

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINT. REG. DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO

Exercício: 2013

Processo: 00190.007849/2014-28

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201407455

UCI Executora: SFC/DRDAG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407455, 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 pela SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14/04/2014 a 23/05/2014, 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.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

Em acordo com o estabelecido na Ata de Reunião firmada entre a CGU (DRDAG/DR/SFC) e o TCU (SecexAmb), em relação às prestações de contas ordinárias customizadas das Superintendências Regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – SR/Incra, que trata os §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Para atendimento ao estabelecido pelo Tribunal de Corte da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme normativo do Tribunal de Contas da União? A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

A partir dos exames nas informações presentes no Relatório de Gestão, constatou-se que os dados relacionados à identificação da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28 constantes no item 1.1 do referido Relatório apresentam inconsistências em relação às informações requisitadas para as Superintendências Regionais do Incra, exigidas na Parte C do Anexo II à DN/TCU Nº 127/2013, quais sejam a denominação completa e a abreviada da Unidade Jurisdicionada, conforme especificado a seguir:

Item inconsistente	Dado apresentado no Relatório de Gestão	Dado correto
Denominação Completa	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e Entorno
Denominação Abreviada	INCRA	SR-28



2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência? (ii) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares. Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28 foi analisado o Processo nº 54700.000436/2014-44 e constatado que a Unidade não elaborou todas as peças a ela atribuídas em conformidade com as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013 haja vista a não apresentação de informações requisitadas, conforme apresentado na sequência:

Item do Relatório de Gestão	Requerido pela DN TCU nº 127/2013	Apresentado no Relatório de Gestão
3. ACOMPANHAMENTO DOS PRINCIPAIS MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS DA GESTÃO		
3.2. Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento		
3.2.7	<i>“...metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício, abrangendo no mínimo os seguintes indicadores:</i> <i>a) Índice de gastos com Obtenção de Terras;</i> <i>b) Índice de Protocolos de licença ambiental para os Projetos de Assentamento;</i> <i>c) Índice de Projetos de Assentamento com licença ambiental em vigor.</i> <i>Os indicadores deverão detalhar metas estabelecidas para o exercício referente ao relatório de gestão bem como as metas estabelecidas para o próximo exercício.”</i>	Não foram apresentadas metas de referência do exercício de 2013 e para 2014, bem como a estratégia para o cumprimento de tais metas para o próximo exercício.



3.3.6	<i>“Demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela Autarquia na área de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, incluindo metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício, abrangendo no mínimo os seguintes indicadores:</i> <i>a) Índice de acesso à água para consumo doméstico;</i> <i>b) Índice de provimento de PDA/PRA;</i> <i>c) Índice de acesso à moradia nos assentamentos;</i> <i>d) Número de contratos firmados pelas famílias com acesso ao Pronaf ou outra linha de crédito voltada à produção;</i> <i>e) Índice de provimento de Assistência Técnica;</i> <i>f) Renda Média das famílias (por amostragem);</i> <i>g) Índice de Parcelas Supervisionadas;</i> <i>h) Índice de consolidação de assentamentos.</i> <i>A demonstração deve contemplar, para cada indicador, o confronto das metas estabelecidas para o exercício referente ao relatório de gestão com o desempenho efetivamente obtido, assim como as metas estabelecidas para o exercício subsequente.”</i>	Não foram prestadas as seguintes informações: - o índice Renda Média das famílias (por amostragem); - as metas estabelecidas para o exercício 2013 para todos os índices; - e as metas previstas para 2014, bem como a estratégia para o cumprimento de tais metas para todos os índices.
-------	---	--



8. CONFORMIDADES E TRATAMENTO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS		
8.1	<i>“Demonstração do cumprimento das determinações do TCU no exercício.”</i>	Não foram apresentadas as determinações do TCU no exercício, com a demonstração dos cumprimentos.
8.2	<i>“Demonstração do cumprimento das recomendações do órgão de controle interno (CGU) no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior.”</i>	Não foram apresentadas as recomendações da CGU no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior, com a demonstração dos cumprimentos.

Fonte: Relatório de Gestão e DN TCU nº 127/2013.

Quanto às peças que compõem o Processo de Contas nº 54700.000436/2014-44, foi verificado que no Rol de Responsáveis não consta a identificação do Superintendente Regional e Chefes de Divisões para a natureza de responsabilidade prevista no art. 10, III da referida Instrução Normativa TCU nº 63/2010, qual seja a de membro de Órgão Colegiado, mas tão somente para a natureza de responsabilidade de dirigente máximo e de membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente máximo. A incompletude do referido Rol no Processo nº 54700.000436/2014-44 motivou o envio de Nota de Auditoria para a SR/28 demandando a apresentação da complementação da peça em comento, o que foi atendido por meio do Ofício/Incra/SR (28)/G/nº 554, de 12/05/2014. A complementação do Rol de Responsáveis encaminhada foi anexada às folhas 13 a 15 do Processo de Contas nº 54700.000436/2014-44.

Ainda em relação às peças que compõem o Processo de Contas nº 54700.000436/2014-44, foi solicitada pelo Incra/Sede a extensão do prazo para a apresentação do Parecer da unidade de auditoria interna sobre a prestação de contas de que trata o Anexo III à Decisão Normativa TCU nº 132/2013, , para o que foi concedida prorrogação até 31/05/2014, tendo a unidade encaminhado o referido parecer por meio do Ofício/AUD/nº 94, de 30/05/2014, sendo então anexado ao Processo de Contas nas folhas 16 a 22.

Conforme informações obtidas por meio do Ofício/Incra/SR (28)/G/nº 512, de 05/05/2014, não foram estabelecidas metas, tanto para 2013 quanto para 2014, para os indicadores previstos no item 3.2.7 porque esses não seriam índices institucionais, logo não guardam relação com as metas institucionais e, portanto, não seriam utilizados para fins de auxílio à gestão.

2.3 Avaliação do Planejamento

Para avaliação do planejamento da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de



auditoria: (i) As ações e metas da Superintendência Regional, planejadas para o exercício, guardam consonância com o Planejamento Estratégico da Autarquia?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da Superintendência Regional requeridas no item 2.1 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - da DN/TCU nº 127/2013 em confronto e em exame às informações apresentadas no Plano de Ação/Operacional da SR/28 para o exercício de 2013, solicitado pela equipe e, às informações sobre o Planejamento Estratégico do Incra/Sede constantes no respectivo Relatório de Gestão da Autarquia.

As análises realizadas evidenciaram que as ações e metas planejadas para o exercício de 2013, da SR/28, verificaram-se alinhadas às diretrizes estratégicas de responsabilidade do Incra, conforme exemplificado no quadro apresentado na sequência.

Diretrizes da Autarquia	Estratégicas	Metas da Autarquia	Ação / Metas da SR
1. Aprofundar parcerias federativas e interinstitucionais (com órgãos federais, estaduais e cartórios) para a gestão fundiária.		Capacitar 4.076 servidores municipais de UMCs ¹ 2013: Capacitar 1.987 servidores municipais de UMCs. 2014: Capacitar 2.089 servidores municipais de UMCs.	2013: capacitar 15 servidores de UMC. 2014: capacitar 12 servidores de UMC.
2. Atender aos novos parâmetros de definição de regiões prioritárias para obtenção de terras (concentração de pobreza rural, concentração fundiária, demanda social fundamentada, disponibilidade de políticas públicas, etc).		Realização de: 2013: 30 diagnósticos 2014: 30 diagnósticos	Realização de: 2013: 1 diagnóstico 2014: 1 diagnóstico

(1) Unidade Municipal de Cadastro

Nesse sentido, restou verificado que no âmbito da SR/28, o planejamento foi de maneira alinhada com a da Autarquia, tendo em vista o objetivo de assegurar que a estratégia chegue a todos os níveis e seja compartilhada, de modo a criar integração e sinergia, convergindo esforços para equilibrar os desafios estratégicos corporativos propostos.

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

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de



auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) estão sendo atingidos? (ii) A Superintendência Regional do Incra (SR) estabeleceu cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas? (iii) O referido cronograma vem sendo cumprido de acordo com o planejado? (iv) A Superintendência Regional do Incra (SR), no âmbito de sua jurisdição, tem conhecimento do número de pessoas inscritas no PNRA e não atendidas (passivo)? (v) Os controles internos administrativos relacionados à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR, são suficientes? (vi) A Superintendência Regional do Incra (SR) vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na Internet, à relação de beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em cumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211B – Incra (SR)

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 211B em decorrência na necessidade de atendimento ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União.

Trata-se da Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, que tem por finalidade o pagamento de valores referentes à obtenção de imóveis rurais, por desapropriação ou aquisição direta, e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à reforma agrária, de acordo com os respectivos decretos de desapropriação por interesse social ou homologação dos acordos de compra e venda direta.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o qual tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG. Para pagamento do valor da terra nua, realizado por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), os recursos referentes a esses títulos não são repassados às Superintendências Regionais (SR) e são pagos diretamente pelo Incra Sede. Já em relação à indenização de benfeitorias, os recursos financeiros são descentralizados pelo Incra Sede para pagamento diretamente pela SR.

133088/SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO SR-28	
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	
Ação	Meta Física



	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0	0	0

Fonte: Relatório de Gestão 2013

133088/SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO SR-28				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação	Meta Financeira			
	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	(Despesa Liquidada)/ Fixação (%)
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	R\$ 964,34	R\$ 964,34	R\$ 561,08	58,2

Fonte: Siafi 2013

Cumprir registrar que a autarquia não realizou análise crítica da execução da Ação no Relatório de Gestão 2013.

Em resposta a questionamento apresentado sobre a execução do exercício, a Superintendência Regional informou que não houve definição de meta física para a Autarquia, tendo em vista que essa meta se refere a imóveis para os quais devam ser emitidos Títulos da Dívida Agrária (TDA). Contudo, nesse ponto, a ação é centralizada no Incra/Sede, o qual gerencia os recursos disponíveis em função da demanda oriunda das superintendências e de acordo com prioridades definidas em nível nacional. Ademais, não houve execução física da referida ação porque, além do exposto nesse parágrafo, não houve expedição de TDAs para nenhum imóvel sob jurisdição da SR-28 em 2013.

Por sua vez, com relação à execução financeira, verificou-se que a despesa liquidada se refere ao pagamento de sobras de TDAs relacionadas a dois imóveis rurais desapropriados em exercícios anteriores. Tais sobras representam valores residuais inferiores ao valor de um Título e, por isso, são remunerados em espécie.

Além disso, verificou-se que o objeto do gasto guardou coerência com a finalidade da Ação sob exame.

A avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ para a Ação 211B em 2013, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência, restou prejudicada, tendo em vista a ausência de meta e execução físicas. No que tange ao cumprimento dos objetivos e metas financeiras, planejados ou pactuados para o exercício em análise, verificou-se que, em que pese o valor ser de baixa materialidade em relação ao Programa 2066, no âmbito da SR/28, a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, uma vez que executou, no exercício, pouco mais que a metade da provisão



recebida. O valor não liquidado foi inscrito em Restos a Pagar, o que impacta a execução planejada para o exercício subsequente.

Cronograma para Registro de Imóveis Desapropriados - SR/Incra

Para verificar se a Superintendência Regional do Incra (SR) estabeleceu cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas e, se o referido cronograma vem sendo cumprido de acordo com o planejado, a metodologia utilizada foi a de análise das informações prestadas no item 3.2.4 do Relatório de Gestão, e a complementação dessas informações por meio de esclarecimentos requeridos da Unidade.

Da leitura do referido item, foi identificada tabela com a sistematização de dados de imóveis desapropriados nos últimos 05 anos, no entanto não constam todos os imóveis desapropriados pela Superintendência. Também não consta qualquer cronograma para o levantamento das informações sobre os demais imóveis desapropriados, conforme o requerido pelo Tribunal de Contas da União.

Devido à insuficiência de informações no Relatório de Gestão, a Unidade foi demandada para a apresentação do cronograma em questão. Em atendimento, a Superintendência encaminhou fluxo de procedimentos estabelecido pelo Incra Sede para o registro contábil de imóveis desapropriados, o qual inclui cronograma para o levantamento das informações desses imóveis, cujo início das atividades ocorreu em 03/03/2014 e o término do registro contábil está previsto para 31/12/2018.

Demanda Reprimida PNRA- SR/Incra

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2013, verificou-se que a Superintendência Regional no Distrito Federal e Entorno SR-28 conhece a demanda reprimida (passivo) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito de sua jurisdição. O conhecimento da demanda guarda relevância, na medida em que constitui a base pela qual a Superintendência planeja suas ações e solicita recursos para executá-las.

No entanto, foi constatada fragilidade no que diz respeito ao armazenamento de parte dos dados referente ao passivo do PNRA da SR-28 (ausência de repositório que garanta o controle gerencial de parte desses dados) e à atualização parcial no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

Publicidade da Relação de Beneficiários - PNRA-SR/Incra

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação por amostragem aleatória, mediante o levantamento dos dados, registrados no SIPRA, de todos os beneficiários contemplados no Programa Nacional de Reforma Agrária a partir de 2008, no âmbito de jurisdição da SR-28.



