁶, cabe ao Superintendente Regional instaurar processos disciplinares para apurar irregularidades ocorridas no âmbito da respectiva UPC.

264. Igualmente, compete ao Superintendente Regional julgar e aplicar penalidades de advertência e de suspensão de até 15 dias aos servidores lotados na Superintendência. No caso de aplicação de penalidade superior a 15 e não superior a 30 dias, o julgamento cabe ao Chefe de

⁶ Art. 130. Aos Superintendentes Regionais incumbe:

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

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

265. Conforme informado pelo Incra-SR(19)/RN, a Unidade não possui regulamentos próprios que disciplinem, internamente, a competência para instauração e julgamento de procedimentos disciplinares, bem como manuais internos que regulem ou orientem as atividades correcionais, sendo que tais normativos são definidos pelo Incra Sede. Destarte, as comissões se utilizam da Portaria Incra nº 191/2009 e do Manual de PAD da CGU para o desenvolvimento dos trabalhos, além da legislação que rege a matéria, como a Lei nº 8.112/1990, dentre outras.

5.1.2. FLUXO DAS AÇÕES DISCIPLINARES

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

267. No âmbito da UPC em comento, foi informado que o fluxo das denúncias e representações de irregularidades disciplinares é o estabelecido na Portaria Incra nº 191/2009, qual seja: (1) recepção no Gabinete; (2) PFE/Incra/RN, para análise e pronunciamento visando subsidiar a tomada de decisão da autoridade administrativa competente, quanto ao juízo de admissibilidade; (3) Administração, para indicação dos membros da Comissão; (4) Gabinete, para expedição de Portaria; (5) Administração, para publicação da Portaria; (6) Comissão, para apuração; (7) Gabinete, para julgamento.

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

269. Cabe ressaltar que, no Incra-SR(19)/RN, não há um setor responsável pelo recebimento de denúncias e representações. De acordo com informações da Unidade, via de regra as denúncias são recebidas no Protocolo Geral, como as demais demandas da UPC, ou na Sala da Cidadania e encaminhadas ao Gabinete. Já as representações são recebidas diretamente no Gabinete.

270. Quanto ao controle e acompanhamento dos trabalhos das comissões, a responsabilidade é atribuída ao Gabinete do Incra-SR(19)/RN, porém esse acompanhamento não é feito, exceto no caso das solicitações de prorrogações/reconduções, cujas minutas são feitas pela Assessoria do Gabinete e encaminhadas ao Superintendente.

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

272. Destarte, foi informado que o Gabinete detém o controle dos processos após o término dos trabalhos das comissões, com o respectivo encaminhamento do relatório final à

análise da PFE/Inkra/RN e/ou posterior encaminhamento para julgamento pelo Inkra Sede. Todavia, quando os processos são encaminhados para julgamento à outra Unidade (Ministério, por exemplo), aquele setor, via de regra, não mantém controle sobre o deslinde do processo.

273. Quanto aos processos findos na Regional, tão logo conclusos, são armazenados no arquivo geral da Divisão de Administração (SR-19/A).

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

275. Importa acrescentar que é conveniente e oportuno, para o regular tratamento das denúncias, que se mantenha no âmbito do Inkra-SR(19)/RN a análise, em sede de juízo de admissibilidade e prévia ao julgamento, pela PFE/Inkra/RN.

5.1.3. FALHAS NO CONTROLE DAS AÇÕES CORRECIONAIS

276. Em termos de controle das ações correcionais, o Gabinete deve, preferencialmente pela designação de servidor(es), realizar a gestão e o controle dos procedimentos disciplinares, bem como acompanhar a devida inserção e atualização de dados dos procedimentos no sistema CGU-PAD pelos respectivos responsáveis, o que não foi realizado no exercício de 2017.

5.1.4. CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA CGU-PAD

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

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

279. Para tanto, além do registro dos processos disciplinares por todas as unidades cadastradoras, faz-se necessária a alimentação permanente do CGU-PAD com os atos descritos no Termo de Uso⁷, razão pela qual a citada Portaria dispõe que todas as informações deverão ser registradas no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam (art. 1º, §3º).

