



Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA ESTADUAL DE TOCANTINS/SR-26

Exercício: 2015

Município: Palmas - TO

Relatório nº: 201601577

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
TOCANTINS

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/TO,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601577, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Superintendência Regional do Incra no Tocantins/SR-26.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 06 de junho de 2016 a 17 de junho de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



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

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado entre a Controladoria Geral da União (DRDAG/DR/SFC/CGU-PR) e o Tribunal de Contas da União – TCU (SecexAmb/TCU), por meio da Ata de Reunião realizada em 26 de dezembro de 2015, e, também, na Ata de Reunião realizada em 20 de janeiro de 2016, entre Controladoria Regional da União no Estado do Tocantins e o Tribunal de Contas da União - Secex/TO, foram efetuadas as seguintes análises:

- avaliação da conformidade das peças e do rol de responsáveis;
- avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão relacionados aos procedimentos de Cadastramento, Seleção e Homologação de Beneficiários no sistema Sipra;
- avaliação da situação das transferências concedidas e dos controles internos adotadas; e
- avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU, do cumprimento das recomendações da CGU, bem como da utilização do Sistema CGU/PAD pela Unidade Prestadora de Contas.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Para avaliar a conformidade das peças do processo de contas, foram examinados os documentos inseridos no sistema *e-Contas*, administrado pelo Tribunal de Contas da União, comparando com o estabelecido na Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010.

O referido normativo estabelece que as peças obrigatórias para instruir um processo de prestação de contas são o Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão (com conteúdo e forma pré-definidos pela Corte de Contas) e Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instancias que devem, pela força normativa, se manifestar no processo.

No caso específico da Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins, constatou-se que os itens do Relatório de Gestão estão de acordo com a Decisão Normativa TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015. Além disso, verificou-se também que o Rol de Responsáveis e a Declaração de Integridade possuem conteúdo esperado e foram inseridos corretamente no sistema *e-Contas*.



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

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme escopo definido pela DN/TCU nº 147/2015 e consignado em Ata de reunião realizada entre representantes do TCU e da CGU, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais do PO Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do PNRA) executada no âmbito da SR/26 está sendo atingido? A relação do Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A – Incra (SR-26)

A metodologia da equipe de auditoria consistiu em avaliar se os resultados quantitativos e qualitativos foram alcançados. Neste contexto, foi avaliada a atividade de Cadastramento, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do PNRA, vinculada a Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais no âmbito do Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária.

O Programa 2066 - Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária tem como objetivo estratégico promover a democratização do acesso à terra, com ações de reforma agrária e fundiária, observando as especificidades de cada território e bioma e a função social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo.

O Cadastramento, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), está relacionado com todas as outras ações desenvolvidas pela unidade (a partir do cadastro, seleção e homologação das famílias no PNRA que são planejadas e executadas as demais ações do Incra, a exemplo de concessão de benefícios a assentados, implantação de infraestrutura em assentamentos, etc.), caracterizando-se como atividade de relevância para a Instituição.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela unidade. Em que pese na prática não apresentar uma materialidade representativa em relação às demais atividades executadas pelo Incra, é necessário salientar que os procedimentos técnicos e administrativos para a seleção de candidatos a beneficiários do Programa podem impactar na própria missão da unidade, ou seja, na implementação da política pública de reforma agrária.

Tabela – Metas e Execução Física da Ação 211A.

UG: 373085/INCRA – SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO TOCANTINS – SR-26			
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação / Plano Orçamentário-PO	Meta Física		
	Previsão (famílias assentadas).	Execução (famílias assentadas).	Execução/Previsão (%)
211A –Desenvolvimento de Assentamentos Rurais. P.O - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.	694	371	53,45%

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da SR-26.

Tabela – Metas e Execução Financeira da Ação 211A.

UG: 373085/INCRA – SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO TOCANTINS – SR-26				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação / Plano Orçamentário-PO	Meta Financeira			
	Fixação	Execução	Despesa	Despesa



	(dotação final/atualizada) – R\$	(despesa empenhada) – R\$	Liquidada – R\$	Liquidada/Fixação (%)
211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais. P.O - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.	229.500,00	125.519,51	120.933,65	96,34%

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da SR-26 e extração Tesouro Gerencial.

Os dados demonstram que a meta física estabelecida para assentar famílias (694) não foi alcançada no exercício 2015 no âmbito da SR/26, haja vista que foram assentadas apenas 371 famílias, cuja execução representa aproximadamente 53% da meta planejada.

Por outro lado, a execução financeira dessa ação alcançou aproximadamente 96% da meta planejada conforme tabela a seguir. Os referidos valores foram gastos na execução de despesas com diárias, combustíveis e manutenção de veículos.

Tabela – Execução de Despesas – Ação Orçamentária 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Nome	Despesa Liquidada
Diárias no país.	89.063,85
Combustíveis e Lubrificantes e Automotivos.	9.500,00
Manutenção e Conservação de Veículos.	20.414,14
Limpeza e Conservação.	1.955,66
Total	120.933,65

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da SR-26 e extração Tesouro Gerencial.

Ressalta-se que “manutenção e conservação de veículos”, assim como limpeza e conservação são despesas essencialmente administrativas, incompatíveis com a finalidade da Ação Orçamentária sob comento.

Quanto à criticidade, é importante destacar os trabalhos realizados na unidade, especialmente aqueles registrados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407471 (período de exame 2013), no qual foram identificadas fragilidades no tocante ao cadastramento e gerenciamento de informações dos beneficiários do PNRA, cujas recomendações encontram-se pendentes de atendimento.

Não obstante, foram identificadas novas ocorrências no exercício de 2015 no procedimento de cadastramento, seleção, homologação e gerenciamento de dados no sistema Sipra, com impacto na execução da política de reforma agrária. Essas ocorrências podem ser resultado da não adoção de providências para mitigar as fragilidades já identificadas anteriormente. As ocorrências foram: parcelamento irregular de lotes; inserção de beneficiários no Sipra sem a correspondente identificação da área destinada a família; ocupação irregular de lotes, inconsistência dos dados lançados no sistema Sipra e morosidade na regularização de áreas ocupadas irregularmente no PA Capivara; não formalização dos processos individuais de beneficiários assentados no exercício de 2015 vinculados a SR/26; e, irregularidades na seleção e homologação de famílias assentadas na 2ª Etapa do Assentamento Água Fria II.

Após análise dos planos de providências encaminhados pela unidade, verificou-se que não foram adotados procedimentos para avaliar a conformidade entre os documentos físicos e os dados lançados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra, bem como procedimentos para verificar se as informações apresentadas nos



formulários atendem as determinações previstas na Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, especialmente quanto aos candidatos e beneficiários do PNRA.

Portanto, considerando as fragilidades anteriormente identificadas no processo de obtenção e gerenciamento de informações de candidatos e beneficiários do PNRA, conclui-se que essas ocorrências poderão resultar em risco potencial a adequada execução da política de reforma agrária, em decorrência do descumprimento dos critérios estabelecidos pela citada Norma de Execução para a seleção de candidatos ao PNRA, na manipulação de dados desde a coleta até a inserção de informações no sistema Sipra, configurando situação de prejuízos potenciais para as famílias interessadas no Programa.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A auditoria realizada sobre a gestão de suprimento de bens e serviços da SR-26 teve o objetivo de avaliar a gestão das transferências feitas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres.

Para as avaliações foram consideradas as questões de auditoria a seguir, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos § 6º e 7º do Art. 9º da DN/TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015:

- a) A gestão das Transferências garante que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental?
- b) O concedente / repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências?
- c) A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente?
- d) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?
- e) Estão identificados os riscos relativos aos subprocessos do macroprocesso “Transferências Concedidas”?
- f) As atividades de controle desenhadas para mitigar os riscos identificados na gestão das Transferências estão adequadas?
- g) As atividades de controle estão sendo eficazes?

Atuação da Unidade Prestadora de Contas - UPC

No exercício de 2015, não houve formalização de nenhuma transferência de recursos, motivo pelo qual não foi possível verificar se, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental.

Quanto à tempestividade da análise das prestações de contas, nenhum dos convênios vigentes e não anulados, no exercício de 2015, tinha prazo para prestação de contas antes de 31 de dezembro de 2015. Verificou-se apenas que um convênio, com prazo para prestação de contas em 24 de junho de 2014, teve a análise desta prestação prejudicada até que se fizesse a fiscalização para averiguação do atendimento das metas do convênio, o que se deu no período de 11 a 16 de maio de 2015, o que demonstra a morosidade da SR-26 quanto às atividades relativas às análises das prestações de contas.

Suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências



Com base nas informações prestadas pelo Superintendente da SR-26 no Questionário de Avaliação de Controles Internos, considerando que as transferências podem ser relativas a áreas diferentes dentro da estrutura da Superintendência Regional, verificou-se que não há uma unidade específica para avaliação técnica das parcerias firmadas. Cada tipo de convênio fica sob responsabilidade da área correspondente. Já quanto à habilitação jurídica, a análise fica a cargo da Procuradoria Regional.

O Gestor informou também, que não dispõe de material nem agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade.

Quanto à análise técnica, é acertada a opção de destinar a análise para as áreas com mais conhecimento técnico sobre as propostas.

Sobre a disponibilidade de agentes, em todos os convênios analisados, os responsáveis pelo acompanhamento foram devidamente nomeados, porém, foram identificadas falhas nas fiscalizações, considerando que a prestação de contas do convênio nº 701021 teve sua análise prejudicada por mais de oito meses à espera de fiscalização sobre a execução do objeto.

Qualidade e suficiência dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) relacionados à atividade de gestão de transferências.

Com base nas informações prestadas pelo Superintendente da SR-26 no Questionário de Avaliação de Controles Internos, verificou-se que há fragilidades quanto à identificação dos riscos relativos ao macroprocesso “Transferências Concedidas”.

Estas fragilidades se referem a:

- Prazos e cronogramas de realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados;
- Não há controle eletrônico ou manual (planilha) das transferências realizadas no exercício;
- Ausência de rotinas de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da SR-26;
- Ausência de rotinas de prazos para análise das prestações de contas parciais, avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados;
- Ausência de rotinas formalizadas que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas;
- Ausência de rotina definida que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio firmado por parte dos técnicos da SR-26, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento;
- Ausência de rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial - TCE; e
- Não há controle adequado da instauração e finalização de TCE.

Conclui-se, portanto, que as atividades de controle para mitigar os riscos identificados na gestão das Transferências não estão adequadas, sendo necessária a normatização e implementação de vários procedimentos de supervisão / fiscalização para que o controle interno das transferências seja eficaz.

2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme escopo definido e registrado nos termos da Ata de Reunião entre a Secex Ambiental e o Órgão Central de Controle Interno, em conformidade com os parágrafos 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos adotados na seleção de beneficiários ao PNRA, no processo de obtenção de terras, na supervisão ocupacional de lotes em projetos de assentamentos, na gestão de transferências e na implementação do Plano de Providências Permanente – PPP são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão?

A partir da avaliação dos controles internos adotados por área de gestão do escopo definido, emitiu-se opinião sobre os componentes: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, Monitoramento.

Foi verificado que o componente “Ambiente de Controle” apresentou fragilidades em duas das três áreas analisadas, conforme indicado a seguir:

- i) gestão de transferências voluntárias, em razão da inexistência de unidade, na estrutura da Superintendência Regional do Incra, para avaliação técnica dos ajustes firmados; e
- ii) implementação do Plano de Providências Permanente – PPP, em razão da inexistência de instância responsável pelo monitoramento e/ou implementação das recomendações emanadas pelo Órgão de Controle Interno.

Segundo a Unidade examinada, as falhas no componente “Ambiente de Controle” decorrem de carência de recursos humanos. No que se refere à gestão de transferências voluntárias, a referida deficiência de recursos humanos tem ocasionado intempestividade na realização de fiscalizações.

No que se refere à “Avaliação de Riscos”, foi possível verificar que os objetivos das atividades analisadas e os riscos envolvidos para a sua consecução são conhecidos, no entanto, esses não estão formalmente mapeados, o que pode vir a resultar em descontinuidade na transição do corpo funcional quando da alocação de novos servidores aos quadros da Superintendência. Adicionalmente, constatou-se a ausência de atuação, por parte da Administração da UPC, com vistas a avaliar a necessidade de implementação das recomendações e/ou os riscos decorrente de sua não implementação.