Selecionou-se 20% dos beneficiários, por ano, nos casos em que a quantidade de beneficiários contemplados nesse período ultrapassou o quantitativo de 20, e abaixo desse número foi realizado censo.

Como resultado dos trabalhos de auditoria, verificou-se que a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno - SR/28 vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na internet, à relação dos beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, porém sem a respectiva ordem de classificação de acordo com a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em descumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

Cumprir registrar que a publicação da Relação de Beneficiários no sítio eletrônico do Incra é realizada pela Sede da Autarquia e, de acordo com informação apresentada pela SR/28, a atualização dos dados ocorre a cada trimestre. O papel da Superintendência Regional se restringe a atualizar os dados dos beneficiários no SIPRA.

No que concerne aos controles internos administrativos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR, verificou-se que a definição dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis pelo processo está parcialmente formalizada. Isso se deve ao fato de que apenas a atribuição da Divisão de Obtenção de Terras apresenta-se prevista no Regimento Interno da Autarquia (art. 116, II, a), não dispondo sobre a Sala da Cidadania e da Divisão de Obtenção. Ademais, os procedimentos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA não estão formalizados.

Quanto à avaliação de riscos, foi verificado que, embora não haja uma sistemática definida, a Superintendência busca identificar fragilidades no processo tal como a necessidade de se criar um sistema ou banco de dados referentes aos trabalhadores não vinculados a movimentos sociais que possuam interesse em participar do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

No entanto, foi identificada falha no componente “Procedimentos de Controle”, uma vez que, frente a uma fragilidade identificada no armazenamento de informações sobre demanda reprimida, a SR não adotou ações para mitigar os riscos envolvidos.

Foi possível verificar ainda, no que concerne ao componente “Informação e Comunicação”, que há na Superintendência Regional um fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los, gerenciá-los e outras partes interessadas. Não obstante, não há indicadores de gestão que monitorem o processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, o que representa uma fragilidade nesse componente de controle interno.

Por sua vez, a análise do componente “Monitoramento” ficou prejudicada, pois, considerando que não foram adotadas providências para mitigar os riscos envolvidos na ausência de repositório que garanta o controle gerencial de parte dos dados referente ao passivo do PNRA da SR-28, não foi possível avaliar se há, por parte da Unidade, acompanhamento da implementação de soluções identificadas para corrigir disfunções do processo. Além disso, no exercício sob análise não foram identificadas recomendações expedidas à SR-28 pelos órgãos de controle, relativas ao macroprocesso de obtenção de recursos fundiários.



2.5 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iii) As informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada quanto ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento são confiáveis? (iv) A estratégia e as ações adotadas pela Superintendência-Regional (SR) estão alinhadas com a estratégia do INCRA-Sede para provimento de infraestrutura nos assentamentos? (v) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na Superintendência Regional? (vi) Qual o estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação? (vii) O restabelecimento dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pela Portaria Incra nº 352/2013, obedeceu aos critérios estabelecidos na referida portaria?

Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da ação 211A em decorrência da necessidade de atendimento ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União.

A Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais tem por finalidade a priorização das demandas de infraestrutura a partir do levantamento de dados 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.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, o qual tem por objetivo aumentar a governança sobre a malha fundiária, gerenciar o ordenamento fundiário por meio dos sistemas cadastrais e cartográficos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), realizar a fiscalização das informações cadastrais da propriedade, controlar a aquisição de imóveis por estrangeiros, proceder à certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A implementação da Ação se dá de forma direta e descentralizada pela UG.

Essa Ação, no âmbito da SR/28, está dividida em diversos Planos Orçamentários, com unidades físicas distintas, conforme demonstrado a seguir:

Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação 211A – Desenvolvimento	Meta Física			
	Unidade	Previsão	Execução	Execução/



de Assentamentos Rurais				Previsão (%)
Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	Crédito Supervisionado (famílias)	0	2.236	-x-
Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	Assentamento beneficiado/monitorado	0	8	-x-
Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	Documento expedido (famílias)	400	1.959	489,75
Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária	Licença protocolada	19	19	100
Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	Família assentada	400	596	149
Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Vistoria realizada (ha)	20.000	26.357,06	131,80
Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obra Iniciada (famílias)	3.398	3.043	89,55
Supervisão Ocupacional de	Lote ou Parcela Vistoriada/Supervisionada	1.000	1.301	130,10



Projetos de Assentamentos				
---------------------------	--	--	--	--

Fonte: Relatório de Gestão.

Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação	Meta Financeira			
	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada)/ Fixação (%)
211A - (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais)	15.648.082,87	15.638.761,38	7.579.837,57	48,44

Fonte: Siafi.

Dessa forma, a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos, especialmente naquilo que se refere à eficiência e à eficácia no cumprimento das metas físicas, relativos à Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, planejadas ou pactuadas para o exercício de 2013, restou prejudicada, tendo em vista a diversidade de produtos definidos não previstos na LOA para o exercício de 2013, que se refere à *família atendida (unidade)*. A não exequibilidade da análise sobre o atingimento das metas físicas encontra razão na ausência de parâmetro – posta a situação de existência de diversos parâmetros – que inviabiliza a conclusão, com razoável certeza, sobre o desempenho da Ação de Governo em pauta.

Com relação à execução financeira, os dados demonstram que foi empenhado 99% da dotação autorizada. Entretanto, verifica-se que, somente 48,44% dos recursos foram efetivamente realizados no exercício de 2013, no cumprimento de metas físicas. Ou seja, as metas físicas cujos produtos não foram recebidos ou concluídos (objeto de liquidação da despesa) no exercício consistem em metas não executadas. Ademais, a situação de restar 51,56% do crédito disponibilizado para execução no exercício em Restos a Pagar permite concluir que a Unidade encontrou dificuldades na gestão da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Observou-se, ainda, que recursos dessa Ação têm sido utilizados para atividades não alinhadas com o desenvolvimento dos assentamentos, finalidade precípua da referida ação de governo, como para a vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais, inserida no macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, que tem por objetivo, o pagamento de valores referentes à obtenção de imóveis rurais, por desapropriação ou aquisição direta, e indenização de benfeitorias em áreas destinadas à reforma agrária. A mesma incompatibilidade verifica-se observada na leitura da análise crítica do item 3.2.1, posto a informação de uso de recursos da Ação 211A na manutenção de viaturas da Unidade, despesa apropriada para alocação ao Programa/Ação 2120/2000 de Administração da Unidade.

Diagnóstico de Infraestrutura

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da capacidade de a Unidade manter atualizadas as informações relativas a todos os projetos de assentamento sob a sua jurisdição que ainda não foram consolidados; na verificação das informações quanto



ao déficit de infraestrutura; na verificação da existência de instrumento eletrônico que permita a consolidação (levantamento e atualização) das informações quanto à necessidade de infraestrutura nos projetos de assentamento; e na comparação entre a estratégia definida pelo INCRA-Sede no exercício de 2013 para redução do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento com aquela adotada no mesmo período pela Superintendência-Regional.

A partir dos exames, concluiu-se pela impossibilidade de afirmar que as informações apresentadas no Relatório de Gestão representam a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob a jurisdição da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno, pelos motivos a seguir:

- O levantamento dos dados de déficit de infraestrutura é baseado em análises de mapas de georreferenciamento, onde é levantada a quantidade de estradas vicinais e redes de distribuição de água, com isso a atualização da situação da infraestrutura nos assentamentos não obedece a uma rotina de procedimentos periódicos de atualização;
- Ausência de sistema de gerenciamento das informações acerca do déficit de infraestrutura nos assentamentos. O controle de que a Unidade dispõe restringe-se a uma planilha com a estimativa de gasto com obras nos assentamentos para o biênio 2014/2015, a qual não demonstra o conhecimento da Superintendência acerca do déficit nos projetos de assentamento.

Quanto à estratégia e às ações definidas pela Superintendência Regional para enfrentar o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento sob a sua jurisdição, verificou-se que houve alinhamento às definições do INCRA Sede, pois ambas informaram nos Relatórios de Gestão que a principal forma de atender a demanda de infraestrutura nos assentamentos é por meio de convênios com governos locais e parcerias com outros órgãos, tendo em vista a escassez de recursos humanos na Autarquia.

Cobrança do Crédito Instalação SR-INCRA

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na verificação da existência de informações sobre a quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados; sobre o estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos; sobre o saneamento efetivo dos processos; sobre o lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI; sobre o cálculo dos valores devidos; e na análise de processos selecionados não aleatoriamente, por critério de materialidade, dentre aqueles que tiveram recursos de crédito instalação restituídos às contas correntes bloqueadas vinculadas, a fim de verificar o atendimento dos critérios estabelecidos pela Portaria nº 352/2013.

A partir dos exames, concluiu-se que a implementação da cobrança dos créditos por parte da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno SR-28 encontra-se em estágio inicial. A utilização do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação (SNCCI) está prevista para o segundo semestre de 2014 e, em que pese ter iniciado o saneamento de processos, isto é, a organizar a documentação dos processos individuais de Crédito Instalação, não estabeleceu um cronograma e não possui informação, de forma sistematizada, sobre a quantidade de processos de crédito instalação já saneados.



Quanto ao atendimento aos critérios estabelecidos pela Portaria nº 352/2013 na restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas dos Projetos de Assentamento que já haviam iniciado a aplicação dos recursos, verificou-se que houve desobediência aos critérios estabelecidos na Portaria Incra nº 352/2013.

Dentre os 73 processos de concessão de Crédito Instalação, informados pelo INCRA, em que houve o reestabelecimento da operacionalização, foram selecionados 05 processos por critério de materialidade, os quais equivalem a 72,28% do montante concedido por meio de Crédito Instalação. O resultado apurado nas análises realizadas está compilado na tabela a seguir:

Processo nº	Nome do Projeto de Assentamento	Valor do Crédito Concedido (R\$)	Cumpriu os critérios da Portaria nº 352/2013	Observação
54700.001852/2007-31	Marco Correa Lins	4.460.405,54	não	Contratos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) sem assinatura dos assentados
54700.002265/2009-21	Presidente Lula II	636.613,48	não	Crédito não executado antes de 12/06/2013 e com recursos depositados em conta corrente antes de 01/01/2013
54700.002505/2009-97	Vereda II	407.500,00	sim	-x-
54700.002263/2009-31	Presidente Lula I	1.532.737,99	não	Crédito não executado antes de 12/06/2013 e com recursos depositados em conta corrente antes de 01/01/2013
54700.001467/2003-60	Santo Antônio Atalaia	720.000,00	não	A assinatura dos contratos complementares referentes ao Crédito Instalação não foram informados no (SIPRA)



Total	7.757.257,01	
--------------	---------------------	--

Diante dos fatos constatados nas análises da amostra de processos de concessão de Crédito Instalação, conclui-se que houve reestabelecimento da operacionalização de Crédito Instalação sem a observância de todos os critérios estabelecidos pela Portaria Incra nº 352/2013.

2.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28 teve o objetivo de avaliar se a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, considerando as seguintes questões de auditoria e conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013: (i) A força de trabalho existente atende às necessidades da UJ? (ii) Houve ganho/perda da força de trabalho no decorrer do exercício? (iii) A UJ tem adotado providências no sentido de recompor a força de trabalho? (iv) O(s) setor(es) responsável(is) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

Quanto à força de trabalho foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise.

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o quadro de pessoal da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno estava assim constituído no final do exercício de 2013:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2013	Egressos em 2013
1. Provimento de cargo efetivo	112	2	9
1.1 Servidor de carreira vinculada ao órgão	110	2	9
1.2 Servidores cedidos ou em licença	1	-	-
1.3 Servidores com contratos temporários	1	-	-
1.4 Servidores de Carreira em exercício descentralizado	2	-	-
2. Grupo Direção e Assessoramento superior	2	-	-
2.1. Servidor de carreira	-	-	-



vinculada ao órgão			
2.2. Servidor sem vínculo	2	-	1
2.3. Funções Gratificadas	-	-	-

Fonte: Siafi e Relatório de Gestão.

Foram solicitadas informações acerca da quantidade de servidores de carreira ingressos por meio de concurso público no quadro de pessoal da Superintendência durante o exercício em análise, o que não foi atendido até o fim dos trabalhos de auditoria. No entanto, em que pese a restrição nas análises, observou-se que a quantidade ingressa foi insuficiente para atender a demanda por força de trabalho na Autarquia, tendo em vista a saída de outros 10 servidores do quadro de pessoal. A redução da força de trabalho tende a se manter nos próximos 04 exercícios devido à prospecção de aposentadoria de 32 servidores até o ano 2018, o que pode vir a comprometer as atividades da Unidade. Para complementar a análise acerca da prospecção de aposentadorias na Superintendência, também foi solicitada e reiterada informação acerca da distribuição de servidores por faixa etária, com o fito de identificar as áreas a serem mais afetadas nos próximos exercícios, no entanto a análise foi impossibilitada devido a ausência de manifestações até o fim dos trabalhos de auditoria.