⁷ O Termo de Uso, aprovado pela Portaria CGU nº 1.166, de 16 de agosto de 2007, estabelece que devem ser registrados no CGU-PAD os seguintes atos: instaurações; prorrogações; reconduções; indiciamentos; encaminhamentos dos autos à autoridade julgadora; julgamentos; anulações; pedidos de reconsideração e decorrentes decisões; recursos hierárquicos e decorrentes decisões; e instaurações de processos de revisão.

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

281. No caso da UJ, verificou-se que o Superintendente Regional, por meio da OS nº 23/2015/INCRA/SR-19/G, de 13/4/2015, em atendimento ao disposto na Portaria/INCRA/P/Nº 290, de 26 de agosto de 2008, que disciplina a política de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD) no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, designou dois servidores para executar as atribuições inerentes ao cadastramento, acompanhamento e registros de processos disciplinares no sistema.

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

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

Tabela 19 – Relação de processos sem registro e/ou desatualizados no CGU-PAD.

Processo	Situação/fase processo físico	Situação/fase CGU-PAD
54330.000673/2013-80	Julgamento em 27/06/2013.	Instauração/Instrução
54330.000468/2013-14	Julgamento em 27/06/2013.	Encaminhado para Julgamento
54330.000605/2014-00	Julgamento em 11/02/2015.	Instauração/Instrução
54330.000569/2012-12	Julgamento em 16/01/2017 pelo Presidente do Incra.	Instauração/Instrução
54330.000856.2009-19	Encaminhado para Julgamento pelo Ministro em 27/9/2017.	Instauração/Instrução

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

283. Cabe destacar que as atribuições previstas na mencionada OS nº 23/2015/INCRA/SR-19/G não vêm sendo realizadas de modo tempestivo, sendo que a UPC não está observando as disposições elencadas no §3º do art. 1º da Portaria CGU nº 1.043/2017. Como agravante de tal situação, verificou-se que, dos dois servidores designados para cadastrar os processos da Regional no CGU-PAD, somente um possui senha para acessar o sistema. Por outro lado, foi informado que ambos os servidores não receberam treinamento para operacionalizar o sistema.

284. Quanto aos processos disciplinares que são encaminhados para julgamento em lugar diverso da Superintendência Regional, o Gabinete não acompanha o deslinde do processo e deixa de solicitar a atualização das informações no CGU-PAD, a exemplo do listado Processo nº 54330.000569/2012-12, cujo julgamento, de 16/1/2017, foi proferido pela Presidência do Incra e inserido no SEI, com cópia para a SR-19, para fins de conhecimento e atualização no CGU-PAD.

285. Ressalta-que, após a realização dos trabalhos em campo por essa equipe de auditoria, a UPC atualizou as fases de todos os processos listados na Tabela 1, além de anexar documentos faltantes, a exemplo de respectivos pareceres jurídicos e julgamentos.

5.2. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS

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

287. O Incra-SR(19)/RN não dispõe de setor específico para a condução e acompanhamento dos procedimentos disciplinares, havendo somente um servidor que se dedica à atividade correcional, que trabalha no Gabinete e dispõe do auxílio de 1 (uma) estagiária, porém sem exclusividade. Uma vez que esse servidor acumula as funções de Assessor e de Chefe do Gabinete e de Ouvidor Agrário, encontra dificuldades para desenvolver as atividades relativas ao controle e acompanhamento das atividades correccionais na Regional, embora haja poucos processos disciplinares na UPC.

288. Ainda, verificou-se que a UPC não possui sala(s) específica(s) para o funcionamento das comissões disciplinares, no entanto, tão logo instaurada uma comissão, é disponibilizado espaço físico exclusivo e com condições de infraestrutura adequadas aos trabalhos, portanto alocado sob demanda, em face da baixa quantidade de processos disciplinares da Unidade, não justificando existência de estrutura permanente.