Já no que se refere ao componente “Procedimentos de Controle”, verificou-se a existência de deficiências, dada a inexistência de controles das transferências, ausência de rotinas de acompanhamento das referidas transferências (supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos, análise e acompanhamento das prestações de contas, etc.) e de instauração/finalização de Tomadas de Contas Especial – TCE. Verificou-se, ainda, na seleção de beneficiários ao PNRA, fragilidade nas rotinas de verificação de informações relevantes para a seleção de candidatos e de levantamento e saneamento das impropriedades identificadas no processo seletivo ao PNRA.

Quanto à “Informação e Comunicação”, a SR - 26, assim como todo o Incra, possui Intranet para a divulgação de informações de cunho institucional, o que inclui dados



sobre Programas de Governo, normativos internos, entre outros. Quanto à comunicação externa, faz-se uso de página da Internet, a qual é gerenciada pelo Incra Sede.

O componente “Monitoramento” foi avaliado tendo por escopo as recomendações e determinações dos órgãos de controle. Observou-se a insuficiência de medidas no tratamento do Plano de Providências Permanente da Unidade Prestadora de Contas - UPC, tendo em vista o lapso temporal entre a emissão das recomendações e a adoção de providências e a permanência de pendências de recomendações emitidas pelo Órgão de Controle Interno - OCI. Dessa forma, conclui-se que o monitoramento das providências para mitigar inconsistências apuradas na unidade é insuficiente para garantir a eliminação dos riscos.

Ressalta-se que as áreas avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Superintendência Regional do Incra – SR - 26. Diante do exposto, não se pode afirmar com razoável certeza quanto à suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos da UPC.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O Órgão de Controle Interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UPC (Unidade Prestadora de Contas) considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UPC, a mesma foi atendida?

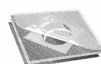
A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos com determinação para a Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins – SR-26 e com a posterior verificação do atendimento pela CGU. Concluído o levantamento, verificou-se que, no exercício de 2015, não foi expedido acórdão do TCU com determinação expressa para acompanhamento por este Órgão de Controle Interno.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos § 6º e 7º do Art. 9º da DN/TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, realizou a avaliação do cumprimento de recomendações emitidas considerando a seguinte questão de auditoria: A Unidade mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU? Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactaram a gestão da unidade?

Para seleção das recomendações a serem verificadas utilizou-se como critério aqueles presentes no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013 e que se encontravam diretamente abrangidas no escopo dos trabalhos de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2015, o que resultou na seleção de quatro das treze recomendações emitidas no exercício 2014, quais sejam:

- Implementar rotinas para verificar e monitorar se as informações apresentadas nos formulários de inscrição para o Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e coletadas em entrevistas estão em conformidade com a Norma de Execução nº 45, que



dispõe sobre procedimentos técnicos e administrativos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária;

- Adotar procedimentos que permitam avaliar a conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenado na base de dados do Sistema Nacional de Projetos de Assentamento - Sipra, especialmente quanto aos candidatos e os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária;

- Promover a segregação de funções das atividades de coleta, lançamento e controle ligadas ao módulo de Cadastramento e Beneficiários do Sistema Sipra, de forma a evitar que um mesmo servidor realize mais de uma dessas atividades;

- Apurar a responsabilidade administrativa dos servidores que deram causa à existência de diversos formulários de inscrição sem devida inserção dos dados no Sipra; e

- Estabelecer uma política de controle de acesso ao sistema Sipra de modo que as funções exercidas pelos usuários sejam compatíveis com o perfil de acesso permitido.

Nessa linha, a análise resultou nas informações demonstradas na tabela em sequência.

Tabela – Análise da implementação das recomendações da CGU referentes às contas de 2013 e relacionadas ao escopo das contas de 2015.

Status	Quantidade	%
Atendida	1	20
Prorrogada	-	-
Em Análise pelo Controle Interno	-	-
Cancelada	-	-
Reiterada	4	80
Total	5	100

Fonte: Preparado pela CGU com base em informações extraídas de sistemas corporativos.

Pelo exposto, observa-se que das recomendações em que o gestor teve ciência e que guardam relação com os temas abordados nesta auditoria, resta pendência de 80%, o que denota deficiência no monitoramento. Cabe destacar que considerando as auditorias realizadas em exercícios anteriores, houve uma pequena evolução quanto ao cumprimento de recomendações exaradas por este Órgão de Controle.

A ausência de adoção de providências para sanar maior parte das irregularidades identificadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407471, no tocante aos procedimentos técnicos e administrativos para a seleção de candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e no gerenciamento de informações lançadas no sistema Sipra resultou na ocorrência de novas irregularidades que serão tratadas em ponto específico deste relatório. Cabe destacar que essas irregularidades podem impactar na própria missão da unidade, qual seja a implementação da política pública de reforma agrária como instrumento de promoção da justiça social.

É importante destacar que as atividades de Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), estão relacionadas com todas as outras ações desenvolvidas pela unidade, pois é a partir do cadastro, seleção e homologação das famílias no PNRA que são planejadas e executadas as demais ações do Incra, a exemplo de concessão de benefícios a assentados, implantação de infraestrutura em assentamentos, caracterizando-se como atividade de relevância para a Instituição.

Cabe mencionar também que apesar de a unidade não contar com um setor específico responsável pela implementação das recomendações expedidas por este Órgão de



Controle Interno, verificou-se que em 2014 e 2015 houve uma evolução no que diz respeito ao acompanhamento dessas recomendações por parte da SR-26, tendo sido apresentadas ao longo do referido exercício informações relacionadas ao seu monitoramento. Ocorre que apesar de monitoradas pela unidade, as providências para saná-las dependiam da adoção de providências de cunho gerencial (e diretamente relacionadas aos controles internos administrativos da unidade) não implementadas.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do Relatório de Correição considerando as seguintes questões de auditoria? A UPC está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia consistiu na avaliação do Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD.

A partir dos exames aplicados, concluiu-se que a Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins incluiu o Relatório de Correição a partir do Sistema CGU-PAD. Observou-se, ainda, que os PAD instaurados estão sendo registrados no sistema CGU-PAD.

Cabe destacar que o relatório extraído do sistema CGU/PAD informa que foram cadastrados três processos no referido sistema. No entanto, a unidade informou que apenas dois processos foram instaurados e instruídos no âmbito da Superintendência Regional e o outro, instaurando pela sede do Incra, mesmo sendo referente a atos que ocorreram no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins.

As medidas adotadas pela Unidade em exercícios anteriores foram suficientes para promover o cumprimento da legislação no tocante à inserção tempestiva de dados no sistema CGU-PAD.

2.8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente

relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Palmas/TO.

Nome: JOSE LEO VIEIRA JUNIOR
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: NELMA SUELY ANDRADE CASTRO PEREIRA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Tocantins

Achados da Auditoria - nº 201601577

1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Execução financeira da Ação Orçamentária 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais com despesas inelegíveis.

Fato



A Ação Orçamentária 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, no que se refere ao Plano Orçamentário “Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária”, teve, como meta física para a Superintendência Regional do Incra, o assentamento de 694 famílias e, como meta financeira, a dotação orçamentária de R\$ 229.500,00.

Segundo informação constante do Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a referida Ação, a ser implementada de forma direta ou descentralizada, encontra-se descrita conforme transcrito a seguir:

“Priorização, a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos. “

Conforme extraído do sistema corporativo Tesouro Gerencial, os recursos despendidos pela Superintendência Regional do Incra tiveram a destinação constante da tabela a seguir:

Tabela – Execução de Despesas – Plano Orçamentário Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Nome	Despesa Liquidada
Diárias no país.	89.063,85
Combustíveis e Lubrificantes e Automotivos.	9.500,00
Manutenção e Conservação de Veículos.	20.414,14
Limpeza e Conservação.	1.955,66
Total	120.933,65

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da SR-26 e extração Tesouro Gerencial.

Em relação às despesas executadas, verificou-se a realização de despesas com “manutenção e conservação de veículos”, despesas essencialmente administrativas, incompatíveis com a finalidade da Ação Orçamentária sob comento. Da mesma forma, foram realizadas despesas com “limpeza e conservação”, as quais também não estão contempladas entre as elegíveis para a alocação de recursos da Ação Orçamentária sob comento.

Diante da aparente impropriedade, dada a verificação da realização de despesas administrativas com a dotação destinada à execução das atividades inerentes ao Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária alocados na Ação Orçamentária 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, foi dada ciência à Unidade Prestadora de Contas, a qual, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, apresentou a seguinte manifestação:

“Informa-se que até o exercício financeiro de 2011 havia na estrutura dos programas finalísticos a ação orçamentária 2272-Gestão e Administração do Programa - GAP responsável pelas despesas de custeio no âmbito de cada programa. A partir do exercício de 2012, PPA 2012-2015, essa ação foi extinta, assim o custeio de cada ação orçamentária ocorreria por meio da própria ação.

Vale mencionar que embora haja no âmbito da estrutura orçamentária da autarquia a ação orçamentária 2000 - Administração da Unidade,



Plano orçamentário 03 - Despesas Administrativas Gerais, a mesma não custeia despesas administrativas (combustíveis e manutenção de veículos) das áreas finalísticas.

Dessa maneira a programação desses gastos, assim como o custeio ficam a cargo de cada área finalística responsável pela execução das atividades a serem executadas no âmbito da SR(26)/TO.

Disponibiliza-se, em anexo, o espelho do SIOP contendo dados que demonstram a programação desses gastos por meio das ações finalísticas.

Quanto ao valor alocado no subelemento de despesa Limpeza e conservação, informa-se que se trata de um erro de classificação de despesa conforme documentação em anexo.”

Conforme consignado no espelho do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - Siop, que, segundo a Unidade “contempla dados que demonstram a programação desses gastos (administrativos) por meio das ações finalísticas”, a realização de despesas (justificativa por localização de gastos) no Plano Orçamentário 0004 – Titulação e Destinação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, se daria conforma quadro a seguir:

Quadro – Extrato do Espelho da Despesa – Plano Orçamentários da Ação 211A.

Plano Orçamentário	Detalhamento das Aplicações (Natureza)
0004 - Titulação e Destinação de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária	33901400 – Diárias - Civil 33903000 – Material de Consumo 33903300 – Passagens e Despesas com Locomoção 33903600 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoas Físicas 33903900 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoas Jurídicas

Fonte: OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016 – Espelho da Despesa.

Assim, restou confirmada a flexibilização, no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da destinação do recurso destinado à implementação de ação finalística, o qual foi utilizado na realização de despesas administrativas, o que pode ter resultado na baixa execução da meta física, de 371 famílias, o que corresponde a 53,45% da estabelecida.

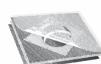
1.1.2 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Disponibilização parcial de processos individuais de beneficiários assentados pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins - SR/26 no exercício de 2015.

Fato

Tendo em vista que na auditoria anual de contas relativa ao exercício de 2013 (Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407471), verificou-se a existência de fragilidades no tocante ao cadastramento e gerenciamento de informações dos beneficiários do PNRA, cujas recomendações encontram-se pendentes de atendimento, foi realizada ação de controle de avaliação dos resultados da gestão, complementada com análises



realizadas na auditoria anual de contas, cujos resultados encontram-se no presente Relatório.

De acordo com a Superintendência Regional do Incra – SR-26, durante o exercício de 2015 foram assentadas 372 famílias em 99 Projetos de Assentamentos no Estado do Tocantins, sendo que a maioria destes se concentra no norte do Estado, pertencentes à Unidade Avançada de Araguatins/TO, com 57 Projetos, em que foram assentadas 265 famílias. Registra-se que o Incra no Tocantins conta com três unidades avançadas que funcionam nos municípios de Araguaína, Gurupi e Araguatins, além da sede que funciona na Capital Palmas.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201600097-05, de 18 de fevereiro de 2016, foi solicitada à UPC a disponibilização da totalidade de processos referentes a esses 99 assentamentos, tendo sido disponibilizados, no que se refere à UA Araguatins, 164 processos. Ou seja, 101 processos de famílias que foram assentadas não foram disponibilizados.

Cabe informar que, durante visita da equipe de auditoria à Unidade Avançada de Araguatins, o chefe da Unidade relatou que os processos não haviam sido localizados, não sabendo informar se os mesmos foram devidamente instruídos.