Tendo em vista o fim da vigência, em 30/12/2013, do último concurso público realizado pelo Incra, a estratégia para a ampliação do quadro de servidores, não só da SR/28, mas de todo o Incra, é a de requisição ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, via Ministério do Desenvolvimento Agrário, para a realização de novo processo seletivo, conforme informado no Relatório de Gestão do Incra/Sede. Para que seja feita requisição de servidores em quantidade compatível com a necessidade da Superintendência, necessária a realização de levantamento da carência de pessoal e o devido pleito ao Incra/Sede; informação solicitada e reiterada, a qual não foi respondida até o término dos trabalhos de campo de auditoria.

Folha de Pagamentos - SIAPE

No tocante à conformidade dos registros no SIAPE, no que se refere à análise da gestão da folha de pagamentos, foram analisados dados originados desse sistema, os quais apontam possíveis impropriedades e irregularidades na remuneração de pessoal da Superintendência, sendo identificadas as seguintes ocorrências:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor
Ocorrência 12 - SERVIDORES COM INGRESSO NO CARGO EFETIVO APÓS 25/11/1995 RECEBENDO QUINTOS.	01	00
Ocorrência 34 - SERVIDORES CEDIDOS PARA ÓRGÃOS RECUSÁVEIS, QUE	02	02



RECEBEM NA ORIGEM, GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO/PRODUTIVIDADE ESPECÍFICA DE SUA CARREIRA/PLANO DE CARGOS.		
Ocorrência 40 - SERVIDORES COM DEVOLUÇÃO DO ADIANTAMENTO DE FÉRIAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, EM VALOR INFERIOR AO RECEBIDO.	01	01
Fonte: Siape		

De acordo com a tabela acima, para duas ocorrências identificadas nos registros de pessoal da Superintendência Regional do Incra do Distrito Federal e Entorno SR-28, houve justificativa ou foram adotadas providências pela Autarquia, visando à correção.

Para a ocorrência 12, foi solicitada justificativa à Unidade, no entanto não foi apresentada manifestação até o fim dos trabalhos de campo de auditoria. Cumpre ressaltar que, nesse caso, houve incorporação do tempo de serviço (quintos/décimos) em desconformidade com o fundamento da Medida Provisória nº 1.195, de 25/11/1995, o que gerou um prejuízo ao erário no valor de R\$ 2.990,22, referente à quantia recebida indevidamente nos últimos cinco anos.

Com base nas análises realizadas, conclui-se que a Unidade possui força de trabalho compatível com o quantitativo de vagas autorizadas. No entanto, a partir da análise da execução dos processos de trabalho, principalmente no que se refere à infraestrutura em projetos de assentamentos, fiscalização da aplicação de Crédito Instalação e obtenção de terras o quantitativo de pessoal é insuficiente para atender às suas atribuições. Conclui-se ainda que, no exercício de 2013, os atos relativos à gestão da folha de pagamentos foram insuficientes para garantir a conformidade com a legislação e normativos relacionados.

2.7 Avaliação da Gestão das Transferências

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a questão de auditoria: os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma a identificar gargalos nos procedimentos de análise da prestação de contas dos convenientes ou contratados?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno - SR/28, vigentes durante a gestão 2013, no âmbito da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento e Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, especificamente no que se refere à implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento.

Prestação de Contas

Qtde total de transf. vigentes	Qtde de transf. com a	Qtde de transf.	Qtde de transf. com	Qtde de transf. com a situação	Qtde de transf.
--------------------------------	-----------------------	-----------------	---------------------	--------------------------------	-----------------



(já tiveram liberado algum recurso) no exercício (A+B+C+D+E)	situação “aguardando prestação de contas” (A)	com a situação “prestação de contas em análise” (B)	a situação “aprovadas” (C)	“desaprovadas” (D)	cujas contas estão na situação “omissão de prestar contas” (E)
09	0	04	0	0	0

Fonte: Siconv.

Avaliação das Prestações de Contas

No intuito de avaliar os procedimentos relativos às prestações de contas, foram selecionados os 05 convênios celebrados no âmbito da Ação 8396 (Nº Siconv 758751, 764555, 759069, 751927 e 735340), o que corresponde ao universo de transferências cujas vigências se encerraram em 2013, conforme apresentado no quadro abaixo:

Quantidade de Prestação de Contas no exercício de 2013	Quantidade de Prestação de Contas Avaliadas pela Equipe de Auditoria	Quantidade de Prestação de Contas em que foram detectados procedimentos inadequados pela equipe
05	05	04

Fonte: Siconv.

A partir da análise realizada, verificaram-se fragilidades nos procedimentos de cobrança de prestações de contas, pois em 02 transferências (nºs 764555 e 735340) houve atraso na prestação de contas sem o encaminhamento de instrumentos de cobrança; em 01 transferência (nº 759069) não houve prestação de contas, onde também não houve notificação e em 01 convênio (nº 751927) houve prestação de contas tempestiva, porém incompleta, onde também não foram identificadas notificações à conveniente. Além disso, nos quatro instrumentos citados foram identificadas liquidações de despesas com notas fiscais com descrição genérica, onde não se comprova o material adquirido e o serviço prestado.

Nos convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997, foram examinados os que estavam nas condições de expirados a aprovar (onde houve a prestação de contas pelo conveniente, porém a SR/28 incorreu em mora no exame da prestação de contas), e vencidos, sem prestação de contas, no que se refere ao cumprimento da Portaria/Incr/P nº 167/2012, a qual determinou a regularização dos convênios registrados no SIAFI, celebrados sob a égide da IN STN nº 01/97, até dezembro de 2013 em todas as Unidades do Incra.



Observou-se que havia um passivo de 09 convênios na situação a aprovar no Siafi na data base 31/12/2013, com prazo para análise das prestações de contas expirado, caracterizando a ineficácia da portaria mencionada, no âmbito da SR-28. Já no exercício de 2014, foi verificado que outras duas dessas transferências tiveram as prestações de contas analisadas e reprovadas, registrando-se a inadimplência no Siafi, reduzindo assim o estoque existente.

Em vista do descumprimento da Portaria/Incra/P nº 167/2012, a Unidade foi questionada quanto aos motivos para a ausência de providências para o seu cumprimento, para o que foi respondido, por meio do Ofício/INCRA/SR-28/G/nº 565/2014 que a ausência de contador até março de 2013 e a impossibilidade de se reunir um grupo de trabalho com servidores de outras Superintendências para as análises das prestações de contas dificultou o pleno atendimento da referida portaria. Com o objetivo de corrigir essa inconformidade na gestão de transferências, o Comitê de Decisão Regional da SR/28 aprovou novo cronograma para a conclusão das devidas análises, cujo prazo final está previsto para setembro de 2014. Destaca-se que existe recomendação acerca da finalização do passivo em referência pendente de atendimento no Plano de Providências da Unidade, onde as medidas a serem adotadas permaneceram sob monitoramento.

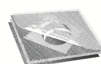
Suficiência dos Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências

A partir das análises realizadas foram verificadas fragilidades nos controles internos que comprometem a gestão eficiente das transferências concedidas pela Unidade.

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se: ausência de normativos internos na área de transferências acarretando sobreposição de funções; ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de transferências; estrutura de pessoal é incompatível com o volume de transferências concedidas (apenas 1 servidor responsável durante o exercício em análise); insuficiência de equipamentos necessários para medições, de recursos para diárias e de logística para transporte de pessoal até os locais das obras e falta de capacitações para os servidores.

Cabe destacar que a Divisão de Desenvolvimento está adotando providências no sentido de fortalecer os controles com a definição de papéis e atribuição de responsabilidades aos servidores na gestão das transferências sob sua responsabilidade, o que resta pendente de implementação por meio de ordem de serviço.

Pelo exposto, conclui-se que os procedimentos de gestão de transferências referente à fase de prestação de contas na Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno são inadequados, tendo em vista o descumprimento da legislação no que se refere ao cumprimento dos prazos para cobrança, além de fragilidades nos controles internos administrativos, especificamente nos componentes ambiente de controle, na informação e comunicação e procedimentos de controle que também contribuem para a gestão ineficiente de transferências.



2.8 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria: i) Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional apresentam-se registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, conforme subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário? ii) O cronograma estabelecido para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo apresenta-se com a definição das datas das ações previstas, as ações executadas e o responsável pela coordenação dos trabalhos?

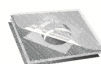
A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade requeridas no item 6.2 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - da DN/TCU nº 127/2013, sobre a execução do cronograma adotado para os registros dos imóveis desapropriados, em confronto e em exame a informações solicitadas pela equipe sobre ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’ e aos registros contábeis, constantes no SIAFI, dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28.

Nessa linha, os exames aplicados constataram que os imóveis desapropriados para fins de reforma agrária da Superintendência Regional se apresentam registrados, em parte, em conta contábil específica do ativo, mais especificamente, na conta que registra os imóveis a registrar destinados à reforma agrária.

A situação dos registros dos imóveis desapropriados na SR/28, verificada em dezembro de 2013, apresenta-se conforme segue:

- a) Registros de imóveis no montante de R\$32.368.510,59, referente aos exercícios de 2011 a 2013, em conta específica inapropriada;
- b) Os imóveis desapropriados para fins de reforma agrária ainda pertencentes à Autarquia não se apresentam devidamente individualizados (conta corrente) por tipo/natureza desses imóveis (gleba, galpão, fazenda, etc.); e
- c) Não realização de registros na conta 1.9.9.1.1.27.00 = BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO, em desconformidade com a informação da SR/28, que indicou imóveis no montante de R\$ 61.688.068,38, inseridos na situação que trata o art. 22 da Lei 8.629/1993.

Quanto ao cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo, foi informado que o INCRA Sede elaborou um cronograma de registro de imóveis desapropriados por Compra e Venda, Doação, Adjudicação, Arrecadação, Cessão Gratuita, Confisco, Dação, Discriminação,



Obtenção/SPU, Escritura Pública de Doação, Incorporação, Reconhecimento, Reversão de Domínio, Transferência, Vazio e outros.

O cronograma está em fase inicial de implementação. De acordo com informação da Superintendência Regional, o trabalho encontra-se em fase de levantamento de informações dos imóveis registrados em nome do INCRA, seguindo orientação da Diretoria de Gestão Administrativa da Autarquia.

2.9 Avaliação Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) Os controles internos administrativos adotados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, na cobrança dos créditos de instalação de assentados, na gestão de transferências e no monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno e externo são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão?

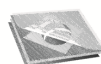
A partir da avaliação comparada entre os resultados obtidos pelos exames realizados e os controles internos adotados por área de gestão do escopo definido, emitiu-se opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Foram identificados procedimentos de controle inadequados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, por não terem sido adotadas medidas corretivas para falhas identificadas na armazenagem de dados e atualização do sistema SIPRA, o que motivou o registro de ocorrência relacionada a fragilidades no gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária registrada neste relatório.

O componente ambiente de controle apresentou fragilidades na gestão de transferências, tendo em vista a inexistência de fluxograma com a definição dos procedimentos relativos à fase de prestação de contas dos convênios, assim como os componentes a avaliação de risco e procedimentos de controle também não foram suficientes na gestão de transferências no exercício de 2013. As fragilidades nesses componentes foram causas para a ineficiência da gestão de transferências no Setor de Infraestrutura no que se refere aos procedimentos de cobrança e análise das prestações de contas.

A análise dos controles internos referentes à gestão da cobrança de Crédito Instalação aos assentados foi prejudicada, tendo em vista que essa estaria relacionada com a implantação do Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação, o qual ainda não foi implementado pelo Incra/Sede, estando prevista para o segundo semestre de 2014. No entanto, foi possível identificar fragilidade na análise de risco nessa área de gestão, pois a Superintendência Regional não possui dados sistematizados acerca da quantidade de processos individuais de assentados a serem cobrados, ou seja, não possui conhecimento dos credores de Crédito Instalação sob sua responsabilidade.

O componente de monitoramento foi avaliado tendo por escopo as recomendações e determinações dos órgãos de controle. Esse componente apresentou fragilidades na área de gestão do atendimento a recomendações e determinações do órgão de controle interno, causa para o não atendimento de 53% das recomendações emitidas por ocasião da Auditoria de Gestão do exercício de 2011.



Destaca-se que não foram identificados indicadores de auxílio à gestão para quaisquer das áreas analisadas, o que pode não ter influenciado diretamente nas causas das ocorrências identificadas neste relatório, porém compromete a gestão da informação na Unidade, por ser importante ferramenta para os gestores.

Ressalta-se que as áreas avaliadas/citadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da SR/28. Diante do exposto, não se pode afirmar com razoável certeza quanto à suficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade.

2.10 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a SR-28 considerando a seguinte questão de auditoria: caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UJ, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos com determinação para a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno - SR/28 e com citação para posterior verificação do atendimento pela CGU.

Cumprir informar que no exercício sob análise não foram expedidos pelo Tribunal de Contas da União acórdãos com determinações à referida Superintendência com citação para acompanhamento pela CGU.

No que concerne ao controle de atendimento de determinações do TCU, foi informado pela autarquia, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)/G/Nº 529, de 6/5/2014, que, em que pese não haver normativos internos relacionados ao tema, os responsáveis pelo atendimento das demandas oriundas do Tribunal de Contas da União estão definidos no âmbito da Superintendência Regional, tendo como ponto focal o Gabinete do Superintendente.