289. Quanto à guarda dos processos em andamento (correntes), ficam armazenados na sala do Setor de Planejamento, no interior do Gabinete, que não possui chave, mas o armário sim. Ou na sala da Assessoria, que se encontra no térreo do prédio principal da Superintendência, que possui chave. Já os processos findos são armazenados no arquivo geral da Divisão de Administração (SR-19/A), que se encontra em um dos três prédios da Superintendência, ou no prédio da Ribeira, em que se encontra o arquivo morto da UPC. No entanto, com a implementação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) na Regional em outubro de 2017, os processos passaram a ser alimentados via sistema.

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

291. Destarte, sugere-se a disponibilização de equipamento de videoconferência no espaço alocado, sob demanda, para realização de oitivas e interrogatórios, com vistas a racionalizar os gastos com deslocamentos, bem como imprimir maior eficiência aos trabalhos.

292. Assim, a partir do quantitativo de servidores da unidade (106 no total) e da demanda de processos correntes, examinou-se a suficiência de servidores alocados para o exercício de atividades burocrático-disciplinares, de salas, arquivos para guarda de processos, equipamentos de trabalho (estações de trabalho, computadores, impressoras), recursos financeiros (diárias), geralmente oriundos do Incra Sede, entre outros. Ressalta-se, porém, que, no caso da UPC, a suficiência de recursos humanos guarda dependência com uma maior segregação de funções no Gabinete.

5.3. COMISSÕES DISCIPLINARES

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

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

5.3.1. CAPACITAÇÃO INSUFICIENTE EM MATÉRIA DISCIPLINAR

295. Quanto à disponibilidade de recursos humanos para atuar em comissões, a UPC conta com 2 (dois) servidores conforme relação abaixo:

Tabela 20 – Relação de servidores

Nome	Cargo	Matrícula	Ano do curso (2013 a 2017)	Instituição Promotora
D. C. de A.	Assistente de Administração	0718268	2013 2016	PFE/Inkra - Recife Parceria entre a Presidência do Inkra e a Setorial da Corregedoria Geral da União junto ao extinto MDA
A. R. R.	Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário	1549000	2016	CGU – Inkra Sede

296. Cabe destacar que, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/016-02, apresentada por meio do Ofício nº 9292/2018/SR(19)RN-G/SR(19)RN/INCRA-INCRA, de 15/3/2018, a UPC relatou que o Inkra-SR(19)/RN conta com 2 servidores aptos a atuar em comissões disciplinares. Todavia, conforme informações complementares prestadas em resposta à Solicitação de Auditoria nº 2018/016-08, por intermédio do Ofício nº 15172/2018/SR(19)RN-G/SR(19)RN/INCRA-INCRA, de 20/4/2018, somente um dos servidores possui experiência com a presidência de procedimentos apuratórios e recebera treinamentos em matéria correcional.

297. Ainda, em entrevista realizada com gestores, foi informado que, além dos dois servidores supramencionados, a Regional dispõe de outros dois servidores com experiência em comissões instauradas no Inkra Sede e em outras unidades.

298. Por fim, em entrevistas realizadas com gestores e membros de comissões, foi informada a resistência, por parte dos servidores da Regional, em compor comissões disciplinares, uma vez que a Unidade é pequena, com 106 (cento e seis) servidores no total atualmente, e alguns possuem relações de amizade íntima e antiga, podendo configurar casos de suspeição. Ademais, foi destacada a questão da sobrecarga de trabalho e da ausência de segregação de

funções em alguns setores, corroborada pela ausência de políticas de incentivo por parte dos gestores.

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

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

5.4. AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

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

5.4.1. INDICADORES DE TEMPORALIDADE

Tabela 21 – Relação de processos pendentes de análise e/ou instauração em 31/12/2017.

Número do Expediente	Objeto	Data de notícia do fato	Data do Juízo de admissibilidade (se existente)	Tempo decorrido desde a data de notícia do fato
MEMO/INCRA/SR-19/D/Nº 686/2017 (ref. Processo Administrativo nº 54000.018260/2017-17)	Retirada de folha de ponto sem prévia autorização da chefia imediata; ausentar-se do local de serviço sem autorização.	28.09.2017	Pendente	94 dias
Memorando nº 8531/2017/SR(19)RN-D/SR(19)RN/INCRA (ref. Processo Administrativo nº 54000.033350/2017-38)	Proibição de servidor exercer a atividade de atendimento ao público	11.12.2017	Pendente	20 dias

Tabela 22 – Relação de processos na fase de julgamento em 31/12/2017.

Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Tempo na fase de inquérito	Tempo na fase de julgamento	Tempo decorrido desde a instauração
----------	------	--------	---------------------	-------------------	----------------------------	-----------------------------	-------------------------------------

54330.000856/ 2009-19	PAD	Irregularidades na tomada de preços 01/03, referente aos contratos celebrados com as empresas Poligonal Serviços Técnicos Ltda., Phenix Topografia e Tal Topografia da Amazônia Ltda.	28/09/2009	25/07/2017	2857 dias	159 dias	3016 dias
54330.000090/ 2015-11*	PAD	Irregularidades relacionadas ao abastecimento de veículo oficial.	24/02/2015	28/10/2015	246 dias	795 dias	1041 dias

*PAD julgado pelo Corregedor-Geral do Incra em 19/04/2018, com informação prestada pela CGE de aplicação de penalidade de suspensão pelo prazo de 15 (quinze) dias, com base na utilização de prescrição penal.

Tabela 23 – Relação de processos julgados em 2017.

Processo	Tipo	Objeto	Data de Instauração	Data do Relatório	Data do Julgamento
54330.000569/2012-12	SINDINV	Irregularidades no projeto de Assentamento Margarida Alves, no município de Macaíba/RN.	26/09/2011	05/04/2013	16/01/2017
			Tempo na fase de inquérito		557 dias
			Tempo na fase de julgamento		1382 dias
			Tempo decorrido desde a instauração		1939 dias

302. Da análise dos indicadores de temporalidade, pode-se constatar que, no âmbito da SR-19, foram verificadas duas representações pendentes de análise (Tabela 3), cujos fatos poderão ensejar procedimentos disciplinares.

303. Segundo informações e documentos apresentados pelo Gabinete, as duas representações foram encaminhadas para análise pela PFE/Incra/RN em 16/4/2018, via sistema SEI, porém, o Procurador-chefe da Regional estava de licença paternidade, a ser emendada com período de férias. Assim, a PFE devolveu as representações, alegando não haver procurador para fazer as análises em questão, além de solicitar que o Gabinete verificasse a possibilidade de requerer auxílio de unidades parceiras, conforme estabelecido na Ordem de Serviço nº 00003/2018/GAB/PFE/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 11/4/2018, na ausência do titular da PFE/Incra/RN.

304. Todavia, a referida ordem de serviço não contemplou questões disciplinares, motivo pelo qual o Gabinete optou por não enviar as representações às unidades parceiras mencionadas e aguardar o retorno do Procurador-chefe da UPC, sendo que os processos serão reencaminhados à PFE/Incra/RN.

305. De acordo com informações da Unidade, não se faz necessária a priorização na instauração dos procedimentos disciplinares, em face da baixa demanda de processos disciplinares na UPC. Diante da necessidade de investigar algum indício de infração administrativa, ou seja, quando se trata de sindicância investigativa, via de regra os processos são instaurados de forma tempestiva.

306. Uma vez que a SR-19 não instaurou procedimentos disciplinares no exercício de 2017, não foi possível verificar a tempestividade na instauração, com base no tempo médio despendido entre a ciência do fato e a instauração pela autoridade competente.

307. No que tange aos processos na fase de julgamento e julgados em 2017, verifica-se que a ação disciplinar foi intempestiva, conforme se constata nas Tabelas 4 e 5, tanto em relação à Sindicância Investigativa quanto ao PAD.

308. Da análise do PAD nº 54330.000856/2009-19, constata-se inconformidades quanto ao cumprimento dos prazos estabelecidos pela legislação, sendo que foi instaurado em 28/9/2009, porém a respectiva instrução probatória avançou pouco até dezembro de 2012. Ademais, o processo ficou paralisado, sem designação de nova comissão, de dezembro de 2012 a agosto de 2016, quando os próprios acusados provocaram a necessidade de uma resposta administrativa.