O quadro abaixo detalha a situação apontada:

Quadro – Famílias assentadas no âmbito da SR/26 no exercício 2015

UNIDADE	FAMÍLIAS ASSENTADAS	PROCESSOS ENCAMINHADOS	PROJETOS DE ASSENTAMENTO
SEDE/PALMAS	18	18	12
UA ARAGUAÍNA	31	24	18
UA GURUPI	58	56	12
UA ARAGUATINS	265	164	57
TOTAIS	372	262*	99

Fonte: elaborado pela CGU.

*110 (centos e dez) processos não foram encaminhados pelo Incra à CGU/TO.

É importante mencionar que o processo administrativo individual deverá ser formalizado por ocasião do cadastramento, seleção, homologação e assentamento de beneficiários, contendo todos os documentos previstos no artigo 9º da Instrução Normativa INCRA Nº 30, de 24 de fevereiro de 2006.

Registra-se, ainda, que a análise dos candidatos a beneficiários de parcelas dos assentamentos depende dos documentos disponibilizados pelas famílias para verificação no tocante à veracidade das informações prestadas e posterior inserção dos dados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra.

Diante do exposto, restou registrada a disponibilização parcial de processos individuais de beneficiários assentados pela SR/26, requisitados pelo OCI, com o agravante do desconhecimento do gestor quanto à efetiva autuação e adequada instrução dos referidos processos.

Causa

Como causa estruturante identificou-se a existência de fragilidades nos controles internos administrativos das Unidades Avançadas relacionados ao processo de cadastramento e seleção de famílias, haja vista que a análise dos candidatos depende dos documentos disponibilizados pelas famílias para verificação no tocante à veracidade das informações prestadas e posterior inserção dos dados no sistema Sipra.

Como conduta, é necessário citar a dos servidores responsáveis pela execução do cadastramento, seleção e homologação, os quais não agiram de acordo com o disposto na Instrução Normativa nº 30, de 24 de fevereiro de 2006.

Adicionalmente, registra-se a atuação do Superintendente, visto que, de acordo com o Regimento Interno do Incra (art. 132) compete ao mesmo aprovar a seleção de candidatos e autorizar o assentamento de famílias, de acordo com as normas específicas. Dessa forma, caberia ao Superintendente verificar o cumprimento da referida norma, IN nº 30, de 24 de fevereiro de 2006, pelas Unidades Avançadas quanto à obrigatoriedade de formalização dos processos administrativos individuais das famílias assentadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme norma vigente - Norma de Execução nº 45/2005, o processo administrativo individual é formalizado após a homologação dos candidatos aprovados e classificados no SIPRA. Menciona-se que o próprio sistema no processo de homologação gera as peças técnicas básicas para abertura do Processo, como: Relação de Beneficiário; Memorando e FAI - folha de avaliação individual.

Quanto aos processos que não foram formalizados e/ou encaminhados a essa Controladoria, estes são da jurisdição das Unidades Avançadas do INCRA em Gurupi, Araguaína e Araguatins, contudo, esta Regional do Tocantins (sede) envidará esforços para certificar a existência dos mesmos, bem como providenciar a formalização e a instrução dos que faltam.”

Análise do Controle Interno

Observa-se que a Unidade Prestadora de Contas, em suas manifestações, não apresentou informações e/ou esclarecimentos que pudessem elidir ou modificar o consignado no presente registro, restringindo-se a informar providência futura a ser efetivada.

Em que pese a Unidade Prestadora de Contas ter informado que balisa seus procedimentos de acordo com o estipulado na Norma de Execução nº 45/2005, os referido procedimentos deveriam respeitar o estipulado na Instrução Normativa INCRA nº 30, de 24 de fevereiro de 2006.

Recomendações:

Recomendação 1: Certificar-se da existência de processos administrativos individuais para a totalidade de famílias assentadas durante o exercício de 2015. Diante da inexistência, apurar a responsabilidade administrativa dos servidores que deram causa à existência de famílias assentadas sem a devida formalização dos processos administrativos individuais necessários para avaliar o atendimento dos critérios estabelecidos na Norma de Execução Nº 45, de 25 de agosto de 2005.

Recomendação 2: Promover a segregação de funções das atividades de coleta, lançamento e controle ligadas ao módulo de Cadastramento e Beneficiários do Sistema Sipra, de forma a evitar que um mesmo servidor realize mais de uma dessas atividades.

Recomendação 3: Implementar rotinas para verificar e monitorar se as informações lançadas no Sipra guardam conformidade com os processos administrativos individuais

das famílias assentadas, os quais deverão ser formalizados em etapa anterior ao lançamento das informações no sistema e da etapa de aprovação da seleção de candidatos.

1.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Irregularidades na seleção e homologação de famílias assentadas na 2ª Etapa do Assentamento Água Fria II.

Fato

Por meio da Portaria Incra/SR-26 Nº 085, de 10 de novembro de 1998, criou-se o Projeto de Assentamento Água Fria II, Código Sipra TO0168000, localizado no município de Tocantínia/TO, com previsão de criação de 148 unidades agrícolas familiares.

Considerando que o assentamento possuía área de reserva legal de 50% da área total do imóvel, conforme determinava a legislação da época e que a respectiva reserva não havia ainda sido averbada junto aos órgãos competentes, e ainda, considerando que houve alteração na atual legislação para demarcação da reserva legal na região para 35% da área total, o gestor optou por realizar estudos para promover a remarcação da área com o objetivo de assentar novas famílias que se encontravam acampadas na frente da Unidade do Incra há mais de um ano.

Após realização de estudo de viabilidade para alteração na configuração do projeto de assentamento em referência, a equipe técnica da SR/26 concluiu que não havia óbice legal para a remarcação da reserva legal e então criou-se uma nova área denominada de 2ª Etapa do Projeto de Assentamento Água Fria II, em que foram assentadas aproximadamente quarenta famílias.

Após análise dos processos administrativos individuais dos beneficiários e vistoria realizada pela equipe de auditoria nos trabalhos de campo pertinentes à execução da ação de controle relativa à Ordem de Serviço nº 201600097 (Avaliação de Resultado da Gestão), verificou-se a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) Beneficiários que não atendem às normas do PNRA:

Verificou-se que existem beneficiários que não atendem aos requisitos estabelecidos na Norma de Execução Nº 45, de 25 de agosto de 2005, especialmente quanto aos arts. 5º e 6º da referida norma. O quadro abaixo relata as principais ocorrências identificadas.

Quadro – Inconsistências nas informações de famílias assentadas no PA Água Fria II

Código Sipra	Data homologação	Ocorrência	NE Nº 45 - dispositivo descumprido.
TO016800000412	14 de novembro de 2014	Na data da homologação, a beneficiária era funcionária contratada pelo município de Palmas (professora), admitida em 30 de maio de 2014.	Art 6º, inciso I.
TO016800000392	21 de junho de 2014	Na data da homologação em 21 de junho de 2014, a beneficiária era sócia da empresa CNPJ 06.130.689/0001-55. Cabe destacar que consta no processo individual o Ofício nº 3827, de 03 de outubro de 2014, enviado pelo Ministério Público Federal em que este Órgão questionava ao Incra o motivo do cônjuge não constar como beneficiário do PA Água Fria. A instauração desse processo foi uma demanda do cônjuge e o	Art 6º, inciso III.



		inquérito foi instaurado pelo MPF em 26 de junho de 2014. No entanto, de acordo com os dados no Sipra, a beneficiária teve sua inscrição homologada em 21 de junho 2014, ou seja, anteriormente à instauração do processo e não houve manifestação da Unidade no tocante à demanda do MPF. É possível concluir que houve alteração nos dados do Sipra pois o processo instaurado pelo MPF que questionava a não inclusão da família no sorteio apresentava data posterior à que consta na RB. Ou seja, a Unidade optou por homologar o cadastro com data retroativa sem que houvesse justificativa para tal fato.	
TO016800000405	21 de junho de 2014	Na ficha de inscrição e Relação de Beneficiários - RB não constam os dados do cônjuge, sendo que este era proprietário da empresa CNPJ 01.749.721/0001-61 e faleceu em 18 de julho de 2014, após a homologação. A assentada tornou-se beneficiária da pensão por morte do cônjuge.	Art 6º, inciso III.
TO016800000410	21 de junho de 2014	Cônjuge é beneficiário do PNRA, e foi anteriormente assentado no PA Nova Canaã.	Art 6º, inciso IV.
TO016800000416	14 de novembro de 2014	Na ficha de inscrição consta que a beneficiária era solteira. No entanto, na RB constam os dados do cônjuge, sendo que este na data de homologação, em 14 de novembro de 2014, era proprietário da empresa CNPJ 00.355.897/0001-76.	Art 6º, inciso III.
TO016800000408	21 de junho de 2014	Beneficiário do Auxílio-doença Previdenciário desde a data de 02 de dezembro de 2013. Não constam dados do cônjuge.	Art 6º, inciso VIII.
TO016800000378	20 de junho de 2014	Extração do Sipra informa que o assentado é beneficiário de lote no PA Água Preta/MA, Cod. MA45500000129.	Art 6º, inciso IV.
TO016800000383	21 de junho de 2014	Cônjuge possui vínculo empregatício com a empresa JPA Dist. Peças Automotivas – admissão em 18 de novembro de 2013.	Art 6º, inciso III.
TO016800000401	21 de junho de 2014	Beneficiária é servidora pública municipal de Loreto/MA, desde 01 de setembro de 1997. Cônjuge com vínculo no relatório Anual de Informações Sociais - RAIS, datado de 03 de novembro de 2005 com a empresa CNPJ 07.444.090/0001-59.	Art 6º, inciso I.
TO016800000396	21 de junho de 2014	Beneficiária do Programa Nacional de Habitação Urbana – Condomínio Residencial Lago Sul-Palmas/TO. Aposentada por idade e beneficiária de pensão por morte do cônjuge.	Art 5º, inciso I.
TO016800000386	21 de junho de 2014	Funcionário da empresa Service Lim. Atacadista Prod. Limpeza. Admissão em 01 de outubro de 2012.	Art 5º, inciso I.
TO016800000404	21 de junho de 2014	Aposentada por idade.	Art 5º, inciso I.

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU com base em pesquisas realizadas em sistemas corporativos.

b) Assentados que não residem na parcela.

Em levantamento ocupacional realizado por técnicos da Unidade identificaram-se diversos beneficiários que não residem no lote.

Quadro – Relação de assentados que não residem na parcela

Código Sipra	Data homologação	Ocorrência
TO016800000407	21 de junho de 2014	Beneficiário do Amparo Social ao Idoso. Data nascimento em 24 de junho de 1947. RB não consta dados do cônjuge. Pesquisas



		demonstraram que o cônjuge é servidora municipal do município de Marianópolis/TO desde 01 de abril de 2005. Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional o beneficiário não reside na parcela
TO01680000422	14 de novembro de 2014	Beneficiário do Auxílio-doença previdenciário desde 26 de agosto de 2014. Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional o beneficiário não reside na parcela.
TO016800000415	14 de novembro de 2014	Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional o beneficiário não reside na parcela.
TO016800000411	21 de junho de 2014	Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional, o beneficiário não reside na parcela.
TO016800000424	14 de novembro de 2014	Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional, o beneficiário não reside na parcela.
TO016800000421	14 de novembro de 2014	Conforme Laudo Supervisão Ocupacional, o beneficiário não reside na parcela.
TO016800000425	22 de novembro de 2014	Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional, o beneficiário não reside na parcela. Cônjuge possui vínculo empregatício com a empresa CNPJ 21.667.142/0001-87 Admissão em 08/05/2013.
TO016800000414	14 de novembro de 2014	Conforme Laudo Supervisão Ocupacional, o beneficiário não reside na parcela. Beneficiária é presidente da Associação dos Pequenos Produtores Rurais da Nova Vida do Projeto de Assentamento Água Fria II.
TO016800000418	14 de novembro de 2014	Conforme Laudo de Supervisão Ocupacional, a beneficiária não reside na parcela.

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU com base na análise dos processos disponibilizados.

c) Relação de Beneficiários - RB desatualizada:

Verificou-se que nos processos administrativos individuais formalizados pelo Incra os candidatos relacionados no quadro a seguir constam como desistentes por motivos diversos. No entanto, na RB emitida pelo Incra em 29 de janeiro de 2016 esses candidatos constam como contemplados e homologados nos processos de seleção ocorridos entre 20 de junho de 2014 e 14 de novembro de 2014.

Quadro – Candidatos desistentes que constam de RB emitida pelo Incra.