Por sua vez, quanto à identificação e tratamento dos riscos envolvidos nesse processo, a autarquia informou que, para dar atendimento tempestivo às demandas do Tribunal de Contas da União, adota medidas como: no Memorando que encaminha a demanda ao responsável pela resposta é apostado o prazo em que essa deverá ser entregue ao Gabinete, o qual realiza o monitoramento; as consequências do não atendimento tempestivo são amplamente debatidas no âmbito da Superintendência; e solicita-se dilação de prazo antes do vencimento quando necessário. Registre-se que tais ações afiguram-se como boas práticas.

Contudo, cabe ressaltar que, embora não tenham sido expedidos em 2013, o Acórdão TCU nº 557/2004-Plenário (item 9.2.6, que determinou à Autarquia adotar medidas cabíveis para registro dos imóveis desapropriados em contas contábeis pertinentes, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Unidade), foi inserido no escopo de avaliação da gestão da SR/28, não foi cumprido pela Autarquia.

Por fim, em que pese a solicitação formal por parte da equipe de auditoria, não foi informado pela autarquia se existem indicadores de gestão monitorando o processo relativo ao controle de atendimentos de determinações do TCU por parte da Superintendência.



2.11 Atuação da CGU

O órgão de controle interno, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, realizou a avaliação do cumprimento de recomendações emitidas considerando a seguinte questão de auditoria: As recomendações expressas no Relatório de Gestão do exercício anterior foram implementadas?

A metodologia consistiu na verificação da implementação do Plano de Providências da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno - SR/28 em relação às recomendações emitidas no âmbito da Auditoria de Gestão do exercício de 2011, uma vez que não houve Auditoria Anual de Contas de 2012 na autarquia.

Nessa linha, a análise resultou nas informações demonstradas no Quadro em sequência.

Status	Quantidade	%
Atendida	24	47
Prorrogada	3	6
Em Análise pelo Controle Interno	0	0
Cancelada	0	0
Reiterada	24	47
Total	51	100

Fonte: Plano de Providências Permanente – SR/28

Pelo exposto, observa-se que das recomendações, resta 53% pendente de providências.

Com relação ao controle de atendimento das recomendações emanadas pela CGU, foi informado pela autarquia, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(28)/G/Nº 529, de 6/5/2014, que, em que pese não haver normativos internos relacionados ao tema, os responsáveis pelo atendimento das demandas oriundas do Órgão Central de Controle Interno estão definidos no âmbito da Superintendência Regional, tendo como ponto focal o Gabinete do Superintendente.

Cumpre informar que, em que pese solicitação formal por parte da equipe de auditoria, não foi informado pela autarquia se existem indicadores de gestão monitorando o processo relativo ao controle de atendimentos das recomendações emanadas pela CGU.

No que concerne à identificação e tratamento dos riscos envolvidos nesse processo, a autarquia informou que, para dar atendimento tempestivo às recomendações expedidas pela CGU, adota medidas como: no Memorando que encaminha a demanda ao responsável pela resposta é apostado o prazo em que essa deverá ser entregue ao Gabinete, o qual realiza o monitoramento; as consequências do não atendimento tempestivo são amplamente debatidas no âmbito da Superintendência; e solicita-se dilação de prazo antes do vencimento quando necessário.

No entanto, não foram suficientes para evitar a existência de elevado percentual de recomendações não atendidas, conforme demonstrado no quadro acima. Como justificativa, a SR-28 aduziu que algumas recomendações dependem de outros fatores para serem respondidas e em outros casos a resposta apresentada não condiz com o esperado pela CGU, razão pela qual tais recomendações são reiteradas.



Não obstante a manifestação da Unidade, registre-se que as providências indicadas pela Superintendência Regional não foram suficientes para elidir as impropriedades identificadas e/ou as medidas que visam melhoria de controle interno não foram efetivamente implementadas.

2.12 Avaliação - CGUPAD

Foi incluída, no escopo da Auditoria de Gestão, a análise da gestão do sistema CGU-PAD, para a qual foram definidas as seguintes questões de auditoria: I) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? II) A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi a de avaliação das informações prestadas pelo gestor no Relatório de Gestão, e de informações obtidas junto à unidade auditada, quanto aos recursos humanos e tecnológicos existentes na Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28, e da relação dos processos disciplinares instaurados cadastrados no sistema CGU-PAD.

Por meio de cruzamento entre informação obtida junto à Unidade acerca dos processos disciplinares instaurados e a relação de processos cadastrados no CGU-PAD, extraídos a partir desse sistema, observou-se a existência de 21 processos, instaurados há mais de 30 dias, não cadastrados no CGU-PAD. No entanto, a Unidade adotou providências, ainda durante os trabalhos de auditoria, para corrigir a inconsistência apurada, resultando no registro de todos os 21 processos no referido sistema.

Quanto à estrutura de pessoal, existem dois servidores com perfil de cadastradores no referido sistema, os quais também são integrantes da Comissão de Processo de Sindicância de Cunho Investigatório. Conforme informações prestadas pelo presidente da referida Comissão, por meio do Ofício/Incra/SR (28)/G/nº 569, de 12/05/2014, o fato de os dois servidores detentores de acesso ao CGU-PAD com os perfis de cadastradores também serem componentes da citada Comissão dificulta a atualização do sistema, o que teria contribuído para os 21 processos instaurados e que não haviam sido registrados até o início da fase de apurações. O presidente da Comissão também informa sobre a inadequação dos recursos de informática disponibilizados.

Como demonstração da instituição de mecanismo de fortalecimento dos controles administrativos, foi encaminhada cópia do MEMO/INCRA/PC/nº 13/2014, de 24/04/2014, o qual estabelece diretrizes para o uso do sistema CGU-PAD no âmbito da SR/28.

A partir das análises realizadas, conclui-se que a gestão do sistema CGU-PAD no exercício 2013 não foi suficiente para evitar o acúmulo de processos sem registro, em que pese à existência de 02 servidores com perfis de cadastradores na Superintendência, no entanto no decorrer da fase de apuração da auditoria foram adotadas medidas suficientes para corrigir as ocorrências identificadas. Observou-se ainda que, já no exercício de 2014, foi adotada medida para o fortalecimento dos controles internos, porém ainda não foi possível identificar os efeitos na gestão do sistema.

2. 13 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.

Brasília/DF, 10 de julho de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201407455

1 REFORMA AGRARIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIARIA

1.1 DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

1.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Verificação do nível de implementação dos procedimentos para cobrança do Crédito Instalação concedido aos assentados.

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação das etapas necessárias à efetivação da cobrança dos recursos de Crédito Instalação concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno/SR-28, foi requerido à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/002, de 9/4/2014, as informações abaixo relacionadas:



- Levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados: informação sobre a realização do levantamento e a quantidade de processos identificada.
- Estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos, contemplando a quantidade de servidores necessária para atingir o objetivo: cronograma adotado, com as datas estabelecidas para a execução e os servidores responsáveis.
- Saneamento efetivo dos processos: informações sobre o andamento dos trabalhos de saneamento dos processos (organização da documentação dos processos individuais de Crédito Instalação), a quantidade de processos já saneados e seu percentual em relação ao total de processos.
- Lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI: informações sobre o estágio de lançamento dos dados; e da quantidade de beneficiários que já tiveram os dados lançados no sistema.
- Cálculo dos valores devidos: informação se já foi iniciado o cálculo dos valores devidos, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 636, de 26/12/2013, e, em caso positivo, a quantidade de beneficiários cuja dívida já foi apurada; caso concluído o cálculo, informar o montante a ser restituído no âmbito da Superintendência Regional.

Em resposta aos questionamentos da equipe de auditoria, por meio do Memorando/INCRA/SR-28/DFE/D/Nº 371, de 24/4/2014, e do Ofício /INCRA/SR(28)/G/Nº 530, de 6/5/2014, a autarquia informou que não possui levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem cobrados, porém informou que o crédito será cobrado de todos os projetos de assentamento contemplados com a modalidade de aquisição de material de construção - recuperação.

A Superintendência Regional informou ainda que, em que pese não ter estabelecido um cronograma de saneamento dos processos de crédito instalação, desde 2012 arquiva as cópias das notas fiscais em nome dos beneficiários nos respectivos processos individuais. Contudo, a SR não possui, de forma sistematizada, a quantidade de processos já saneados.

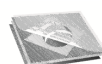
Com relação ao Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação (SNCCI), foi informado que o início de sua utilização pela autarquia está prevista para após as Oficinas de Capacitação dos técnicos do Incra que serão realizadas nos dias 11/8/2014 a 22/8/2014 e 8/12/2014 a 12/12/2014.

Cumprir registrar que o cálculo dos valores devidos pelos beneficiários ainda não foi iniciado posto que o SNCCI ainda não está sendo utilizado.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Descumprimento dos critérios para restabelecimento da aplicação de Crédito Instalação previstos no inciso I do artigo 3º da Portaria Incra nº 352/2013.

Fato



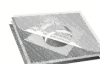
Trata dos resultados dos exames relativos ao cumprimento às disposições expressas no Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013, do(s) Crédito(s) Instalação restabelecidos dos Projetos de Assentamento, conforme a seguir identificados:

Cód. SIPRA do PA	Nome do Assentamento	Processo nº	Requisitos normativos observados? (S/N)
DF0152000	Marco Correia Lins	54700.001852/2007-31	N
DF0046000	Santo Antônio do Atalaia	54700.001467/2003-60	N

Os exames realizados na documentação pertinente evidenciaram que o restabelecimento dos recursos para as operações de Crédito Instalação formalizadas nos Processos/PAs, a seguir relacionados, não atenderam ao requisito exigido na alínea 'c', Inciso I, em razão de ausência de informação no SIPRA de contrato assinado dos beneficiários identificados no quadro apresentado na sequência:

a) Projeto de Assentamento Marco Correia Lins

Código SIPRA do PA	DF0152000
Processo nº	54700.001852/2007-31
Modalidade de Crédito	Aquisição de Material de Construção
Códigos SIPRA dos beneficiários cujos contratos complementares de R\$ 10.000,00 não constam assinados no processo:	
DF015200000003	
DF015200000190	
DF015200000401	
DF015200000006	
DF015200000058	
DF015200000207	
DF015200000339	
DF015200000104	
DF015200000189	
DF015200000341	
DF015200000111	



DF015200000133
DF015200000084
DF015200000288
DF015200000235
DF015200000342

Fonte: SIPRA e Processo nº 54700.001852/2007-31

b) Projeto de Assentamento Santo Antônio do Atalaia

Código SIPRA do PA	DF0046000
Processo nº	54700.001467/2003-60
Modalidade de Crédito	Aquisição de Material de Construção
Códigos SIPRA dos trinta e sete beneficiários, de um total de trinta e sete, cujos contratos complementares no valor de R\$ 10.000,00 não constam assinados no processo e no SIPRA:	
DF001900000094	
DF001900000053	
DF001900000050	
DF001900000098	
DF001900000032	
DF001900000015	
DF001900000159	
DF001900000166	
DF001900000144	
DF001900000033	
DF001900000100	
DF001900000057	
DF001900000150	
DF001900000161	
DF001900000086	
DF001900000055	



DF001900000082
DF001900000154
DF001900000143
DF001900000153
DF001900000030
DF001900000157
DF001900000105
DF001900000060
DF001900000006
DF001900000091
DF001900000147
DF001900000087
DF001900000148
DF001900000162
DF001900000151
DF001900000027
DF001900000152
DF001900000145
DF001900000156
DF001900000103
DF001900000018

Fonte: SIPRA e Processo nº 54700.001467/2003-60

Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos no que se refere aos procedimentos de controle e de análise de riscos na concessão e restabelecimento de Crédito Instalação.

Conduta assumida pela Chefe de Divisão de Desenvolvimento de indicar, para reestabelecimento dos recursos, operações de crédito, que não atendiam a todos os



requisitos insculpidos na Portaria nº 352, de 18/6/2013, no exercício de atribuição prevista na alínea “a” do inciso II do art. 117 do Regimento Interno.

Solicitação pelo Superintendente, com base em indicação da Chefe da Divisão de Desenvolvimento, para reestabelecimento de operações de crédito que não atendiam a todos os requisitos insculpidos na Portaria nº 352, de 18/6/2013, no exercícios de atribuições do Superintendente Regional previstas nos artigos 22 do Regimento Interno e no Parágrafo Único do art. 3º da referida portaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Tendo em vista a ausência de contratos assinados nos Processos nº 54700.001852/2007-31 e nº 54700.001467/2003-60, a SR/28 foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/007, de 25/04/2014. Em atendimento, a Unidade encaminhou o Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 511, de 05/05/2014 e o Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 509, de 30/04/2014, com as seguintes manifestações, respectivamente:

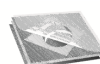
“Atendendo a solicitação que consta no documento acima citada, ao que se refere o item 22 letra “b”, segue abaixo relacionados no quadro I os contratos de crédito devidamente assinado pelos beneficiários e o superintendente, que estão sendo encaminhados para serem anexos aos processo matriz de crédito instalação, modalidade material de construção - habitação. No quadro 2 relacionamos os contratos de crédito que emitidos, assinados pelo superintendente, mas não foram assinados pelos beneficiários por se encontrarem ausente durante o período de trabalho da equipe de supervisão ocupacional no projeto de assentamento Marcos Corrêa Lins. Segue cópia, tão somente para prova de que os contratos foram emitidos.