309. Assim, o referido processo somente avançou a partir da Portaria/INCRA/SR-19/G/Nº 15, de 5/12/2016, que designou nova CPAD, causando prejuízos à Administração Pública e, possivelmente, beneficiando os indiciados em face da prescrição, que foi reconhecida no relatório final em relação a quatro dos cinco acusados.

310. Em face do exposto, a PFE/Incra/RN sugeriu, por meio do Parecer nº 00107/2017/PROC/PFE-INCRA-RN/PGF/AGU, de 11/9/2017, que a CGE/Incra apure eventual responsabilidade acerca da ocorrência da prescrição nos autos do PAD em comento, bem como a forma desidiosa (deliberada ou não) pela qual o mesmo transcorreu, o que ainda não foi realizado. Tal pendência de apuração de reponsabilidades foi objeto de reporte à equipe responsável pela Auditoria Anual de Contas do Incra Sede.

311. Ainda, quanto ao PAD nº 54330.000856/2009-19, uma vez que o Superintendente Regional declarou-se incompetente para julgar o processo, haja vista existir recomendação de demissão, fora devidamente encaminhado à CGE/Incra em 27/9/2017, de modo a ser enviado ao Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República para julgamento. Todavia o processo encontra-se sem andamento desde então, conforme informado pela própria CGE/Incra. Tal pendência de encaminhamento à autoridade julgadora e de julgamento foi objeto de reporte à equipe responsável pela Auditoria Anual de Contas do Incra Sede.

312. Cabe destacar que, em relação à Sindicância Investigativa nº 54330.000569/2012-12, foi emitido um primeiro julgamento em 4/6/2014 pelo Superintendente Regional, acatando o relatório final da Comissão e determinando a instauração de PAD em desfavor de ex-Superintendente Regional e seus substitutos, dentre outros servidores da autarquia.

313. O referido processo foi encaminhado pela UPC ao Incra Sede, para fins de instauração do indicado PAD pelo Chefe de Gabinete da Presidência do Incra, nos termos do inciso

I do art. 6º da Portaria Incra nº 191/20098, apenas em 16/11/2016. Assim, verifica-se a necessidade de apuração de responsabilidade pela CGE/Incra quanto à demora (aproximadamente dois anos e cinco meses) no envio do processo pela SR-19 para instauração de PAD, o que foi objeto de reporte à equipe responsável pela Auditoria Anual de Contas do Incra Sede.

314. Posto que as investigações supracitadas envolvessem titulares da Unidade, a decisão de 4/6/2014, emitida pelo Superintendente Regional, foi considerada nula pelo Presidente Substituto do Incra, que proferiu novo julgamento, no mesmo sentido do anterior, em 16/1/2017, com determinação de instauração de PAD, à época, pela Divisão de Procedimentos Disciplinares (GABT-1) do Incra Sede. Porém esse processo ainda não foi instaurado, conforme informado pela CGE/Incra. Tal pendência de instauração foi objeto de reporte à equipe responsável pela Auditoria Anual de Contas do Incra Sede.

5.4.2. INDICADORES DE RESULTADO

Tabela 24 – Relação dos resultados de julgamentos realizados em 2017.

Processo	Objeto	Data do Julgamento	Resultado do Julgamento
54330.000569/2012-12	Irregularidades no projeto de Assentamento Margarida Alves, no município de Macaíba/RN.	16/01/2017	Instauração de PAD

315. No que se refere aos dois processos em andamento em 2017 na SR-19, mencionados nos indicadores de temporalidade, uma vez que correspondem a uma Sindicância Investigativa, cujo respectivo PAD sugerido ainda não foi instaurado, e a um PAD ainda pendente de julgamento, não houve qualquer servidor apenado no exercício de 2017 no âmbito da SR-19.