Código Sipra	Data Homologação	Justificativa para desistência
TO016800000389	21 de junho de 2014	Declaração do beneficiário de 08 de junho de 2015 alegando motivo de saúde.
TO016800000393	21 de junho de 2014	Espelho da Unidade Familiar constante no Processo nº 54400.000685/2014-14 informa que o beneficiário desistiu antes do sorteio.
TO016800000406	21 de junho de 2014	Espelho da Unidade Familiar constante no Processo nº 54400.000675/2014-89 informa que o beneficiário desistiu antes do sorteio.
TO016800000419	14 de novembro de 2014	Não consta Informação quanto ao motivo da desistência. Apenas na capa do processo administrativo individual nº 54400.001357/2014-35 consta a informação escrita a lápis.
TO016800000394	21 de junho de 2014	Não consta Informação quanto ao motivo da desistência. Apenas na capa do processo administrativo individual nº 54400.001000688/2014-58 consta a informação escrita a lápis.
TO016800000377	20 de junho de 2014	Declaração do beneficiário rasurado de 15 de fevereiro de 2016, alegando motivo de saúde., conforme Processo administrativo nº 54400.000686/2014-69, fl. 21.
TO016800000388	21 de junho de 2014	Espelho da Unidade Familiar constante no Processo nº 54400.000675/2014-89 informa que o beneficiário desistiu antes do sorteio.

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU com base na análise dos processos disponibilizados.



Ressalta-se que a RB é gerada a partir do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra, o qual, conforme verificado, encontra-se desatualizado, não permitindo identificar eventuais alterações ocorridas nas informações inicialmente lançadas.

Adicionalmente, cabe relatar que, durante inspeção realizada por este Órgão de Controle em 02 de fevereiro de 2016, verificou-se que os assentados, até aquela data, não haviam recebido nenhum tipo de estrutura básica como acesso a água, energia elétrica, estradas ou acesso a créditos e, ainda, que os assentados que residem no local moravam em barracos de lona, em condições precárias e relataram que as vezes recebiam apenas cestas básicas fornecidas pelo Incra, as quais não atendiam suas necessidades mínimas de alimentos e que ainda estavam impedidos pelo órgão de procurar emprego, pois os servidores do Incra os haviam alertado que se estivessem empregados poderiam perder a área.

Por fim, cabe destacar que o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407471 já apontava as fragilidades nos processos de cadastramento, seleção e homologação de famílias no âmbito da Superintendência Regional do Incra - SR/26 e que resultaram em recomendações para adoção de medidas preventivas e corretivas. No entanto, até a presente data, não foram identificadas providências, pelo contrário, houve um agravamento da situação já apontada no referido relatório, caracterizando reincidência da falha.

Diante do exposto, conclui-se que o assentamento de famílias na área sob comento foi operacionalizado com diversas falhas (área de reserva legal, seleção de famílias que não atendem aos pré-requisitos do PNRA) que comprometem a qualidade de vida das famílias assentadas, o atingimento dos propósitos do PNRA e, até mesmo, a realização do acompanhamento da implementação do referido Programa Governamental pelo órgão de controle.

Causa

Como causa estruturante identificaram-se fragilidades nas atividades de cadastramento e seleção de famílias pela SR-26, haja vista que a Unidade não realiza adequadamente o levantamento de informações do perfil dos candidatos ao PNRA.

Conforme regimento interno do Incra (caput do art. 116) cabe à Divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:

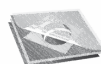
“II – De Implantação de Assentamentos:

- a) Proceder ao cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas retomadas ou vagas em projetos de assento de reforma agrária e de colonização;*

[...]

- e) Gerenciar o sistema de informações referente aos projetos de reforma agrária;”*

Nesse sentido, os responsáveis pelo serviço de Implantação de Assentamentos, subordinado à Divisão de Obtenção de Terras da SR/26, durante o exercício de 2015, deixaram de atuar conforme atribuições prevista no regimento interno o que resultou na homologação de famílias que não atendem às normas do PNRA.



É importante mencionar também a atuação inadequada do Superintendente no caso, visto que de acordo com o Regimento Interno do Incra (art. 132) compete ao mesmo aprovar a seleção de candidatos e autorizar o assentamento de famílias, de acordo com as normas específicas. Nesse caso, caberia ao Superintendente adotar medidas para mitigar as fragilidades nos processos de seleção dessas famílias.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Considerando os trabalhos realizados por esse Órgão de Controle Interno, bem como o Acórdão nº 775/2016 - Plenário, do Tribunal de Contas da União que resultou no bloqueio de 71 (setenta e um) beneficiários no referido Projeto de Assentamento, informa-se que, visando atender aos dois órgãos de controle, esta Regional do INCRA/TO realizará o levantamento ocupacional de todo o projeto de assentamento a fim de sanar os indícios de irregularidades apontados. ”

Análise do Controle Interno

Observa-se que a Unidade Prestadora de Contas, em suas manifestações, não apresentou informações e/ou esclarecimentos que pudessem elidir ou modificar o consignado no presente registro, restringindo-se a informar providência futura a ser efetivada.

Recomendações:

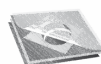
Recomendação 1: Adotar procedimentos que permitam avaliar a conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenado na base de dados do Sipra, especialmente quanto aos candidatos e os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Recomendação 2: Implementar rotinas para verificar e monitorar se as informações apresentadas nos formulários de inscrição para o PNRA e coletadas em entrevistas estão em conformidade com os normativos vigentes (Decreto nº 8.738, de 03 de maio de 2016; a Norma de Execução nº 45 , de 25 de agosto de 2005, dentre outros) que dispõem sobre procedimentos técnicos e administrativos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

Recomendação 3: Estabelecer um cronograma de implantação das ações de infraestrutura para atendimento das necessidades das famílias assentadas na 2ª Etapa do PA Água Fria II, garantindo no mínimo, o acesso à moradia, água, energia elétrica e vias de acesso aos lotes.

Recomendação 4: Adotar providências com vistas a confirmar as situações de inconsistência relativas a beneficiários do PNRA registradas e, se confirmadas, exigir, de acordo com o estipulado na Norma de Execução nº 70, de 12 de maio de 2008, o ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos, bem como a desocupação da parcela de Reforma Agrária, com o cancelamento de documentos de titularidade eventualmente emitidos.

Recomendação 5: Confirmadas as situações de inconsistência relativas a beneficiários do PNRA registradas, efetuar denúncia ao Ministério Público Federal.



1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Ocupação irregular de lotes, inconsistência dos dados lançados no sistema Sipra e morosidade na regularização de áreas ocupadas irregularmente no Projeto de Assentamento (PA) Capivara.

Fato

Em análise à Relação de Beneficiários – RB do Projeto de Assentamento Capivara, localizado no município de Porto Nacional/TO, emitida em 29 de janeiro de 2016, aos dados lançados no Sistema de Informações de Projeto de Reforma Agrária – Sipra, e, ainda, com base na inspeção *in loco* realizada em 02 de fevereiro de 2016 em parcelas de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, verificou-se a existência de lotes ocupados sem que estes estivessem devidamente identificados na Relação de Beneficiários do referido Assentamento; inconsistências nos dados lançados em relação à legislação do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA; e, ainda, morosidade na regularização de áreas ocupadas irregularmente.

As parcelas em que estas falhas foram identificadas são:

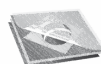
Lote 07 – Após análise do processo 54400.001386/2001-82, constatou-se que em 03 de abril de 2001 esta área foi homologada em favor do assentado com código de beneficiário nº. TO019500000080, CPF nº. ***.313.911-** e do seu cônjuge CPF nº. ***.836.811-**, sendo o Título de Domínio emitido pelo Incra em 16 de dezembro de 2003.

Por meio da Notificação nº 248, emitida em 08 de abril de 2009, ou seja, decorridos aproximadamente oito anos da data de homologação do assentado, o órgão comunicou ao beneficiário que identificou inconsistências nos dados cadastrais no Sipra e solicitou justificativas. Ressalta-se que o cônjuge é funcionário público municipal de Palmas/TO, com vínculo estatutário, admitida em 23 de julho de 1992, data bem anterior ao benefício. Na notificação, o Incra alegou também que o beneficiário não residia no local do projeto de assentamento.

Após análise das justificativas apresentadas, o Incra determinou a exclusão do beneficiário e a desocupação da parcela. Ocorre que na fiscalização realizada *in loco* em 02 de fevereiro de 2016, e conforme informações de outros assentados, a área continua sendo ocupada pela mesma família mesmo após ter havido sua exclusão da RB. Não existe evidências de outras providências adotadas pelo Órgão para desocupação da área.

Lote 20 - Consta no processo nº 54400.000212/2001-01 o espelho da unidade familiar e o código de beneficiário nº. TO019500000073 na qual identifica o casal assentado homologado em 14 de março de 2001. Após falecimento do beneficiário, o cônjuge alegou em 08 de abril de 2009 que por problemas de saúde comprovado por laudos médicos não poderia continuar ocupando a área e solicitou ao Incra a alienação do imóvel. Em junho/2013, a assentada faleceu e segundo relatos de outros assentados a área encontra-se abandonada. Não há outras informações no processo que demonstrem as medidas adotadas pelo órgão.

Lote 30 – Consta na RB como beneficiário a pessoa física CPF Nº ***.520.991-**, homologado em 13 de dezembro de 1999. Ocorre que, de acordo com o Processo administrativo individual nº 54400.000240/2001-10, formalizado em 21 de fevereiro de 2001 esse beneficiário solicitou ao Incra em 04 de dezembro de 2000 a homologação e legitimação dessa área que já ocupava irregularmente.



Do exposto, conclui-se que houve inserção de dados no sistema Sipra com data de homologação retroativa à data de solicitação de regularização pelo beneficiário. Não foi possível identificar o ocupante inicial do lote devido ao Incra não ter disponibilizado o respectivo processo individual.

Ressalta-se que o beneficiário recebeu o Título de Domínio TO019500000044 em 16 de dezembro de 2003 e que consta do processo uma Certidão de Quitação de Débitos emitida pela Incra em 13 de novembro de 2013.

Por fim, o beneficiário emitiu em 03 de setembro de 2014 uma Procuração Pública e constituiu como procuradores as pessoas físicas de CPF Nº ***.656.521-** e CPF Nº ***.786.351-** para, “em caráter irrevogável, irretratável, para vender, ceder, hipotecar, alienar, financiar ou a qualquer título onerar o Lote 30”. Registra-se que o documento foi entregue ao Incra e não consta no processo manifestação por parte deste Órgão.

Na verificação *in loco* não foi possível localizar o referido beneficiário e segundo informações de outros assentados, atualmente a área é ocupada por terceiros. Cabe destacar que decorridos aproximadamente dezessete anos da data de homologação da área e já com o Título de Domínio sob Condição Resolutiva emitido desde 2003, e tendo o beneficiário cumprido as Cláusulas e Condições de pagamento instituído no referido documento, a legislação permite ao assentado alienar o lote desde que isto ocorra com a anuência do Incra e o interessado atenda às condições previstas no PNRA.

No caso sob comento, o Incra não apresentou quaisquer informações do novo ocupante e não há documentos que atestem que a área foi alienada. Também não há registro de notificação ou levantamento ocupacional realizado pelo Incra mesmo tendo recebido uma procuração pública com amplos poderes para negociação da área.

Lote 32 – Do Processo Administrativo individual nº 54400.000239/2001-95 constam os dados do beneficiário original, CPF Nº ***.573.321-**, homologado em 13 de dezembro de 1999. Registra-se que o referido assentado recebeu o Título de Domínio em 16 de dezembro de 2003 e, após quitação de débitos da área, em 26 de outubro de 2012, o Incra emitiu a Certidão de Quitação do lote número 32.

Após esta data, não constam no referido processo documentos ou informações que atestem a ocupação do lote pelo assentado, mesmo tendo sido realizado pelo Órgão levantamento ocupacional do assentamento. Ressalta-se que, quando da inspeção *in loco*, outros assentados informaram que a área atualmente pertence a outra pessoa que a teria adquirido do beneficiário original há alguns anos. Cabe informar que na RB ainda consta o nome do ex-assentado.

Lote 33 – De acordo com o processo nº 54400.000534/2001-41 a área foi homologada em favor do beneficiário CPF Nº. ***.004.491-**, conforme Contrato de Assentamento Código TO019500000075, em 06 de abril de 2001, contendo previsão de que o lote era inegociável pelo período de dez anos.