QUADRO 1

<i>DF015200000133</i>
<i>DF015200000339</i>
<i>DF015200000401</i>
<i>DF015200000111</i>
<i>DF015200000058</i>
<i>DF015200000084</i>

QUADRO 2*

<i>DF015200000003</i>
<i>DF015200000104</i>
<i>DF015200000189</i>
<i>DF015200000288</i>
<i>DF015200000235</i>



DF015200000190
DF015200000207
DF015200000341
DF015200000006

** levaremos na próxima viagem programa com início a partir de 12/05/2014 para serem assinados pelos beneficiários.” (sic)*

Obs.: As colunas das tabelas contendo os nomes dos beneficiários foram omitidas de modo a preservar a identidade dos beneficiários.

“Item 26 letra "c" os contratos no valor de R\$ 10.000,00, não foram emitidos, visto que após medida provisória 636/2013 o sistema está bloqueado para emissão dos contratos de crédito.”

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi encaminhado à CGU o MEMO/INCRA/SR-28/D/Nº 631, de 25/6/2014, anexo ao Ofício/INCRA/SR-28/GAB/Nº 712/2014, de mesma data, informado o que segue:

“1) Como já informado os contratos complementares de concessão de crédito instalação não podem ser impressos, pois após a MP636/2013 os mesmos foram bloqueados no SIPRA. Estamos solicitando ao INCRA SEDE a liberação dos mesmos para sanar este vício formal que ocorreu devido ao acúmulo de serviços e o número reduzido de servidores, conforme Memo. Nº629/D em anexo, ressalto, porém que as notas fiscais atestadas pelos beneficiários e relatórios dos servidores comprovam que não causou dano ao erário, como também houve a tentativa de imprimir os contratos, mas o SIPRA ainda não estava pronto.

2) Que os contratos complementares de concessão de Crédito Instalação, na modalidade aquisição de materiais de construção listados abaixo já foram assinados pelos respectivos beneficiários e incorporados ao processo nº 54700.001467/2003-60 bem como ao SIPRA.

DF015200000190 página 903

DF015200000401 página 881

DF015200000058 página 887

DF015200000207 página 898

DF015200000339 página 878

DF015200000341 página 900

DF0152000000111 página 884

DF0152000000133 página 875

DF0152000000084 página 890

DF0152000000288 página 909

DF0152000000235 página 906

E que os demais, inclusive o contrato do beneficiário de código SIPRA nºDF015200000342, ainda estão pendentes de assinatura, pois os mesmos não se encontravam no Projeto de Assentamento. Porém a equipe está retornando á campo para colher assinatura. E assim que devidamente assinados também serão incorporados ao processo nº 54700.001852/2007-31, porém o SIPRA já encontra-se atualizado.



DF015200000003
DF015200000006
DF015200000104
DF015200000189
DF015200000342

3) Informamos que caso haja necessidade de restabelecimento de operação de crédito as mesmas atenderão aos requisitos previstos na Portaria INCRA 352 de 18/6/2013.

4) Quanto à apuração de responsabilidade às ocorrências de indicação de restabelecimento de recursos de operações de crédito que não guardaram observância ao dispositivo da Portaria 352/2013 Vossa Senhoria pode ficar a vontade, pois todas as solicitações foram feitas com zelo e probidade pensando na demanda social que possuímos e o quanto esta precisava.”(sic)

Análise do Controle Interno

No que se refere ao assentamento de código SIPRA nº DF0152000 (Marco Correia Lins), por meio do Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 511 foram apresentados seis contratos que foram assinados intempestivamente pelos beneficiários, e outros nove assinados apenas pelo Superintendente. Posteriormente à realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foram disponibilizadas cópias de onze contratos assinados pelos beneficiários, permanecendo a pendência com relação a outros cinco contratos. No entanto, ainda que assinados e incorporados ao Processo nº 54700.001852/2007-31, resta o descumprimento ao artigo 3º, I, c) da Portaria Incra nº 352/2013 no momento da solicitação para o restabelecimento da aplicação do crédito.

A concessão de créditos sem a assinatura dos respectivos contratos pelos beneficiários revela falha na análise de risco por parte da Superintendência, pois não comprova o comprometimento do beneficiário como em saldar futuramente o crédito recebido, o que pode resultar em futuros danos ao erário.

Por sua vez, quanto ao assentamento de código SIPRA nº DF0046000 (Santo Antônio do Atalaia), verificou-se que o reestabelecimento da operação de Crédito Instalação no valor de R\$ 25.000,00 por beneficiário, realizado sem a devida informação da assinatura dos contratos complementares de R\$ 10.000,00 no SIPRA e sem a apresentação desses contratos assinados, infringiu o disposto na alínea “c” do inciso I do art. 3º da Portaria Incra nº 352/2013, que dispõe o que segue:

Art. 3º - Será admitido o restabelecimento das operações de crédito instalação, nos casos listados a seguir:

I - recursos já depositados, exclusivamente em conta bloqueada, cuja execução do crédito junto aos beneficiários tenha sido iniciada, desde que:

(...)

c) a assinatura do contrato referente ao Crédito Instalação seja informada no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA, para cada beneficiário;

Cumpre registrar que a informação apresentada pela Regional, de que os contratos complementares não foram emitidos tendo em vista que, após a Medida Provisória nº 636/2013 o SIPRA foi bloqueado para emissão dos contratos de crédito, não ilide a



constatação. As últimas notas fiscais que constam do processo nº 54700.001467/2003-60 datam de 27/11/2013 e o ateste pelo servidor da SR/28 data de 3/12/2013. Dessas notas, sete delas são no valor de R\$ 25.000,00, duas no valor de R\$ 20.000,00 e uma de R\$ 5.000,00. Por seu turno, a MP nº 636/2012 foi editada em 26/12/2013, isto é, data posterior ao ateste dos documentos fiscais.

Dessa forma, conclui-se que o bloqueio do SIPRA a partir da edição da MP nº 636/2012 não justifica a não emissão dos contratos complementares, pois deveriam ter sido feitos tempestivamente, que materiais de construção foram fornecidos aos beneficiários, bem como foi requerido o restabelecimento das operações de crédito para os dois assentamentos, sem a assinatura desses documentos.

Tendo em vista que não há mais processos de concessão de crédito a serem restabelecidos no âmbito da SR-28, considera-se que não há medidas a serem adotadas visando evitar novas ocorrências de descumprimento da Portaria Incra nº 352/2013, permanecendo as ocorrências identificadas nos Processos nº 54700.001852/2007-31 e nº 54700.001467/2003-60 pendente de providências mitigadoras.

Recomendações:

Recomendação 1: Incorporar os demais contratos complementares de concessão de Crédito Instalação, na modalidade Aquisição de Materiais de Construção, assinados pelos respectivos beneficiários, ao Processo nº 54700.001467/2003-60.

Recomendação 2: Incorporar os demais contratos complementares de concessão de Crédito Instalação, na modalidade Aquisição de Materiais de Construção, assinados pelos respectivos beneficiários, ao Processo nº 54700.001852/2007-31.

Recomendação 3: Submeter ao Incra Sede para apuração de responsabilidade as ocorrências de indicação de restabelecimento de recursos de operações de crédito que não guardaram observância a dispositivo da Portaria Incra nº 352/2013.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Reestabelecimento das operações de Crédito Instalação em desacordo com o inciso II do art. 3º da Portaria nº 352, de 18/6/2013.

Fato

Em análise aos processos de Concessão de Crédito Instalação selecionados para exame, verificou-se reestabelecimento de operações, identificadas na sequência, em desacordo com a alínea “a” do inciso II do art. 3º da Portaria nº 352, de 18/6/2013, o qual dispõe que:

*“Art. 3º - Será admitido o restabelecimento das operações de crédito instalação, nos casos listados a seguir:
(...)”*

II - Recursos já depositados, exclusivamente em conta bloqueada, cuja execução do crédito junto aos beneficiários não tenha sido iniciada, desde que:



a) os recursos tenham sido depositados em conta corrente a partir de 01/01/2013;”

a) Processo nº 54700.002263/2009-31 (Projeto de Assentamento Presidente Lula I).

Em análise ao processo de Crédito Instalação nº 54700.002263/2009-31 verificou-se que a solicitação de restabelecimento do crédito foi apresentada com fundamento no inciso II do art. 3º da Portaria Incra nº 352/2013, com autorização do Presidente da Autarquia.

No entanto, foi constatado que, em maio de 2011, isto é, antes de 1/1/2013, havia saldo de R\$ 1.155.000,00 na conta corrente vinculada e bloqueada em nome do representante do assentamento. Ressalta-se que tal valor refere-se ao Crédito Instalação na modalidade Aquisição de Materiais de Construção.

b) Processo nº 54700.002265/2009-21 (Projeto de Assentamento Presidente Lula II).

Da análise do processo de Crédito Instalação nº 54700.002265/2009-21 verificou-se que a solicitação de restabelecimento do crédito foi apresentada com fundamento no inciso II do art. 3º da Portaria Incra nº 352/2013, com autorização do Presidente da Autarquia.

No entanto, foi constatado que, em agosto de 2011, isto é, antes de 1/1/2013, havia saldo de R\$ 480.000,00 na conta corrente vinculada e bloqueada em nome do representante do assentamento. Ressalta-se que tal valor refere-se ao Crédito Instalação modalidade Aquisição de Material de Construção.

Causa

Conduta assumida pela Chefe de Divisão de Desenvolvimento de indicar, para reestabelecimento dos recursos, operações de crédito que não atendiam a todos os requisitos insculpidos na Portaria nº 352, de 18/6/2013, no exercício de atribuição prevista na alínea “a” do inciso II do art. 117 do Regimento Interno.

Solicitação pelo Superintendente, com base em indicação da Chefe da Divisão de Desenvolvimento, para reestabelecimento de operações de crédito que não atendiam a todos os requisitos insculpidos na Portaria nº 352, de 18/6/2013, no exercício de atribuições do Superintendente Regional previstas nos artigos 22 do Regimento Interno e no Parágrafo Único do art. 3º da referida portaria.

Fragilidades nos controles internos administrativos no que se refere aos procedimentos de controle e de análise de riscos na concessão de Crédito Instalação.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante a Solicitação de Auditoria nº 201407455/007, de 25/4/2014, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos apontados, tendo apresentado esclarecimentos por meio do Ofício/INCRA/SR (28)/G/Nº 509, de 30/4/2014, conforme segue:



“(...)Itens 23 e 25 informamos que a solicitação de restabelecimento do crédito do PA Presidente Lula para os processos nº54700.002265/2009-21 e 54700.002263/2009-31, foram fundamentados na alínea "a" do inciso II do art.3º da Portaria nº 352/2013, os créditos poderão ser restabelecidos desde que os recursos tenham sido depositados em conta corrente a partir de 01/01/2013, visto que os mesmos foram complementados e seus respectivos repasses financeiros ocorreram em 6/2/2013.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a alínea “a” do inciso II do art. 3º da Portaria nº 352, de 18/6/2013, para que a operação de crédito seja reestabelecida, na situação em que a execução do crédito junto aos beneficiários não tenha sido iniciada, os recursos devem ter sido depositados em conta corrente a partir de 1/1/2013.

Conforme exposto, para os processos 54700.002263/2009-31 e 54700.002265/2009-21, foi verificado que houve infringência a esse dispositivo normativo.

Salienta-se que a justificativa apresentada pela SR/28 não ilide a constatação. Em que pese a Superintendência Regional argumentar que os recursos foram complementados após 1/1/2013, verificou-se que a Autarquia solicitou a reabertura de todo o saldo da conta corrente vinculada, inclusive dos valores depositados em data anterior a 01/01/2013, o que não encontra amparo nos dispositivos da citada Portaria.

Dessa forma, verifica-se que a solicitação de reabertura da operação de crédito, nos dois casos elencados, com fulcro no inciso II do art. 3º da Portaria nº 352 foi indevida, pois não se verificou o atendimento ao requisito presente na alínea “a” do referido dispositivo normativo.

Tendo em vista que não há mais processos de concessão de crédito a serem restabelecidos no âmbito da SR-28, considera-se que não há medidas a serem adotadas visando evitar novas ocorrências de descumprimento da Portaria Incra nº 352/2013, permanecendo as ocorrências identificadas nos Processos nº 54700.001852/2007-31 e nº 54700.001467/2003-60 pendente de providências mitigadoras.

Recomendações:

Recomendação 1: Submeter a matéria de forma circunstanciada ao Incra Sede, solicitando manifestação conclusiva da Autarquia, inclusive quanto à apuração de responsabilidade, se for o caso, tendo em vista que o restabelecimento dos valores depositados anteriormente a 01/01/2013 não encontra amparo no alínea "a" do inciso II do art. 3º da Portaria nº 352/2013, informando os resultados a esta CGU.