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

5.4.3. REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINARES

317. Com a finalidade de verificar a regularidade formal e material dos procedimentos disciplinares conduzidos no âmbito da UPC, foram examinados os seguintes processos instaurados e/ou em andamento no exercício de 2017:

Tabela 25 - Relação de processos analisados

Processo	Tipo	Objeto	Fase	Resultado
----------	------	--------	------	-----------

⁸ Art. 6º Fica delegada competência, com reserva de poderes, ao Chefe de Gabinete da Presidência do INCRA para instaurar Comissões de Processo Administrativo Disciplinar e Comissões de Sindicância de cunho acusatório e Comissões de Sindicância de cunho investigatório, julgar, e aplicar as penalidades de advertência e de suspensão, até o limite de 30 (trinta) dias, em relação as eventuais irregularidades que:

I - envolvam os titulares das Superintendências Regionais e os ex-Superintendentes Regionais, bem como seus respectivos substitutos quando no efetivo exercício da substituição;

54330.000569/ 2012-12	SINDINV	Irregularidades no projeto de Assentamento Margarida Alves, no município de Macaíba/RN.	Julgado	Instauração de PAD
54330.000856/ 2009-19	PAD	Irregularidades na tomada de preços 01/03, referente aos contratos celebrados com as empresas Poligonal Serviços Técnicos Ltda., Phenix Topografia e Tal Topografia da Amazônia Ltda.	Julgamento pelo Ministro	????

Fonte: Processos analisados.

318. Da análise da Sindicância Investigativa nº 54330.000569/2012-12, verifica-se a inexistência de irregularidades formais e/ou materiais, exceto em relação à competência da autoridade julgadora, conforme explicitado nos indicadores de temporalidade deste relatório.

319. No que concerne ao PAD nº 54330.000856/2009-19, a CPAD considerou um dos servidores envolvidos como inimputável, mediante a simples juntada de relatório médico, não contemporâneo à época dos fatos, abstendo-se de propor à autoridade competente que aquele acusado fosse submetido a exame por junta médica oficial, conforme determina o art. 160 da Lei nº 8112/19909.

320. Todavia, conforme o Parecer nº 00107/2017/PROC/PFE-INCRA-RN/PGF/AGU, de 11/9/2017, a instrução probatória em relação ao acusado em questão fora deficiente, pois ele deveria ter sido submetido à perícia médica, qual seja imprescindível à comprovação de sua inimputabilidade à época dos fatos, sendo facultado à autoridade julgadora determiná-la ou não.

321. Ainda, conforme o parecer supracitado, a penalidade sugerida a um dos acusados se revela inadequada, por ser contrária às provas dos autos e por merecer correção da capitulação legal, sendo proporcional e razoável aplicar a penalidade de demissão. Ademais, essa não restaria prescrita, em face do fato em questão ser tipificado como crime em lei, devendo-se considerar o respectivo prazo prescricional em abstrato, qual seja de 12 (doze) anos no caso.

⁹ Art. 160. Quando houver dúvida sobre a sanidade mental do acusado, a comissão proporá à autoridade competente que ele seja submetido a exame por junta médica oficial, da qual participe pelo menos um médico psiquiatra. Parágrafo único. O incidente de sanidade mental será processado em auto apartado e apenso ao processo principal, após a expedição do laudo pericial.



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: 2018/16

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/16

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Norte -SR(19)

Município e UF da Unidade Auditada: Natal/RN

Órgão Supervisor: Casa Civil

Período auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República – Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Norte, 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 vêm sendo atendidas, conforme verificado no SIAFI o lançamento de 37 novos imóveis bem como na reavaliação de 4 imóveis anteriormente cadastrados. Aliado a isso, 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 tendo sido encaminhados para registro 40 processos contendo os Kits com os dados dos imóveis, conforme consta do Relatório de Gestão.
3. 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.
4. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificada 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.
5. No que tange à atividade correcional, ficou demonstrada a necessidade de a unidade promover o aprimoramento do fluxo de procedimentos afetos à seara disciplinar bem como instituir mecanismos de monitoramento das atividades de correição por parte do Gabinete, inclusive por meio dos sistemas SEI e CGU-PAD.

6. 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.

7. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/16, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2017/16.

8. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/16, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2017/16, 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 22:28, 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 **0734694** e o código CRC **9DF7E1F8** 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: 2018/016

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/016

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado do Rio Grande do Norte - SR(19)

Município e UF da Unidade Auditada: Natal/RN

Órgão Supervisor: Casa Civil

Período auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/016, 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 22:18, 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 **0734693** e o código CRC **A164371B** no site:

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