Em 23 de julho de 2002, foi realizada uma vistoria técnica no assentamento a qual identificou que o respectivo lote foi negociado (vendido) sem o consentimento do Incra e que o atual ocupante CPF Nº ***.675.749-** não residia na área, sendo esta utilizada como uma chácara de moradia esporádica, com utilização por terceiros, em desacordo com os objetivos do PNRA.

Também ficou constatado que o cônjuge do ocupante não-beneficiário é servidor público do município de Palmas/TO, com vínculo estatutário desde 23 de julho de 1992. Portanto, o ocupante não atende ao perfil do programa.

De acordo com o processo nº 54400.001362/2002-12 formalizado pela Incra para reintegração de posse do lote, o ocupante irregular apresentou defesa e em 08 de outubro de 2009 se recusou a desocupar a área.

Em 09 de abril de 2015, um novo processo nº 54400.000321/2015-15 foi formalizado, tendo como objetivo a regularização e legitimação do lote nº 33, em nome do cônjuge CPF Nº ***.310.001-** do ocupante irregular. Cabe destacar que a ficha de inscrição preenchida em 09 de junho de 2015, apresenta as seguintes inconsistências nos dados:

IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE FAMILIAR –

MULHER CANDIDATA/Campo 12 - Informa que a candidata não exerce função pública - Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/G/Nº.1898, de 14 de julho de 2009, encaminhado ao gestor municipal de Palmas, o Incra solicita informação se a candidata pertence ao quadro efetivo do município. Não consta no processo a resposta dada pelo município, mas outros documentos elaborados por técnicos da Unidade relatam o vínculo empregatício, e na própria defesa administrativa apresentada em 09 de outubro de 2009, a candidata confirma exercer a função de servidora municipal.

HOMEM CANDIDATO/Campo 13 – Informa que não é co-participante de estabelecimento comercial ou industrial – Por meio de consulta realizada em sistema de registro de empresa, verificou-se que o cônjuge é proprietário da empresa individual CNPJ 77.914.406/0001-04, com data de abertura de 03 de outubro de 1978 e ativa desde 08 de março de 2006, com atividade principal no comércio varejista de mercadorias – hipermercados.

Cabe informar também que durante os trabalhos de campo, inspeção *in loco* no Assentamento Capivara, a equipe realizou vistoria no lote 33 e constatou que o atual ocupante citado anteriormente não reside na área. No lote 33, a equipe conversou com um terceiro, que é encarregado de cuidar da propriedade.

A situação apontada além de caracterizar o comércio irregular de lotes do PNRA, também demonstra que o ocupante irregular não pode ser beneficiário do PNRA por contrariar a Norma de Execução Nº.45, de 25 de agosto de 2005 no tocante aos critérios eliminatórios citados nessa legislação, a saber:

“Art. 6º. Não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária, a que se refere esta norma, seguindo os seguintes Critérios Eliminatórios:

I – Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a).”

Decorridos aproximadamente quatorze anos desde que foi identificada a ocupação irregular, o Incra não adotou medidas suficientes para a reintegração da área, pelo contrário, os documentos demonstram a tentativa do Órgão em regularizar uma família que não se adequa ao PNRA.

Lote 38 – Após análise do Processo Administrativo nº 54400.000232/2001-73, verificou-se que a área foi homologada em 13 de dezembro de 1999 para o beneficiário TO019500000022, CPF Nº ***.054.761-** e em 16 de dezembro de 2003 foi emitido o Título de Domínio.

Em 08 de abril de 2009, o Incra emitiu a Advertência nº 236 em decorrência do Levantamento Ocupacional que identificou a construção de um templo religioso na área



destinada à expansão urbana do lote 38. Trata-se de uma área dividida em lotes na qual todos os assentados são beneficiários de um lote para construção de moradia.

Ocorre que o lote destinado à exploração de atividades rurais foi negociado sem a anuência do Incra. Segundo informações colhidas durante a vistoria, os servidores do Incra foram informados que a área foi negociada e tem conhecimento de que atualmente o lote é ocupado por outra família. O beneficiário originário mudou-se para outro município e não há registro da adoção de providências por parte do Incra desde 02 de abril de 2008 para regularizar a ocupação irregular ou promover o processo de retomada.

Lote 43 – Vistoria realizada no lote constatou que a área é ocupada pelo beneficiário TO019500000095, assentado desde 31 de agosto de 2007. No entanto, este assentado não consta na RB emitida em 29 de janeiro de 2016.

Para maiores esclarecimentos, solicitou-se ao Incra o processo individual do assentado para devida análise. No processo 54400.003215/2007-83 consta o levantamento ocupacional realizado em 03 de março de 2009, no qual informa que o assentado explora diretamente a parcela com produção de arroz e maracujá. Ainda assim, o órgão notificou o assentado alegando que este não residia na parcela.

Após outra vistoria, realizada em 26 de junho de 2013, os técnicos do Incra informaram que a parcela encontrava-se abandonada e foi solicitada a desocupação da área.

Em 08 de abril de 2014, o beneficiário encaminhou defesa e apresentou documentos (atestados médicos) para comprovar a necessidade de afastamento para tratamento médico. Existem também diversas declarações de outros assentados que afirmam que o beneficiário explora e reside no lote.

Diante dos fatos apresentados e buscando novas informações, a equipe conversou com o beneficiário que informou que adquiriu a área em agosto/2007 com o consentimento do Incra e que a ex-assentada do lote é irmã da atual Chefe da Divisão de Administração da Superintendência Regional do Incra - SR/26. Trata-se da ex-beneficiária de CPF nº ***.650.931-**, assentada em 26 de abril de 2001, conforme Contrato de Assentamento TO019500000066, processo administrativo nº 54400.000210/2001-11.

Cabe destacar que a cláusula Quarta do Contrato TO019500000066 estabelece que a parcela contratada é inegociável pelo prazo de dez anos, nos termos do Artigo 189 da Constituição Federal. Desta forma, considerando que o contrato firmado com a ex-assentada data de 26 de abril de 2001, a parcela estava impedida de ser negociada pelo período determinado.

Portanto, restou evidenciado que a anuência dada pelo Incra na transação de compra e venda da parcela descumpriu a legislação e o estabelecido no próprio contrato.

É importante afirmar que o novo ocupante da área demonstrou atender ao estabelecido nas normas do PNRA e ocupa o lote desde 2007.

Lote 44 – Inicialmente cabe relatar que esta equipe de auditoria solicitou ao Incra, por meio da Solicitação de Auditoria 201600097/003, de 04 de fevereiro de 2016, todos os processos individuais de famílias assentadas e dos ex-assentados no lote 43.

Consta na Relação de Beneficiários que os primeiros assentados do PA Capivara foram homologados em 13 de dezembro de 1999 e não foi disponibilizado o processo individual do beneficiário inicial do lote 44.

Em 25 de abril de 2001, foi formalizado o Contrato de Assentamento TO019500000079, tendo como beneficiário o assentado CPF nº. ***.422.581-** para regularização de área ocupada irregularmente.

Em 16 de dezembro de 2003, foi expedido o Título de Domínio, sob Condição Resolutiva da área e, devido a problemas familiares (filho sofreu acidente e ficou paraplégico), o assentado solicitou em 09 de setembro de 2005, autorização para o afastamento da área para acompanhar o filho durante tratamento.

Ressalta-se que não consta no processo individual nº 54400.001387/2001-27 a manifestação do Incra, mas no Espelho da Unidade Familiar, emitido em 30 de abril de 2007, consta a situação do beneficiário como “ELIMINADO” e como motivo do afastamento a venda de benfeitorias sem consentimento do Incra. Ocorre que o assentado eliminado, em 30 de abril de 2007, já havia negociado a área com o comprador CPF nº. ***.139.491-**, sem a anuência do Incra.

Após realização de levantamento ocupacional em 02 de abril de 2009, o Incra formalizou o processo nº 54400.001374/2009-13 para retomada da área e solicitou ao ocupante irregular sua desocupação.

Diante da recusa do ocupante irregular, o Incra ajuizou ação alegando descumprimento da legislação. O ocupante apresentou defesa e recorreu da decisão que determinava o atendimento do pleito. O último documento anexado ao processo data de 18 de janeiro de 2010 e corresponde ao Despacho/AGU/PGF/PFE/INCRA/SR-26/Nº 11/2010, no qual a procuradoria encaminha o processo para a Divisão de Desenvolvimento do Incra, em razão da contestação do ocupante irregular.

Em vistoria realizada no lote 44 por este Órgão de Controle e, com base nas informações colhidas junto aos assentados, restou evidenciado que o lote está sendo atualmente ocupado por um terceiro ocupante que não reside na parcela e que sua filha casada é quem reside no local. O Incra não apresentou outras informações que pudessem esclarecer a situação do lote 44, apenas é possível concluir que não consta na RB o nome do ocupante atual.

Lote 46 – Os dados constantes na RB informam que a área foi homologada em 27 de novembro de 2001 para os beneficiários CPF Nº ***.282.201-** e seu cônjuge CPF Nº ***.171.921-**.

Ocorre que o cônjuge nasceu em 31 de março de 1987 e na data da homologação estava com quatorze anos de idade. Ademais, na base de dados do Sipra constam também informações de outro cônjuge, de CPF Nº ***.041.851-**.

Desta forma, restou evidenciado que o sistema Sipra apresenta inconsistências de dados dos beneficiários do lote 46.

Registra-se, ainda, que consulta realizada em sistemas corporativos também revelou que o assentado reside na cidade de Palmas, trabalhou em diversas empresas e atualmente é motorista da empresa de CNPJ 11.016.877/0001-97, admitido em 13 de novembro de 2014.

Apesar de a equipe de auditoria ter solicitado todos os processos individuais dos assentados no PA Capivara, não foi disponibilizado o processo do assentado em referência. Dessa forma, não foi possível efetuar uma análise adequada no tocante ao atendimento da legislação e as divergências nos dados do Sipra em relação ao cônjuge ou ao ex-cônjuge.

Causa

Fragilidades identificadas no serviço de Implantação de Projetos de Assentamentos, especificamente nas atividades de seleção de famílias e na Divisão de Desenvolvimento no tocante a falta de planejamento e realização de vistorias.

Como conduta tem-se que os servidores responsáveis pelos serviços de Implantação de projetos não agiram de acordo com o disposto na Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, especialmente quanto aos critérios eliminatórios previstos no artigo 6º da referida Norma.

Quanto aos servidores responsáveis pelo Desenvolvimento de Projetos, caberia planejar e executar vistorias rotineiramente e supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e assim promover tempestivamente as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas, conforme artigos 117 e 130 do Regimento Interno da Unidade.

Nesse sentido, os responsáveis pelas duas áreas da SR-26 durante o exercício de 2015 deixaram de atuar conforme suas atribuições regimentais e de forma a evitar a ocorrência de ocupação irregular ou de famílias que não atendem as normas previstas no PNRA.

Cabe também menção à omissão do Superintendente no caso, visto que de acordo com o Regimento Interno do Incra (art. 136) cabe ao mesmo planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afetas às respectivas unidades, o que restou demonstrado não ter sido realizado de forma adequada, haja vista que os relatórios expedidos pela equipe técnica e de levantamento ocupacional realizados em exercícios anteriores relatavam a ocupação irregular em parcelas no PA Capivara.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Diante da constatação expedida pelo órgão de controle interno a Regional realizará o levantamento ocupacional do projeto de assentamento visando apurar as inconsistências apontadas. ”

Análise do Controle Interno

Observa-se que a Unidade Prestadora de Contas, em suas manifestações, não apresentou informações e/ou esclarecimentos que pudessem elidir ou modificar o consignado no presente registro, restringindo-se a informar providência futura a ser efetivada.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar cronograma no âmbito da SR/26 para realização de levantamento ocupacional nos assentamentos, com objetivo de adotar as medidas administrativas e/ou judiciais para regularização das áreas ocupadas sem anuência do Incra.

Recomendação 2: Adotar procedimentos que permitam avaliar a conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenado na base de dados do Sipra, especialmente quanto aos candidatos e os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.



Recomendação 3: Implementar rotinas para verificar e monitorar se as informações apresentadas nos formulários de inscrição para o PNRA e coletadas em entrevistas estão em conformidade com os normativos vigentes (Decreto nº 8.738, de 03 de maio de 2016; a Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005, dentre outros), que dispõem sobre procedimentos técnicos e administrativos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Inserção de beneficiários da Reforma Agrária, relativos ao PA Capivara, no Sistema Sipra, sem a correspondente identificação da área destinada a família.