1.1.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de procedimentos adequados de controle e cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas.

Fato



Foram avaliadas as rotinas de controle e cobrança das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e no Entorno – SR/28, no âmbito da Ação Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento. Para isso, foram analisados os 05 convênios cujo fim de vigência ocorrera no exercício de 2013, os quais totalizaram o valor de R\$ 5.836.833,11.

Da análise realizada, verificou-se que tais rotinas não são adequadas. No exercício sob exame, do total de 05 (cinco) transferências analisadas, houve atraso da prestação de contas de 02 (dois) convênios, no montante de R\$ 2.974.764,27; em 01 (um), no montante de R\$ 490.000,00, não houve a apresentação da prestação de contas; em outro houve a apresentação tempestiva da prestação de contas, porém não conteve todas as documentações necessárias, como os relatórios de conclusão das obras e boletins de medição. Em alguns convênios não foram identificadas notificações ao conveniente, e em outros, quando o foram, as notificações não foram suficientes para que as contas fossem prestadas e não houve a adoção de providências efetivas visando à inscrição em inadimplência.

Transferência nº	Valor (R\$)	Conveniente	Situação identificada
764555	825.000,00	Prefeitura Municipal de Cabeceiras - GO	- Prestação de contas intempestiva. O prazo para prestação de contas encerrou-se em 17/10/2013 e as contas foram prestadas em 18/12/2013; - Não houve notificações à conveniente, o que foi efetivado após interação com o gestor, realizada em 16/06/2014.
735340	2.149.764,27	Prefeitura Municipal de Flores de Goiás – GO	- Prestação de contas intempestiva. O prazo para prestação de contas encerrou-se em 10/10/2013 e as contas foram prestadas em 20/11/2013; - Apesar de ter sido apresentada a prestação de contas, os Relatórios de Execução não tinham sido anexados ao SICONV, o que foi efetivado após interação com o gestor em 16/06/2014; - Apresentação de notas fiscais sem a identificação do objeto contratado e sem boletins de medição.
759069	490.000,00	Prefeitura Municipal de Divinópolis - GO	- Até o término dos trabalhos de campo não tinha sido apresentada a prestação de contas, cujo prazo final encerrou-se em 02/10/2013, o que foi efetivado após interação com o gestor, realizada em 16/06/2014; - Anexação de notas fiscais no SICONV sem a identificação do



			objeto contratado e sem boletins de medição. - Consta notificação à conveniente no módulo “Prestação de Contas” do SICONV. Porém não foram adotadas medidas efetivas visando à inscrição em inadimplência.
751927	900.000,00	Prefeitura Municipal de Buritis – MG	- Prestação de contas tempestiva, porém com ausência de documentação. - Apresentação de notas fiscais sem a identificação do objeto contratado e sem boletins de medição.
758751	1.472.0668,84	Prefeitura Municipal de Alvorada do Norte - GO	- O fim da vigência deu-se em 28/12/2013. Como o prazo para apresentação da prestação de contas findou-se no exercício de 2014, a transferência foi desconsiderada para análise de procedimentos de prestação de contas.

Fonte: SICONV.

Causa

Carência de servidores no Setor de Infraestrutura.

Procedimento de controle inadequado de análise da prestação de contas.

Manifestação da Unidade Examinada

Tendo em vista a inconsistência apurada nos procedimentos relativos à fase de prestação de contas dos convênios celebrados para a infraestrutura em assentamentos, a SR/28 foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/016, de 07/05/2014. Em atendimento, a Unidade encaminhou o Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 583, de 15/05/2014, com a seguinte manifestação:

“TRANSFERÊNCIAS

No sentido de darmos as respostas solicitadas pelo CGU, temos a informar:

- Ítem nº 42

Informamos que o Setor de Infra-estrutura, da SR-28/DFE, passa por uma falta muito grande de estrutura operacional, principalmente quanto ao número mínimo de servidores, necessários para a sua perfeita atuação, em seu grande número de atuações necessárias; pois trata não somente de Convênios, mas também toda a parte de planejamento, previsões para anos subsequentes, obras de contratos, assim como toda a execução de projetos básicos necessários.



Para todas estas atuações o Setor de Infra-estrutura, era formado até o mês de fevereiro/2014, de somente um servidor; ou seja, um Engenheiro Civil, G. G. M.

Atualmente, a cerca de dois meses, estamos tentando suprir nossas falhas, tendo em curso, a transferencia de mais um Engenheiro Civil, Sr. M. F. M., que ainda encontra-se em curso, além da contratação de um Estagiário, estudante de Engenharia, com quatro horas diárias de atendimento.

No sentido de conseguirmos também, mais um servidor, para atuação específica, no atendimento do SICONV, foi transferido um servidor do INCRA, Sr. J. R. de S., que passa a atuar, diretamente nesta função.

A estruturação do Setor de Infra-estrutura, será fundamental, para podermos organizar e termos, efetivamente, o acompanhamento da totalidade de Convênios firmados.

Quanto ao caso específico, do Convênio firmado com a Prefeitura Municipal de Cabeceiras, a mesma entregou com um mês de atraso, a prestação de contas e vem encontrando grandes dificuldades, principalmente pela cassação do atual Prefeito Municipal e a realização de novas eleições locais. Neste caso não sabíamos ao certo, qual seria o novo servidor, responsável pelo SICONV.

Informo que, realmente não notificamos em tempo hábil e por escrito, a Prefeitura Municipal de Cabeceiras. Somente mantínhamos relação via telefone.

De uma maneira geral, as Prefeituras Municipais, também tem grandes dificuldades, quanto ao manejo do SICONV; pois a grande maioria, não dispõe de profissionais para o caso.

Temos atualmente, convênios referentes a parcerias com várias Prefeituras Municipais; as quais não tem pessoal devidamente instruído, para a execução, manipulação do Sistema SICONV, principalmente no que tange, ao aspecto de efetivação de prestações de contas.

- Ítem nº 43

Quanto ao Convênio nº 759069, entendo que a Prefeitura Municipal de Divinópolis, foi devidamente acionada, em 29/05/2013, conforme cópia dos procedimentos no SICONV, em anexo.

Realmente a mesma incluiu, peças nas abas mostrando a licitação efetuada, mas assim mesmo faltaram alguns documentos.

Entendemos que, com a troca de prefeito, houve grande dificuldade de captação de documentos, segundo informação, da Prefeitura, através do Prefeito Municipal, atual.

Estamos mantendo constantemente comunicação, através de telefone, buscando a conclusão da documentação, para análise do INCRA.

A nossa atuação, por parte do INCRA, é auxiliar o máximo as Prefeituras Municipais, buscando na prática local, a devida finalização dos Convênios.

Realmente, por causa principal da falta de estrutura operacional do INCRA, não estamos conseguindo, seguir os procedimentos normais

procedentes da normatização do SICONV. Entendemos realmente, na prática, que as Prefeituras Municipais, em sua maioria, não estão tendo a flexibilidade necessária, para principalmente, concluírem suas prestações de contas.

- Ítem 44

Quanto ao Convênio nº 751927/2010, afirmo que todas as obras foram concluídas, assim como a prestação de contas total, foi encaminhada pela Prefeitura Municipal de Buritis (MG).

Conforme anexado, os Relatórios de Execução, encontram-se todos Aprovados.

Anexamos na Aba de Dados os Termos de Recebimento, fotografias o primeiro Relatório de vistoria e será providenciado o Relatório Final de Execução.

Esclareço que a Prefeitura Municipal de Buritis (MG), já enviou os Relatórios de Execução, faltando somente anexarmos a parte do INCRA.

Atualmente o Convênio encontra-se em análise pelo INCRA.

- Ítem 45

O Convênio com a Prefeitura Municipal de Flores de Goiás, foi executado visando a complementação de estradas vicinais, onde ocorreram muitos problemas, principalmente na liberação de recursos financeiros, com enormes atrasos.

Quando ocorriam atrasos e coincidentemente, as obras passavam por períodos de chuvas, entre os meses de outubro e maio, nos anos de execução, como as obras eram em estradas vicinais "em terra", acumulavam-se novos serviços e conseqüentemente, haviam reclamações das populações locais.

Na ocasião que as obras foram concluídas quantitativamente, no mês de dezembro/2012, houve uma reclamação quanto a execução dos aterros sobre os bueiros, do Projeto de Assentamento Bonssucesso; sendo para o que acionei a Prefeitura Municipal de Flores de Goiás; a qual, após alguns meses, procedeu os reparos necessários.

Outro ponto a ressaltar, neste Convênio, foi o de que, nas eleições ocorridas, durante sua execução, a mesma foi cancelada e passaram-se cerca de seis meses, sem que o Município de Flores de Goiás, soubesse sequer, quem seria seu Prefeito Definitivo, causando inclusive vários conflitos locais.

Desta forma, como haviam grandes atrasos nas liberações, lançamos mão desta prerrogativa e fomos prorrogando os prazos "de ofício".

- Ítem 46

Para o Convênio, com a Prefeitura Municipal de Flores de Goiás, podemos notar que a mesma inseriu no SICONV, todas as atas referentes a licitações, pagamentos efetuados, etc. No entanto não inseriu, realmente, os Relatórios de Execução, o que nos impediu, de procedermos as análises.

Não notificamos em tempo hábil, esta Prefeitura, havendo assim erros de ambas as partes; sendo que por parte do INCRA, pela nossa, total falta de estrutura operacional.

Quanto especificamente o nossa contingente técnico, entendo que houve uma sequência satisfatória. Nossa maior falha, entendo ser no nosso Setor contábil.

Devemos buscar urgentemente suprir a falha da falta de servidores, assim como da qualificação específica, quanto ao emprego do Sistema SICONV.

Ítem 47

Esclareço que, quanto a Unidade Técnica; ou seja ao Setor de Infraestrutura, não existe Chefia oficializada, nem tão pouco gratificação correspondente.

Até o final do ano de 2013, tínhamos somente um Servidor; ou seja, o Engenheiro Civil G. G. M. - SIAPE 717884.

Atualmente, temos oficialmente, mais um estagiário, temporário, estudante de Engenharia Civil de 4,0 (quatro) horas diárias – M. A. R. Z. J. e o Servidor nível médio J. R. s., SIAPE 717884.

Esclareço que, não executamos análise de prestação de contas, mas somente da parte relativa a execução física das obras.

- Ítem 48

Executamos especificamente a execução física das obras, através de vistorias, quando existem as possibilidades operacionais na Superintendência. Executo no mínimo duas vistorias por obra em execução, formalizando os Relatórios, com controle da vigência.

- Ítem 49

Os quantitativos executados, são geralmente os previstos em seus Projetos Básicos. Existem geralmente pequenas variações, com pequenas mudanças, às vezes, de localizações de peças das obras previstas. Geralmente as Prefeituras Municipais, executam mais quantitativos dos que os previstos.

A juntada ao SICONV, das notas fiscais, são executadas exclusivamente pelas Convenientes.

-Ítem 50

As Prefeituras Municipais, geralmente, contratam profissionais terceirizados, que executam desde o lançamento da proposta no SICONV, até a sua finalização de Convênio, inclusive prestação de contas

Quanto a execução técnica das obras, as Firms contratadas pelas Prefeituras Municipais é que executam diretamente as obras. Não vislumbramos riscos, quanto a execução das obras.

A maior falha realmente, é na hora da prestação de contas, na execução e finalização dos Convênios.

Entendo que o SICONV, é um excelente Sistema, para utilização em Convênios e era muito necessário. No entanto o mesmo, deveria ser simplificado em sua operacionalização.



(...)” (sic)

Após a apresentação do Relatório de Auditoria Preliminar nº 201407455, com a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Superintendência encaminhou o Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº 712/2014, com a seguinte manifestação:

“- item 1.1.2.1

*Quanto a análise de cinco convênios firmados, temos a informar:
Em nossa Superintendência, conforme determina o SICONV, até o final do ano de 2013, não tivemos a formalização e o entendimento, quanto aos Fiscais que deveriam ser efetivados.*

Conforme é determinado, deveríamos ter o Fiscal Legal, Fiscal Técnico e Fiscal Financeiro.

A carga total, das etapas, coube somente ao Fiscal Técnico; o qual não dispõe, por exemplo, do conhecimento financeiro nem da parte contábil; o que ocasionou uma imensa saturação e consequentemente, atrasos em nossas ações.

Reafirmo que, as Prefeituras Municipais, são altamente deficitárias em contingentes treinados, nessa parte.

Temos a informar que, o Setor de análise de prestações de contas, de nossa Superintendência, é totalmente deficitário. Isto ocasiona, o atraso de nossas análises. (sic)

Quanto a parte técnica de execução de obras, afirmo que nenhum Convênio firmado, no ano de 2013, deixou de executar os quantitativos de obras previstas. De uma maneira geral, temos problemas nas prestações de contas; o que deveremos acionar, prontamente.

Conforme o Relatório Preliminar do CGU e suas Recomendações, informamos:

Estabelecendo um Organograma, conforme a Recomendação nº 01, fica definido, a composição das Comissões, para acompanhamento e fiscalização de obras, assim como da parte contábil:

(...)