Fato

Consta na Relação de Beneficiários - RB de famílias assentadas no PA Capivara a assentada F. L .M, CPF Nº. ***.569.289-**, e seu cônjuge R.M G, CPF Nº. ***.561.959-**. No entanto, na RB não existe informação de qual lote foi destinado a essa família. A homologação como beneficiário do PNRA ocorreu em 10 de dezembro de 2009.

Pesquisas preliminares revelaram que tanto o beneficiário como o seu cônjuge são funcionários de empresas e que estes desempenham suas atividades laborais na cidade de Palmas, local onde residem.

Após análise da RB do PA Capivara constatou-se que em todos os outros lotes já existem famílias assentadas. Ademais, outros assentados e o presidente da associação do assentamento informaram que esta família não está assentada em nenhum lote do respectivo PA. Também não houve por parte do Incra disponibilização do processo individual dessa família assentada.

Desta forma, conclui-se que houve apenas inserção de dados no sistema. Esta situação revela fragilidades na execução do PNRA já identificada no Relatório de Auditoria nº. 201407471 no tocante ao processo de cadastramento, seleção e homologação de famílias no âmbito da SR/26.

Cabe ainda salientar que, conforme informado pela Superintendência Regional, o sistema Sipra, utilizado para inserção e gerenciamento dos dados das famílias, não permite identificar todas as alterações ocorridas nas informações inicialmente lançadas, as quais podem ser modificadas sem identificação do responsável pela alteração.

Causa

Como causa estruturante identificou-se fragilidade no cadastramento de beneficiários do PNRA, já que consta a inclusão de família sem a correspondente identificação da área a ela destinada.

É importante mencionar também a atuação inadequada do Superintendente no caso, visto que de acordo com o Regimento Interno do Incra (art. 132) compete ao mesmo aprovar a seleção de candidatos e autorizar o assentamento de famílias, de acordo com as normas específicas.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Informa-se que no levantamento ocupacional do projeto de assentamento a ser realizado pela Regional essa situação será analisada e, caso o beneficiário não tenha o perfil para ser assentado conforme dispõe a legislação, esta Regional adotará os procedimentos para sua exclusão do PNRA. Por outro lado, tendo o perfil e, prevalecendo a situação da inexistência de vaga no Projeto de Assentamento (PA) o beneficiário retornará a condição de candidato para participar de processo de seleção em possíveis lotes retomados ou em outro PA.”

Análise do Controle Interno

Observa-se que a Unidade Prestadora de Contas, em suas manifestações, não apresentou informações e/ou esclarecimentos que pudessem elidir ou modificar o consignado no presente registro, restringindo-se a informar providência futura a ser efetivada.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar providências com vistas a confirmar a situação de inconsistência relativa a beneficiário do PNRA registradas na presente constatação e, se confirmadas: exigir, de acordo com o estipulado na Norma de Execução nº 70, de 12 de maio de 2008, o ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos, bem como a desocupação da parcela de Reforma Agrária, com o cancelamento de documento de titularidade eventualmente emitido; e, ainda, efetuar denúncia ao Ministério Público Federal.

Recomendação 2: Adotar procedimentos que permitam avaliar a conformidade entre os documentos físicos e o que está armazenado na base de dados do Sipra, especialmente quanto aos candidatos e os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

Recomendação 3: Implementar rotinas para verificar e monitorar se as informações lançadas no Sipra guardam conformidade com os processos administrativos individuais das famílias assentadas, os quais deverão ser formalizados em etapa anterior ao lançamento das informações no sistema e da etapa de aprovação da seleção de candidatos.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Irregularidades na subdivisão, pela Superintendência Regional do Incra, de lote existente no PA Capivara, com a destinação do mesmo a beneficiários que não atendem aos pré-requisitos estabelecidos nos normativos vigentes.

Fato

Por meio de análise dos processos formalizados no exercício de 2015, verificou-se que o lote 34 do Projeto de Assentamento (PA) Capivara, localizado no município de Porto Nacional/TO foi subdividido informalmente em três áreas e assentadas três famílias. O Memorial Descritivo do lote 34 descreve uma área total de 21,8434 hectares.

Para melhor compreensão, relataremos o processo de ocupação da área desde o primeiro ocupante até esta data.

Solicitou-se ao Incra, por meio da Solicitação de Auditoria nº. 201600097, de 21 de janeiro de 2016, em decorrência dos trabalhos de Auditoria de Avaliação dos



Resultados da Gestão – ARG, os processos formalizados de todos os ocupantes do lote 34, desde sua criação.

Ressalta-se que mesmo tendo solicitado ao órgão todos os processos desde o primeiro ocupante, não foram disponibilizados os documentos e/ou processo do ocupante inicial da área.

No entanto, foi disponibilizado o Processo Administrativo nº 54400.000527/2001-40 que se refere a ocupação irregular da área pelo ocupante CPF Nº ***.588.121-**. Este ocupante solicitou ao Incra a homologação e legitimação do imóvel que ocupava e o Incra homologou a parcela em 02 de abril de 2001 em seu favor, conforme Contrato de Assentamento TO019500000071, homologado em 14 de março de 2001.

Posteriormente, o Incra formalizou o Processo Administrativo nº 54400.0002042/2009-48 para retomada da parcela, em razão da ocupação da área por outra pessoa. Trata-se de um funcionário público militar aposentado que adquiriu a área sem a anuência do Órgão. A esse respeito, o Relatório de Atividades elaborado por servidores do Incra, datado de 01 de outubro de 2009 relata a ocupação irregular e consigna notificação do novo ocupante.

Diante da recusa do ocupante irregular em desocupar a área, o Incra recorreu à Justiça Federal para reintegração definitiva de posse da parcela 34, sendo que a justiça proferiu sentença favorável ao Órgão em 16 de novembro de 2012.

Segundo o Memorando nº 681/INCRA/SR-26/TO/D, de 23 de dezembro de 2013, encaminhado ao Chefe da Procuradoria Regional da SR-26/T, após a sentença, o ocupante irregular desocupou o imóvel, o qual, no entanto, estava sendo ocupado por uma nova família que prestava serviço (atividade rural) ao ocupante irregular do imóvel, família esta que foi intimada em 29 de abril de 2014 e notificada a desocupar a área no prazo de sessenta dias.

Consta da documentação disponibilizada para análise que, após a desocupação da área ocupada irregularmente, o Incra subdividiu o referido lote em três parcelas denominadas de 34, 34 A e 34 B.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº. 2016000097/003 de 04 de fevereiro de 2016, solicitaram-se documentos ou análises técnicas realizadas pelo Órgão que fundamentaram o parcelamento da área. Em resposta, o Incra apresentou a seguinte justificativa:

“Devido à ocupação irregular o lote foi objeto de ação de retomada na justiça, como o mesmo é próximo a Palmas, mediante levantamento topográfico, a Regional decidiu pela subdivisão do lote em três a fim de atender as demandas no âmbito da SR(26)TO.”(sic)

A justificativa apresentada revela que a Unidade realizou o parcelamento da área sem promover estudos técnicos anteriores que demonstrassem a viabilidade econômica para sua exploração. Cabe salientar que o Incra é o órgão responsável por estabelecer a fração mínima de parcelamento de cada área destinada aos projetos de reforma agrária e que a definição do tamanho de cada parcela do PA Capivara ocorreu no período de sua criação, quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento de Assentamento – PDA, com realização de estudos para sua definição. Para alterar as áreas definidas anteriormente, seria imprescindível a realização de estudos técnicos de modo a garantir que a parcela mínima permanecesse suficiente para que uma família assentada pudesse trabalhar e garantir o seu sustento, o que não foi evidenciado.

Considerações a respeito da seleção dos beneficiários dos lotes encontram-se a seguir:

Lote 34 B - Conforme consta no Processo Administrativo nº 54400.000251/2015-03 o Memorial Descritivo da área denominada de Lote B é de 7,3374 hectares.

A equipe de auditoria realizou vistoria na área e constatou que a família que prestava serviços ao ocupante irregular do Lote 34, após a subdivisão foi assentada no Lote 34 B. Segundo relato dessa família beneficiária atual da área, após a notificação para desocupação por parte de servidores do Órgão, a família solicitou regularização da área pois residia na casa existente no lote 34 e não tinha outro lugar para morar com os filhos menores e alegou que se enquadrava nas normas do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

Em 27 de março de 2015 o beneficiário foi incluído no sistema Sipra e homologado na Relação de Beneficiários - RB. Trata-se de uma família carente que necessita dos recursos financeiros como apoio inicial para sua manutenção na propriedade e que mesmo tendo sido beneficiado com o lote 34 B, não dispõe de recursos financeiros para construir uma casa e atualmente está residindo na casa de parentes (sogros) que já são assentados em outro lote deste PA.

A equipe técnica do Incra encaminhou em 22 de janeiro de 2016 para o Superintendente Regional comunicado, no qual informa que o cadastro e a seleção *“atendeu a norma vigente e solicita ratificação do ato de homologação e legitimação da família, com efeito retroativo à data da sua homologação no SIPRA”*. (sic)

Ou seja, primeiro os dados foram inseridos no sistema Sipra e homologados pelos servidores responsáveis pela área de Implantação de Projetos e Assentamento, e, posteriormente, encaminhados para o Superintendente para ratificação. Registra-se que, em 28 de janeiro de 2016, o Superintendente ratificou a homologação com efeito retroativo à data de homologação constante no Sipra.

Ocorre que a Norma de Execução nº 45, de 25, de agosto de 2005, art. 9º, Seção IV – Etapa de Homologação, diz:

“A etapa de Homologação é o ato formal de aprovação pelo Superintendente Regional dos candidatos(as) selecionados(as) como beneficiários(as) da reforma agrária, com emissão da Relação de Beneficiário(os) – RB, contendo os nomes dos candidatos(as) selecionados(as), dados do Projeto de Assentamento, data de homologação da seleção e assinaturas do Superintendente Regional e Chefe da Divisão de Suporte Operacional.”

Desta forma, restou evidenciado que a homologação ocorreu sem a anuência do Superintendente Regional, que ratificou o ato praticado por servidores que não detinham a competência legal para homologar tal ato. Caberia aos servidores responsáveis pela Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento as etapas de cadastramento e seleção de candidatos e a homologação deveria ser uma etapa sequencial a este processo de responsabilidade exclusiva do Superintendente Regional.

Cabe destacar que, segundo informações apresentadas pelo Incra e extraídas do Sistema de Informações de Projetos de Assentamento – Sipra, não existem pessoas inscritas em lista de espera no PA Capivara, apesar de ser uma área muito valorizada no mercado local e que o Órgão alegou que a subdivisão teve como objetivo atender a demanda de candidatos na SR/26.

Lote 34 – Formalizou-se o Processo Administrativo nº 54400.000252/2015-40 relativo ao beneficiário CPF Nº. ***.581.041-** em 27 de março de 2015, cuja legitimação do cadastro e seleção no sistema Sipra se deu por ato do Superintendente Regional datado de 28 de janeiro de 2016. Segundo informações apresentadas na Ficha de Inscrição o



interessado é divorciado, não é co-participante de estabelecimento comercial (proprietário ou sócio) e não possui filhos menores.

Segundo o Memorial Descritivo e Cálculo Analítico de Área, o novo lote 34 apresenta área de 7,3306 hectares.

Pesquisas realizadas demonstraram que o beneficiário é o sócio responsável pela Empresa Domingos de Souza Gomes – ME, CNPJ 33.575.804/0001-78, nome de fantasia HB Construtora, data de abertura 19 de janeiro de 1990, localizada na cidade de Miracema do Tocantins/TO e que tem como atividade principal ‘Construção de edifícios’.

O item III do artigo 6º da Norma de Execução nº 45 estabelece que não poderá ser beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA:

“III – Proprietário(a), quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a).”

A situação apontada demonstra que o beneficiário prestou informações inverídicas ao Incra que não realizou as pesquisas necessárias para atestar as informações prestadas pelo interessado durante o processo de cadastramento e seleção.

Lote 34 A - Formalizou-se o Processo Administrativo nº 54400.000253/2015-94 relativo ao beneficiário CPF Nº. ***.998.563-** também em 27 de março de 2015, com legitimação do cadastro e da seleção no sistema Sipra por ato do Superintendente Regional datado de 28 de janeiro de 2016.