O Organograma simplificado, será:

<i>Superintendente Regional – Gestor</i>		
<i>Chefia da Divisão de Desenvolvimento</i>		
<i>Setor de Infra-Estrutura</i>		
<i>Fiscal Legal</i>	<i>Fiscal Técnico</i>	<i>Fiscal Financeiro</i>

Quanto a Recomendação nº 02, já Notificamos (sic) a Prefeitura Municipal de Flores de Goiás, conforme cópia das ações junto ao SICONV.

Quanto a Recomendação nº 03, informamos que a prefeitura Municipal de Divinópolis encaminhou a prestação de Contas com atraso; sendo que para tal, iniciaremos a devida análise (cópia do SICONV em anexo).



Entendemos que, os atrasos ocorridos, são tanto por parte das Prefeituras Municipais, quanto do INCRA, por falta de estrutura, pessoal, equipamentos necessários, e, mesmo assim devemos prosseguir com as análises e conclusões possíveis.

Ressalto que todas as obras, na situação de análise de prestação de contas, foram devidamente concluídas, não causando nenhum prejuízo, principalmente às famílias assentadas.

Quanto a Recomendação nº 04, com a efetivação da Ordem de Serviço, onde foram escolhidos os Fiscais Legal, Técnico e Financeiro, tomaremos as devidas providências.

A Ordem de Serviço, esta sendo providenciada, em Modelo novo, de acordo com a Instrução nº 054, do INCRA.”(sic)

Análise do Controle Interno

Analizando a manifestação encaminhada pela Superintendência, corrobora-se a ausência de notificação durante o atraso na prestação de contas do Convênio nº 764555.

No que se refere ao Convênio nº 759069, embora haja notificação à conveniente por meio do sistema SICONV, essa se deu em maio de 2013, e a partir daí não se identificou a adoção de providências visando, inclusive, inscrição em inadimplência. Porém, conforme manifestação encaminhada após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, confirmou-se a apresentação da prestação de contas por parte da Prefeitura Municipal de Divinópolis, restando a análise por parte da Superintendência.

Já no caso do Convênio nº 751927, realmente consta no sistema SICONV a prestação de contas aprovada, com os relatórios de execução anexados na aba correspondente, no entanto não foram identificados os boletins de medição das obras, os quais teriam embasado os pagamentos realizados durante a execução da avença. Além disso, consta no sistema o Relatório de Cumprimento do Objeto de apenas parte do objeto do Convênio, o qual seria uma ponte e o total de 59 cisternas, no entanto o relatório anexado trata apenas de 14 cisternas.

Quanto à avença nº 735340, esclareceu-se que a vigência foi prorrogada sucessivas vezes devido a empecilhos na execução da obra por questões climáticas e eleitorais. No entanto confirmou-se que não foram encaminhadas notificações à conveniente solicitando a complementação da prestação de contas com a anexação dos relatórios de execução no SICONV. Contudo, após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi encaminhada comprovação de notificação à conveniente (Prefeitura Municipal de Flores de Goiás – GO) para a complementação da prestação de contas com a inserção dos Relatórios de Execução do objeto do convênio no SICONV, permanecendo pendente de atendimento por parte da conveniente.

As manifestações também não esclarecem como é feita a verificação dos materiais adquiridos/serviços prestados em comparação com o Projeto Básico/Termo de Referência, tendo em vista que foram identificadas notas fiscais sem tal discriminação, e sem os correspondentes boletins de medição. O Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº



712/2014, informa sobre futuras providências com vistas a elidir essa ocorrência, porém ainda resta pendência de medidas efetivas.

Com as informações prestadas, verifica-se que a gestão das transferências no exercício de 2013 foi insuficiente para garantir o cumprimento dos prazos legais, tal qual a comprovação documental das execuções dos objetos conforme os Projetos Básicos e Termos de Referência.

O fator de maior influência nas inconsistências está relacionado à carência de pessoal, em que um único servidor foi responsável pela execução de várias funções durante todo o exercício de 2013. A ausência de segregação de funções no Setor de Infraestrutura impede que haja a convalidação dos atos praticados pelos servidores, acarretando riscos à gestão das transferências, o que pode vir a ser atenuado com a recente integração de novos servidores ao setor e com a futura atribuição de competências por meio de ordem de serviço, conforme informado no Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº 712/2014. Além desse fato, há a dificuldade por parte das prefeituras municipais em efetuar o correto registro dos atos relacionados à execução dos convênios no sistema SICONV.

Algumas providências foram adotadas após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201407455, com a subsequente realização de reunião de busca conjunta de soluções, o que foi suficiente para mitigar as ocorrências inicialmente apuradas, mas não elidem a intempestividade das providências adotadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetivar o organograma de atividades no Setor de Infraestrutura por meio de ordem de serviço, tal qual o informado pro meio do Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº 712/2014, de forma que sejam definidas as responsabilidades dos servidores, garantindo a segregação de funções entre os seus integrantes, incluindo a função de revisar os atos praticados na gestão dos convênios.

Recomendação 2: Estabelecer procedimento de verificação dos documentos de liquidação registrados pelos convenientes no sistema SICONV, que garantam a cobrança de notas fiscais detalhadas e acompanhadas dos boletins de medição, de forma que se possa cotejar com os Projetos Básicos das obras.

1.1.3 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Aplicação de recursos em objetos de gasto que não possuem correlação com a finalidade da ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão e pela Unidade no que se referem aos objetos de gasto da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, para o exercício de 2013, verificou-se a alocação de recursos em gastos que não possuem correlação com a finalidade da ação.



A partir da leitura do item 3.2.1 Relatório de Gestão (pág. 19) e de informação encaminhada por meio do Ofício/Incra/SR (28)/T/nº 26, de 07/05/2014, foi identificada a utilização de recursos da Ação para pagamento de despesas com manutenção de viaturas e locação de veículos, apropriadas para correr à conta da Ação 2000 (Administração da Unidade) do Programa 2120 (Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário), e que somaram o montante de R\$ 228.425,44, conforme a seguir:

Plano Orçamentário	Despesas no exercício	Parcela das despesas do PO em gastos com manutenção da frota de veículos
Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	R\$ 106.010,43	57,68%
Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	R\$ 122.415,01	28,84%

Fonte: Relatório de Gestão e Ofício/Incra/SR (28)/T/nº 26.

A evidência apresenta-se constituída no Relatório de Gestão, fls. 20, que apresenta a seguinte informação concernente ao fato apontado:

“Além disso, a maior parte do recurso executado dentro dessa rubrica foi utilizado para pagamento de despesas relativas à manutenção da infra-estrutura operacional da Superintendência. Isso significa que, na prática, esse recurso atendeu não só à ação de vistoria e avaliação de imóveis, mas a toda demanda da Superintendência, como é o caso das despesas com a manutenção de viaturas. Conforme relatório do SIAFI, do total de R\$424.350,26 liquidados nessa ação, R\$220.338,90 (cerca de 52%) foram destinados para serviços-pessoa jurídica, visando ao pagamento de despesas realizadas com a manutenção de viaturas da Superintendência. O restante foi para o pagamento de diárias, combustível e locação de veículos.

Da mesma maneira, foram inscritos R\$186.010,43 para ação “Gestão Ambiental”, dos quais R\$64.888,33 foram executados e R\$ 64.888,33 foram inscritos em restos a pagar. De todo esse montante, conforme dados do SIAFI, apenas R\$1.967,11 foram utilizados especificamente para pagamento de diárias relativas à execução das atividades de gestão ambiental, que em geral atenderam demandas pontuais de fiscalização ambiental nos assentamentos. Todo o restante foi utilizado para pagamento de despesas que garantem à manutenção dos serviços operacionais da superintendência de uma forma geral, quais sejam: “material de consumo”, que corresponde ao pagamento do posto de combustível (R\$ 75.784,14); “passagens e locomoção”, que cobre despesas com locação de veículos (R\$ 56.010,43); e “outros serviços de terceiros - pessoa jurídica” (R\$ 50.000,00) que foi destinado ao pagamento de despesas relativas à manutenção de veículos. Portanto, tendo em vista que a aplicação desse recurso em relação à atividade-fim é indireta, considerando a pequena execução relativa à ação de gestão ambiental, a maior parte desse recurso beneficiou outras atividades da



superintendência. Isso, ocorre porque no momento do planejamento, outras ações (rubricas) com maior execução física pela Superintendência não receberam recursos necessários para despesas indiretas, indispensáveis à manutenção da infra-estrutura requerida para operacionalização dos trabalhos. Como esses serviços são pagos de forma geral, e não é possível separar os valores utilizados para cada uma dessas ações, esse déficit foi compensado pelos recursos destinados à ações que tiveram menor execução. Daí a razão da desproporcionalidade na aplicação dos recursos, que culminou com a elevada execução orçamentária na ação de gestão ambiental.” (sic)

Releva esclarecer que o valor de R\$ 424.350,26 refere-se à despesa liquidada no Plano Orçamentário “Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais”, e não ao total da Ação 211A.

Dessa forma, resta verificado que a Superintendência realizou despesas com manutenção da frota veicular da SR-28 à conta da Ação 211A, em dissonância aos objetivos propostos na referida Ação Governamental.

Causa

Ambiente de controle inadequado devido à interpretação equivocada do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Definição de metas feita de forma inadequada quando da elaboração da proposta orçamentária.

Manifestação da Unidade Examinada

Tendo em vista as inconsistências apuradas, a SR/28 foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/011, de 02/05/2014, e da Solicitação de Auditoria nº 201407455/016, de 07/05/2014. Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201407455/011, de 02/05/2014, a Unidade encaminhou o Ofício/INCRA/SR (28)/T/nº 26, de 07/05/2014, com a seguinte manifestação:

“R - De acordo com as informações obtidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, a provisão executada referente à Ação 211 A (Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis) foi distribuída nos seguintes elementos de despesa.

Quadro 1. Detalhamento dos elementos de despesa na Ação 211A

NATUREZA DA DESPESA	VALOR	%
<i>Diárias – Pessoa Civil (Nº 339014)</i>	<i>R\$ 119.785,51</i>	<i>28,2%</i>
<i>Material de Consumo (No. 339030)</i>	<i>R\$ 69.333,00</i>	<i>16,3%</i>
<i>Passagens e Despesas com Locomoção (339033)</i>	<i>R\$ 15.000,00</i>	<i>3,5%</i>
<i>Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (339039)</i>	<i>R\$ 220.388,00</i>	<i>51,9%</i>
Total	R\$ 424.506,51	100,00%

Fonte: SIAFI, 2014.



Conforme se verifica no Quadro I, acima, o maior gasto realizado se deu no elemento de despesa 339039 "Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica", no montante de R\$ 220.388,00, que equivale a aproximadamente 52% de toda a despesa realizada nessa ação.

As despesas relativas a esse elemento podem ser ainda, decompostas em dois tipos de gastos distintos, conforme se demonstrado no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2. Detalhamento das despesas relativas ao elemento 339039, "Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica" dentro da Ação 211A – Vistoria e Avaliação de Imóveis.

Destinação	Valor Liquidado	%
<i>Despesas judiciais</i>	<i>R\$ 97.973,89</i>	<i>44,5%</i>
<i>Despesas com manutenção de veículo</i>	<i>R\$ 122.415,01</i>	<i>55,5%</i>
Total	R\$ 220.388,90	100,0%

Fonte: Divisão de Administração - SR (28) DFE.

Conforme se observa no quadro 2, do total de recursos desembolsados com o elemento de despesa No. 339039 "Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica", alocados dentro da Ação 211 A (vistoria e avaliação de imóveis), R\$ 122,415.01 foram utilizados para o pagamento de despesas com a manutenção de veículos (oficina), o que corresponde a 55,5% do valor desembolsado com esse elemento de despesa, e a 28,84% de todo o valor desembolsado dentro da referida Ação 211A. Esse recurso foi utilizado visando à manutenção da frota da Superintendência, de forma a deixá-la em condições de atendimento.

Convém esclarecer que não é possível fazer distinção, no campo operacional, em relação aos recursos oriundos das diferentes ações e programas desenvolvidos pela Superintendência, para esse mesmo elemento de despesa. Isso ocorre porque a mesma frota que é utilizada nos trabalhos relacionados à vistoria e avaliação de imóveis rurais também é utilizada em todas as demais ações da Superintendência. Por isso, esse recurso que foi aplicado dentro dessa Ação foi útil não somente às demandas relacionadas à vistoria e avaliação de imóveis, mas a todas as demandas da Superintendência."

Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções foi encaminhado o Ofício/Incra/SR-28/G/nº 712/2014, de 25/06/2014, com a seguinte manifestação:

B) Quanto à alocação de recursos para manutenção de frota veicular na Ação 200 (sic) - Administração da Unidade.