Instrui este processo ficha de inscrição, de 24 de abril de 2013, que se encontra rasurada e contempla informações inverídicas, no que se refere ao campo 16 que informa erroneamente que o cônjuge do interessado *“não é aposentado por invalidez”*. Registra-se que o referido cônjuge, de CPF Nº ***.867.291-**, é aposentado por invalidez desde 25 de agosto de 2010.

Diante do exposto, conclui-se que as etapas de cadastramento, seleção e homologação dos Lotes 34 e 34 A foram realizadas pela SR - 26 da mesma forma que o relatado para o Lote 34 B, ou seja, em um primeiro momento os dados foram inseridos no sistema Sipra e homologados pelos servidores responsáveis pela área de Implantação de Projetos e Assentamento, e, posteriormente, encaminhados para o Superintendente para ratificação, o que somente ocorreu em janeiro de 2016, ratificando as correspondentes homologações com efeito retroativo à data de homologação constante no sistema Sipra e, dessa forma, descumprindo a legislação no tocante à competência e sequência de cada etapa.

Por fim, dos três beneficiários assentados no antigo lote 34, apenas o assentado no lote 34 B demonstrou atender os requisitos estabelecidos pelo PNRA.

Causa

A causa para a ocorrência registrada resultou da tomada de decisão das instâncias administrativas responsáveis pelo Serviço de Implantação de Assentamentos, subordinado à Divisão de Obtenção de Terras, de fracionar lote destinado à Reforma Agrária sem que fosse realizado qualquer estudo capaz de demonstrar a manutenção da viabilidade econômica de sua exploração e, ainda, de permitir sua ocupação por beneficiários que não atenderam os pré-requisitos estabelecidos na Norma de Execução nº 45, de 25, de agosto de 2005.



Como conduta tem-se a identificação de deficiências na atuação da equipe dos Serviços de Implantação e do chefe do Chefe da Divisão Obtenção de Terras da unidade, a quem compete (conforme art. 116, *caput*, do regimento interno do Incra) coordenar e supervisionar as atividades do Serviço de Implantação de Assentamentos da SR-26.

É importante destacar que de acordo com o artigo 136 do Regimento Interno do Incra, cabe ao Superintendente Regional planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades afeta às respectivas unidades. Dessa forma, restou evidenciado a omissão do Superintendente, conforme determina o respectivo regimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Informa-se que a Regional encaminhará equipe técnica visando realizar estudo de viabilidade capacidade e geração de renda do referido lote.

Quanto ao beneficiário de CPF Nº. ***.581.041-** a situação do mesmo será verificada em levantamento ocupacional a ser realizado pela Regional, caso a inconsistência ainda não tenha sido sanada o mesmo será notificado a regularizar a situação ou desocupar a parcela. Vale mencionar que em cruzamentos recentes realizados pelo Tribunal de Contas da União essa irregularidade não foi constatada.

Relativo ao beneficiário CPF Nº. ***.998.563-** menciona-se que conforme o artigo nº 6, inciso VIII, aposentadoria por invalidez não enquadra o cônjuge ou companheiro.”

Análise do Controle Interno

Observa-se que a Unidade Prestadora de Contas, em suas manifestações, não apresentou informações e/ou esclarecimentos que pudessem elidir ou modificar o consignado no presente registro.

Em que pese a manifestação da Unidade que “aposentadoria por invalidez não enquadra o cônjuge ou companheiro”, o caso concreto aborda, no que se refere ao preenchimento do formulário de Inscrição de Candidata e Candidato ao Programa Nacional de Reforma Agrária, em falha de preenchimento do referido formulário passível de suspensão da aptidão de participação no Programa Nacional de Reforma Agrária, conforme transcrição a seguir do extrato das Orientações Gerais, constantes do referido formulário:

“II – NÃO PODERÁ PARTICIPAR DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA AQUELE CANDIDATO QUE:

[...]

j) aposentada (o) por invalidez (quando os dois integrantes da unidade familiar estiverem enquadrados);

l) omitir neste instrumento declaração que dele devia constar, ou nele inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante para Seleção ao Programa Nacional de Reforma Agrária. ”



Recomendações:

Recomendação 1: Realizar estudos técnicos que demonstrem a adequabilidade do novo formato territorial (fracionamento do lote 34 do PA Capivara), no sentido de promover com os meios de produção disponíveis, a sustentabilidade das famílias assentadas.

Recomendação 2: Estabelecer mecanismos de controle em que o fracionamento de áreas ocorra após a realização de estudos técnicos realizados pelos setores competentes da SR-26, que permitam demonstrar a viabilidade econômica e a possibilidade de desenvolvimento sustentável na área fracionada.

Recomendação 3: Adotar providências com vistas a confirmar as irregularidades no cadastramento, seleção e homologação de famílias assentadas registradas na presente constatação e, se confirmadas: exigir, de acordo com o estipulado na Norma de Execução nº 70, de 12 de maio de 2008, o ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos, bem como a desocupação da parcela de Reforma Agrária, com o cancelamento de documento de titularidade eventualmente emitido.

Recomendação 4: Confirmadas as situações de inconsistência relativas a beneficiários do PNRA registradas, efetuar denúncia ao Ministério Público Federal.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência no planejamento das fiscalizações das transferências voluntárias concedidas pela Superintendência Regional do Incra.

Fato

Foram avaliadas as rotinas de fiscalizações das transferências voluntárias concedidas pela UPC, as quais totalizaram no exercício sob exame o valor de R\$ 7.744.491,66, de um total de R\$ 16.819.132,51. Foi considerado, para determinação da amostra, o universo de dez convênios com vigência no exercício de 2015 e um convênio com vigência até 24 de junho de 2014, mas que, no Sistema de Convênios - Siconv, consta como “prestação de contas em análise”.

Destes convênios, cinco encontram-se no Siconv na situação de anulados (776970, 806533, 806568, 806571 e 806572) e um não tem a situação cadastrada (806559). Em relação ao último, após solicitação de justificativas, verificou-se que este também encontra-se anulado, mas com demanda judicial movida pelo conveniente.

A amostra, de seis convênios, englobou três convênios vigentes (787117, 795793 e 601059), um convênio anulado (806533), um convênio anulado com demanda na justiça (806559) e o convênio nº 701021, cuja prestação de contas consta no Siconv como em análise, o que está de acordo com o § 2º do art. 60 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, devido ao fato desta não ter sido aprovada, tendo o Incra solicitado a devolução de R\$ 631.221,63.

Dos três convênios vigentes analisados, um ainda não teve suas atividades iniciadas e outro teve o objeto concluído antes do exercício de 2015, sendo que o conveniente



propôs a utilização dos recursos provenientes do rendimento das aplicações financeiras em serviços semelhantes aos do objeto do Convênio em outros assentamentos. Sendo assim, um convênio estava vigente e tinha serviços iniciados para ser fiscalizado (787118), além de um convênio concluído que ainda dependia de fiscalização para se aprovar a prestação de contas (701021).

Ressalta-se que o Superintendente Regional da SR-26 informou que foram realizadas três fiscalizações no Convênio nº 787118, em 02 de maio de 2015, 22 a 27 de junho de 2015 e em 10 de julho de 2015, embora na documentação analisada não conste qualquer relatório relativo à fiscalização de 22 a 27 de junho de 2015.

Considerando-se que o cronograma de atividades do convênio prevê a realização de aulas presenciais para assentados nos períodos de 28 de janeiro a 07 de fevereiro de 2015, e de 22 de junho a 14 de julho de 2015, o único relatório de fiscalização que teria sido realizada durante a execução das principais etapas do convênio, não está acostado aos autos do processo.

Ademais, o Relatório da fiscalização de 02 de maio de 2015 trata de uma reunião realizada para se planejar as atividades do terceiro módulo dos cursos de Magistério e Agroecologia, objeto do convênio.

Tendo em vista o identificado, solicitou-se ao Gestor, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601577/003, que apresentasse justificativas para:

- i) A inexistência de relatório de viagem referente à fiscalização do Convênio nº 787118, que seria realizada no período de 22 a 27 de junho de 2015, período este que consignaria um dos melhores momentos para se fiscalizar o objeto do convênio sob comento, tendo em vista que o cronograma de atividades previstas no projeto previu a realização de aulas presenciais para os períodos de 28 de janeiro a 07 de fevereiro de 2015 e 22 de junho a 14 de julho de 2015; e
- ii) A aparente superficialidade do Relatório de Viagem referente a 02 de maio de 2015, no qual restou consignada a realização de uma reunião de planejamento e não uma fiscalização, situação atípica em se considerando o montante representativo de recursos descentralizados

Em relação ao solicitado, registra-se a ausência de apresentação de justificativa para os fatos apontados.

Quanto ao Convênio nº 701021, cuja prazo final foi 24 de junho de 2014, foi informada a realização de uma fiscalização no período de 25 a 29 de agosto de 2014. Porém, esta não foi concluída e não gerou relatório. Registra-se que a fiscalização final no referido convênio se deu no período de 11 a 16 de maio de 2015, dez meses após o prazo final de vigência do Convênio sob comento.

Considerando que as fiscalizações não foram planejadas para os melhores períodos, além da morosidade em se realizar fiscalizações para avaliação de prestações de contas e que alguns relatórios não se referem a fiscalizações e, portanto, não são efetivos, conclui-se que o controle das fiscalizações se mostra ineficiente.

Causa

Tem-se como causa estruturante a ausência de normativos instituídos para disciplinar o planejamento das fiscalizações e acompanhamento das transferências concedidas no âmbito da Superintendência Regional.

Adicionalmente, a deficiência na atuação dos responsáveis pela Divisão de Desenvolvimento no que se refere ao planejamento das ações de fiscalização das transferências concedidas o ocasionou, dentre outras, a realização de fiscalizações intempestivas.

Ressalta-se que, segundo o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra:

“Art. 117. À Divisão de Desenvolvimento - SR(00) compete coordenar, executar e supervisionar a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamento, por meio das seguintes atividades, dentre outras:

I – De Infra-estrutura:

[...]

d) analisar, elaborar, supervisionar e fiscalizar os convênios, contratos, protocolos, parcerias e demais instrumentos congêneres firmados no âmbito de sua competência; ”

Portanto, a fiscalização dos convênios é uma das atribuições da Divisão de Desenvolvimento - SR 26.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-26/TO/G/Nº 877, de 21 de julho de 2016, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“ Com relação ao convênio nº 787118, item I da Solicitação de Auditoria nº 201601577/003, informa-se que por um lapso, o relatório de fiscalização supracitado não foi anexado ao processo, a fim de sanar essa falha em anexo disponibiliza-se o respectivo relatório.

No período de 28/01 a 07/02/2015, item II da Solicitação de Auditoria nº 201601577/003, realmente não ocorreram atividades de campo para acompanhamento e fiscalização, devido o curto espaço de tempo (apenas duas semanas de aulas) em meses habitualmente escassos em recursos orçamentários no INCRA. Entretanto, os fiscais do convênio basearam o acompanhamento na análise documental do relatório de execução de atividades da conveniente e dos diários de classe de ambas as turmas do curso. Os diários de classe, são assinados pelos professores e coordenação, comprovando a frequência dos alunos.

Já dentro do segundo período (22/06 a 14/07/2015), foi efetuado um acompanhamento de campo, técnico e contábil, durante o tempo escola, ocorrido em 10/07/2015, cujo relatório já consta no processo.

Ainda nesse segundo período, durante o tempo comunidade, foi efetuado um acompanhamento técnico de campo, entre 22 a 27/06/2015, cujo relatório abordado na questão anterior segue em anexo, para juntada ao processo e correção do equívoco de sua ausência nos autos.

Informa-se ainda que a reunião de planejamento é uma atividade pedagógica constante no Plano de Trabalho do Convênio, onde Coordenação do Curso, juntamente com os representantes das entidades parceiras do PRONERA organizam as tarefas do módulo que inicia.

Entretanto, apesar de toda a importância pedagógica dessa atividade organizativa de preparativos para receber um total de cento e oitenta alunos na escola,

para as atividades de reunião de planejamento e avaliação, não estão previstos no orçamento do convênio, recursos a serem destinados para a realização destas reuniões.

A fiscalização do convênio ocorre consistentemente, na observância de todas as atividades previstas no Plano de Trabalho, mesmo as que não hajam destinação de recursos (sic). A fiscalização é efetivada pelo simples ato da presença do fiscal do convênio na reunião, comprovando a execução da atividade prevista em Plano de Trabalho, sendo descritos em ata os assuntos abordados.

Outrossim, o autor do relatório não relata em duplicidade o que consta em ata assinada por todos os participantes, destacando-se portanto, a importância da leitura atenta da ata que registrou os temas abordados no evento do qual participou o fiscal de acompanhamento do convênio.”

Análise do Controle Interno

Apesar de informado pela Unidade Prestadora de Contas, esta não disponibilizou o relatório relativo à fiscalização do Convênio nº 787118 no período de 22 a 27 de junho de 2015.

Não foram apresentadas, também, justificativas quanto à morosidade para se realizar a fiscalização do Convênio nº 701021.

Quanto à superficialidade do Relatório de Viagem referente a 02 de maio de 2015, a afirmação de que “*A fiscalização é efetivada pelo simples ato da presença do fiscal do convênio na reunião, comprovando a execução da atividade prevista em Plano de Trabalho, sendo descritos em ata os assuntos abordados*” comprova a falha na atuação dos agentes responsáveis pela fiscalização e acompanhamento das transferências concedidas, visto que sequer elaboram relatórios especificando o atendimento e a execução das obrigações previstas no Plano de Trabalho.

Observa-se que a Unidade Prestadora de Contas, em suas manifestações, não apresentou informações e/ou esclarecimentos que pudessem elidir ou modificar o consignado no presente registro.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver sistemática de acompanhamento das transferências concedidas que preveja a realização de fiscalizações dos objetos constantes dos termos celebrados de forma a aferir ou refutar as informações apresentadas nas prestações de contas, sejam elas parciais e/ou finais.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles/acompanhamento das transferências concedidas.

Fato

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201601577/001, o Superintendente Regional da SR-26/INCRA encaminhou o Questionário de Avaliação de Controles Internos - QACI preenchido, reconhecendo as falhas a seguir:

- A SR-26 não dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) das transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo;
- Existem rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes firmados com os convenientes, mas apresentam fragilidades que demandam aprimoramento devido à falta de servidores, ocorrendo sobrecarga de atribuições;

- Não existem rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da SR-26;
- Não existe normativo/rotina que especifica prazos para análise das prestações de contas parciais, avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados;
- Não existem normativos/rotinas formalizados que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas;
- A SR-26 não oferta cursos ou dispõe de cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final;
- A SR-26 não supervisiona a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas;
- Não há rotina definida que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio firmado por parte dos técnicos da SR-26, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento;
- Não existe normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especiais - TCE, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UPC sejam regularizadas pela entidade conveniente;
- Não existem procedimentos instituídos visando o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle;
- Não há, na SR-26, normativo/rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial; e
- A SR-26 não dispõe de controle adequado da instauração e finalização de TCE (planilhas de controles de processos, fases e prazos; sistemas computacionais de controle).

Diante do exposto, verificou-se a existência de diversas fragilidades nos controles internos relacionados ao acompanhamento das transferências voluntárias concedidas. A inexistência de quaisquer normativos e/ou rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento dos ajustes pode resultar na ocorrência de desvios dos recursos concedidos, inexecução dos objetos pactuados, dentre outros.

Causa

Tem-se como causa estruturante a ausência de normativos instituídos para disciplinar o planejamento das fiscalizações e acompanhamento das transferências concedidas no âmbito da Superintendência Regional. Adicionalmente, a ocorrência de diversas situações pode comprometer o referido acompanhamento, a saber: falta de servidores, que pode ocasionar sobrecarga de atribuições; não oferta de cursos ou cartilhas que orientem os convenientes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final; e, ainda, inexistência de supervisão, por parte da Superintendência Regional, da qualidade do trabalho de análise das prestações de contas.

Segundo o Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA:



“Art. 117. À Divisão de Desenvolvimento - SR(00)D compete coordenar, executar e supervisionar a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamento, por meio das seguintes atividades, dentre outras:

I – De Infra-estrutura:

[...]

d) analisar, elaborar, supervisionar e fiscalizar os convênios, contratos, protocolos, parcerias e demais instrumentos congêneres firmados no âmbito de sua competência; “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601577/003, de 22 de junho de 2016, foi dado conhecimento dos fatos à Unidade examinada, a qual, até o encerramento dos trabalhos, em 08 de julho de 2016, não apresentou manifestações.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver sistemática de acompanhamento das transferências concedidas que preveja a realização de fiscalizações dos objetos constantes dos termos celebrados de forma a aferir ou refutar as informações apresentadas nas prestações de contas, sejam elas parciais e/ou finais.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação do Plano de Providências Permanente da SR-26.

Fato

A fim de efetuar análise das informações sobre providências adotadas pela UPC para dar cumprimento às recomendações emitidas pela CGU e dispostas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407471, referente às contas de 2013, verificou-se a consistência entre as informações constantes no Relatório de Gestão 2015 da SR-26 e na última atualização do Plano de Providências apresentado pela unidade em 04 de agosto de 2015.

Para seleção das recomendações a serem verificadas utilizou-se como critério aquelas que tinham relação com os temas que devem compor o presente Relatório de Auditoria Anual de Contas, conforme escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º e 7º do Art. 9º da DN/TCU nº 147/2015.



Como resultado das análises efetuadas elaborou-se o seguinte quadro:

QUADRO – Análise do cumprimento das recomendações da CGU efetuadas em 2014.

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório	Situação Atual das Recomendações	Item específico da Parte “achados de auditoria” do Relatório
201407471	1.2.3.2 CONSTATAÇÃO Fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional do Estado do Tocantins/SR-26.	Recomendações: 1; 2; 3 e 4 - Pendente de atendimento, com impacto na gestão Recomendação 5 – Atendida	1.1.2.1, 1.1.2.2, 1.1.2.3, 1.1.2.4 e 1.1.2.5.

Fonte: Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407471, Relatório de Gestão 2013, Atualização do PPP em 04 de agosto de 2015 e informações apresentadas pelo Incra durante os trabalhos de auditoria.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601577

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Palmas (TO)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Senhor Eliseu Padilha

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Superintendência Regional do Incra no Estado de Tocantins (SR-26), expresso a opinião descrita a seguir acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo definido, as ocorrências relevantes verificaram-se na gestão do macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento consistidas nos registros de disponibilização parcial de processos individuais de beneficiários assentados pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins - SR/26, de ocupação irregular de lotes, inconsistência dos dados lançados no sistema Sipra e morosidade na regularização de áreas ocupadas irregularmente no Projeto de Assentamento (PA) Capivara e de irregularidades na subdivisão de lote existente no PA Capivara, com a destinação a beneficiários que não atendem aos pré-requisitos estabelecidos nos normativos vigentes.

As causas identificadas verificam-se imputadas à fragilidade nos controles internos administrativos das Unidades Avançadas relacionados ao processo de cadastramento e seleção de famílias, evidenciada pela não observância à obrigatoriedade de formalização dos processos administrativos individuais das famílias assentadas, e, em relação às irregularidades relacionadas ao Projeto de Assentamento (PA) Capivara, às falhas nas atividades de seleção de famílias, no tocante à falta de planejamento e nas vistorias realizadas e da tomada de decisão das instâncias administrativas responsáveis pelo Serviço de Implantação de Assentamentos, subordinado à Divisão de Obtenção de Terras, de fracionamento de lote sem a realização de estudo da viabilidade econômica. Nesse sentido, destacam-se as recomendações de apurar a existência de processos administrativos individuais para a

totalidade de famílias assentadas durante o exercício de 2015 e, conforme o caso, adotar as providências pertinentes de responsabilização; proceder à implementação de rotinas para verificação e monitoramento da conformidade das informações lançadas no Sistema de Informações de Projetos de Assentamento - Sipra; elaborar cronograma no âmbito da SR-26 para realização de levantamento ocupacional nos assentamentos, com objetivo de adotar as medidas administrativas e/ou judiciais para regularização das áreas ocupadas sem anuência do Incra; realizar estudos técnicos que demonstrem a adequabilidade do novo formato territorial (fracionamento do lote 34 do PA Capivara), no sentido de promover com os meios de produção disponíveis, a sustentabilidade das famílias assentadas e adotar providências visando confirmar as irregularidades no cadastramento, seleção e homologação de famílias assentadas no PA Capivara, exigindo o ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos, bem como a desocupação da parcela de Reforma Agrária, com o cancelamento de documento de titularidade eventualmente emitido, dos casos confirmados.

Em relação às recomendações expedidas pelo Órgão Central de Controle Interno, verificou-se que, de cinco recomendações em monitoramento referentes à auditoria de gestão do exercício de 2013 (último exercício auditado) e diretamente abrangidas pelo escopo dos trabalhos da auditoria de gestão do exercício de 2015, uma foi atendida e quatro foram reiteradas (80%), demonstrando deficiência no monitoramento. As recomendações pendentes estão relacionadas aos procedimentos técnicos e administrativos para a seleção de candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e no gerenciamento de informações lançadas no sistema Sipra, ocorrências identificadas na gestão de 2015 e traz como consequência a exposição da Administração ao risco de inclusão e manutenção de beneficiários inelegíveis na Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

A avaliação da suficiência dos controles internos administrativos verificou-se no escopo definido nas áreas analisadas de gestão das informações dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, das Transferências Voluntárias e da Implementação do Plano de Providências Permanente (PPP). O componente Ambiente de Controle apresenta fragilidades, tendo em vista a inexistência de unidade ou instância responsável, na estrutura da Superintendência Regional do Incra, pela avaliação técnica dos ajustes firmados (transferências) e pelo monitoramento e/ou implementação das recomendações emanadas pelo Órgão de Controle Interno (PPP). Quanto à Avaliação de Riscos, verificou-se que os objetivos das atividades analisadas e os riscos envolvidos para a sua consecução são conhecidos, entretanto, a Unidade não mapeia formalmente os processos com a identificação dos pontos críticos. O componente Procedimentos de Controle apresenta deficiências, posto a ausência de rotinas de acompanhamento das transferências (supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos, análise e acompanhamento das prestações de contas) e de instauração/finalização de Tomadas de Contas Especial – TCE; e, na área de gestão dos beneficiários do PNRA, pela fragilidade nas rotinas de verificação de informações relevantes para a seleção de candidatos e de levantamento e saneamento das impropriedades identificadas no processo seletivo ao

PNRA. A insuficiência de medidas no tratamento do Plano de Providências Permanente demonstra que o monitoramento das providências para mitigar inconsistências apuradas na Unidade verifica-se insuficiente para garantir a eliminação dos riscos. Considerando que as áreas cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Unidade, observa-se que as deficiências do sistema de controles internos podem comprometer o atingimento dos objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/nº 63, de 1º de setembro de 2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, de agosto de 2016.

Cláudio Antônio de Almeida Py

Diretor de Auditoria da Área de Produção e Meio Ambiente

Certificado de Auditoria

Anual de Contas



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

Certificado: 201601577

Unidade(s) Auditada(s): SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DE TOCANTINS/SR-26

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO

Município (UF): Palmas (TO)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

– Disponibilização parcial de processos individuais de beneficiários assentados pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Tocantins - SR/26 no exercício de 2015. (item 1.1.2.1)

– Ocupação irregular de lotes, inconsistência dos dados lançados no sistema Sipra e morosidade na regularização de áreas ocupadas irregularmente no Projeto de Assentamento (PA) Capivara. (item 1.1.2.3)

– Irregularidades na subdivisão, pela Superintendência Regional do Incra, de lote existente no PA Capivara, com a destinação do mesmo a beneficiários que não atendem aos pré-requisitos estabelecidos nos normativos vigentes. (item 1.1.2.5)

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Período de Responsabilidade	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.472.561-**	Superintendente Regional do	23/06/2015 a 31/12/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1, 1.1.2.3 e 1.1.2.5 do

	Incra no Tocantins-SR/26			Relatório de Auditoria nº 201601577
***.213.741- **	Superintendente Regional do Incra no Tocantins-SR/26	01/01/2015 a 23/06/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.2.1, 1.1.2.3 e 1.1.2.5 do Relatório de Auditoria nº 201601577
***.963.671- **	Chefe Divisão Obtenção de Terras	05/02/2015 a 28/08/2015	Regular com Ressalva	Item 1.1.2.5 do Relatório de Auditoria nº 201601577
Demais integrantes do Rol de Responsáveis			Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Palmas (TO), 05 de agosto de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

CHEFE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO TOCANTINS -
SUBSTITUTO