De acordo com a Divisão de Administração, os recursos alocados na Ação 200 são insuficientes para atender a essa finalidade. Ainda de acordo com a Divisão de Administração, a exemplo do questão anterior, a alocação dos recursos para custear a manutenção de viaturas nas ações finalísticas são de competência do INCRA Sede (Diretoria de Administração e Diretoria de Gestão Estratégica) que é responsável pela elaboração do Plano Plurianual, Plano de Metas e Preparação Orçamentária – as superintendências contribuem apenas com a informação sobre a demanda. Segundo a Divisão de Administração, o máximo que a superintendência pode fazer em relação ao assunto é propor ao órgão central, por ocasião da Reunião de Planejamento. Porém, a decisão e procedimentos para elaboração da proposta orçamentária em sim (sic), foge à competência da Superintendência.

Porém, para ratificação dessas informações e para maiores esclarecimentos a respeito desse assunto, sugiro que a questão seja submetida à análise e manifestação da Divisão de Administração e/ou mesmo, desse Setor de Planejamento e Controle.



Análise do Controle Interno

Confirma-se que parte dos recursos descentralizados para a Ação 211A foi utilizado na manutenção da frota de veículos da Superintendência. Essas informações complementam a apresentada no Relatório de Gestão da Unidade.

Ademais, a informação trazida no Relatório de Gestão (RG) de que a Superintendência considerou as despesas com manutenção da frota veicular como uma despesa indireta das Ações de cunho temático, não guarda razoabilidade com a finalidade da Ação sob análise, observando-se, ainda, que a justificativa (RG) foi no sentido de recebimento insuficiente de recursos em outras ações (rubricas).

A manifestação apresentada por meio do Ofício/Incra/SR-28/G/nº 712/2014, informa que os recursos alocados para a Ação 2000 eram insuficientes para atender a despesa considerada, e que o Incra Sede é o responsável pela alocação de recursos nas Ações. No entanto, também informa que a Superintendência pode fazer proposições ao Incra Sede por ocasião da realização da Reunião de Planejamento. Sendo assim, não se considera que as novas informações apresentadas pela Superintendência sejam suficientes, tendo em vista a possibilidade de se fazer proposta ao Incra Sede para a alocação do total de recursos com gastos estimados com despesas administrativas, tais quais as com manutenção da frota veicular, na Ação 2000 (Administração da Unidade) do Programa 2120 (Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Cabe registrar que ao apropriar despesas administrativas em programas finalísticos, deve ser observado rigorosamente o disposto no respectivo Manual Técnico de Orçamento, evitando que despesas administrativas que não contribuam ou que não têm foco definido e específico ou que contribuam indistintamente para vários programas do órgão sejam apropriadas em programas finalísticos, atentando para o fato de que a apropriação das despesas está condicionada à apropriação dos respectivos custos.

Recomendações:

Recomendação 1: Instar o Incra Sede para que, quando da elaboração de proposta orçamentária, os recursos necessários para custear despesas com manutenção da frota veicular sejam alocados na Ação 2000 - Administração da Unidade.

1.1.3.2 INFORMAÇÃO

Alocação de Plano Orçamentário que não possui correlação com a finalidade da Ação 211A - Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão e pela Unidade no que se referem aos objetos de gasto da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, para o exercício de 2013, verificou-se a alocação de recursos em gastos que não possuem correlação com a finalidade da ação.

A partir de consulta ao Cadastro de Ações, do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão identifica-se a seguinte descrição para a Ação 211A:



“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.”

Nesse sentido, foi identificado Plano Orçamentário que não se enquadra no contexto acima descrito, qual seja o de “Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais”. A execução desse Plano Orçamentário na SR/28 em 2013 foi no total de R\$ 424.350,26, sendo o 3º Plano com maior montante de despesas liquidadas no âmbito da Ação 211A no exercício de 2013.

Releva esclarecer que o valor de R\$ 424.350,26 refere-se à despesa liquidada no Plano Orçamentário “Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais”, e não ao total da Ação 211A.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Unidade auditada encaminhou o Ofício/Incra/SR – 28/G/nº 712, de 25/06/2014, com a seguinte manifestação:

A) Quanto à utilização de recursos alocados na ação 211B, para Vistoria e Avaliação.

Conforme informação obtida junto à Divisão de Administração, todos os recursos utilizados para vistoria e avaliação de imóveis correspondem ao PTRES ("Plano de Trabalho Resumido") Nº 065854, "Vistoria e Avaliação", embora tenha sido alocado dentro da Ação 211B. Portanto, não houve desvio de finalidade. O PI (Plano de Trabalho) referente a esse recurso é o de Nº 211A000716, e é específico para Vistoria e Avaliação, visando à obtenção de imóveis rurais e foi incluído no SIAFI, em 09/01/2013, pelo Sr. F. de A., que então era chefe de uma Divisão da Coordenação Geral de Finanças, da Diretoria de Administração (INCRA SEDE).

Concordamos que a alocação desse recurso na Ação 211A seria mais apropriada, porém de acordo com informações da Divisão de Administração da Superintendência, trata-se de uma questão que extrapola à competência da Superintendência. A alocação dos recursos é de competência exclusiva do órgão central (INCRA SEDE). O Plano Plurianual é elaborado pela Diretoria Administrativa e Diretoria Estratégica. De acordo com informações da Divisão de Administração, o mesmo ocorreu com todas as superintendências do INCRA. De acordo com a Divisão de Administração, as superintendências se limitam a apresentar a demanda e diretrizes para a aplicação do Plano Interno, subsidiando aos órgãos centrais do INCRA com informações para elaboração do Planejamento. Porém, é a Sede que define quais as ações a serem executadas em cada plano interno e é também quem coloca a nomenclatura e a numeração. Às superintendências compete apenas a execução.

Porém, para ratificação dessas informações e para maiores esclarecimentos a respeito desse assunto, sugiro que a questão seja

submetida à análise e manifestação da Divisão de Administração e/ou mesmo, desse Setor de Planejamento e Controle.

Analizando a manifestação encaminhada pelo gestor, observa-se que houve engano na redação da informação apresentada, onde foi atribuída a alocação do PO “Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais” na Ação 211B, quando na realidade esse foi alocado na Ação 211A. Independente do engano cometido, a manifestação apresentada afasta a responsabilidade da Superintendência pela alocação inadequada do citado PO, tendo em vista a atribuição centralizada no Incra Sede do planejamento orçamentário da autarquia.

Cabe, no entanto, a realização de gestão por parte da SR/28 junto ao Incra Sede no sentido de corrigir a alocação do Plano Orçamentário “Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais”, tendo em vista a dificuldade em se mensurar a meta física do referido PO (vistoria realizada) com a da Ação 211A (famílias atendidas).

1.1.4 DEMANDA SÓCIO-ECONÔMICA DO PROGRAMA

1.1.4.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de sistemática para levantamento de informações e de controle de dados sobre o déficit de infraestrutura nos assentamentos.

Fato

Para fins de verificação da confiabilidade dos dados sobre o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamentos no que se refere à obtenção e à armazenagem desses dados, foram analisadas as informações apresentadas pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e no Entorno - SR/28 no item 3.3.2 do Relatório de Gestão.

Do que consta no Relatório de Gestão, não foi confirmada a existência de sistema de gerenciamento da situação da infraestrutura de forma setORIZADA, ou regionalizada, conforme requerido pela DN TCU nº 127/2013.

Foram requeridas à Unidade, informações quanto aos seguintes aspectos:

- fontes utilizadas no levantamento dos dados apresentados no Relatório de Gestão e à sua atualidade;
- estrutura disponível na SR para realização do levantamento das necessidades dos assentamentos;
- existência de dispositivo destinado ao armazenamento (consolidação) e à atualização constante dos dados relativos ao déficit de infraestrutura.

A partir dos exames realizados, verificou-se a impossibilidade de se garantir que as informações apresentadas no Relatório de Gestão representam, de forma confiável, a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob a jurisdição da SR/28, visto que a atualização das informações não obedece uma rotina periódica, a quantidade de servidores para as atividades do Setor de Infraestrutura é insuficiente e não existe sistema onde sejam armazenadas os dados acerca da situação da infraestrutura nos assentamentos.

Causa



Carência de servidores no Setor de Infraestrutura.

Inexistência de sistema de armazenagem de dados sobre o déficit de infraestrutura nos assentamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Tendo em vista as informações apresentadas no Relatório de Gestão acerca do déficit de infraestrutura nos assentamentos, a SR/28 foi instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/016, de 07/05/2014. Em atendimento, a Unidade encaminhou o Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 583, de 15/05/2014, com a seguinte manifestação:

“Cada Superintendência Regional, tem especificamente seus problemas (deficits) de obras em seus Projetos de Assentamento.

NA SR-28/DFE, seguramente o maior problema, é quanto a captação e distribuição de água, para as famílias assentadas.

Este tipo de problema nasce desde a desapropriação de fazendas, não havendo preocupação de uma análise mais ampla; quanto a disponibilidade de água, em cada caso.

Entendo que, antes das decisões de desapropriação deveriam ser efetuados estudos Hidrogeológicos nas áreas em questão, além de estudos mais específicos ligados à Engenharia Civil.

Quanto especificamente ao levantamento total de obras necessárias nos Projetos de Assentamento, executamos pelo menos uma vez em cada ano, vistorias para os levantamentos, necessários.

Com os mapas georreferenciados, executados pelo INCRA, temos a possibilidade de levantamentos de quantificação, por exemplo, da quantidade de estradas vicinais, redes de distribuição, etc.

As vistorias específicas nos locais, estão ligadas especificamente a levantamentos altimétricos, curvas de nível e para os sistemas de captação e distribuição de água. Para este item, realmente o INCRA, não dispõe de profissionais específicos; ou seja, não temos Geólogos.

Não existe uma periodicidade adotada, para a execução de levantamentos "in loco", para os levantamentos em campo. Isso depende diretamente da forma e da disponibilização orçamentária, a cada ano, adotada pela Direção do INCRA e MDA.

Segue em anexo, Planilha de Estimativa de Custos de Obras, para execução no bienio 2014/2015.” (sic)

Após a apresentação do Relatório de Auditoria Preliminar nº 201407455, com a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi encaminhado o Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº 712/2014 com a seguinte manifestação:



Informamos que, nem todas as informações de déficit de infraestrutura, são baseados somente na análise de mapas georreferenciados.

Somente a macro definição, onde atingimos o total de Projetos de Assentamento, para a previsão de suas obras, foram assim definidas.

Como por parte da Sede do INCRA, não existe um planejamento correto das reais necessidades de cada Superintendência Regional; o que não nos permite planejar nossas obras, só executamos os levantamentos imediatos, a partir do valor global anual, informado pela Sede do INCRA.

Nós nunca fomos atendidos, de acordo com as nossas reais necessidades, logo, não devemos implementar gastos para execução de Projetos reais. Estas ações geram, gastos reais, que com o decorrer dos anos, modificam-se em cada Projeto de Assentamento. (sic)

Afirmamos que as atualizações de Projetos de Infraestrutura, pelo motivo da falta real de recursos necessários, não nos permitem a verdadeira atualização de previsões necessárias.

O real levantamento das obras só são executados, quando temos a certeza, do valor a ser destinado.

Outro ponto a ressaltar é a de que, somente este ano, esta sendo permitido, a contratação de empresas especializadas, para a execução de Projetos Definitivos. Esta ação deverá ser executada, com a abertura de licitação para este devido fim.

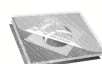
Ressalto que, mesmo com este instrumento, só deveremos implementá-lo, após termos a certeza dos recursos disponibilizados.

Como já elucidado, os Projetos de Assentamento, em função de vários fatores, sejam climáticos ou estruturais, tem seu lay-out final, muitas vezes modificados.

Quanto a Recomiendação 1, segue em anexo MEMO 621, de 24/06/2014, solicitando que o Superintendente comunique o INCRA Sede, dessa necessidade. (sic)

Análise do Controle Interno

A partir da análise das informações encaminhadas pela Unidade, foi possível verificar que o levantamento dos dados de demanda de infraestrutura baseia-se em visitas aos assentamentos e em análises dos mapas de georreferenciamento. Em entrevista com o único engenheiro lotado no Setor de Infraestrutura no exercício de 2013, Siape nº 717884, foi informado que as visitas aos assentamentos são dificultadas por falta de



recursos logísticos, e que é a análise dos mapas georreferenciados que se constitui a maior fonte de informações de levantamento de déficit de infraestrutura.

A ausência de Geólogo no quadro de pessoal da SR/28 pode interferir nas decisões acerca das melhores áreas para desapropriação, tendo em vista o estudo do potencial hidrogeológico para futuro atendimento da população assentada. No entanto essa carência não altera o conhecimento que a SR tem da demanda por água nos assentamentos já constituídos, tendo em vista que não altera a quantidade de famílias no local.

Quanto à “Planilha de Estimativa de Custos de Obras” encaminhada, essa não demonstra a compilação dos dados de déficit de infraestrutura, conforme solicitado mediante a Solicitação de Auditoria nº201407455/016. Essa planilha demonstra apenas a estimativa de gasto com obras, seja de estradas, seja de abastecimento de água por projetos de assentamentos, para o biênio 2014/2015. Dessa forma, não foi comprovada a adoção de sistema de gerenciamento dos dados levantados acerca dos déficits de infraestrutura em assentamentos.

Por meio do Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº 712/2014 foi encaminhada cópia do Memo/Incra/SR-28/D/nº 621, de 24/06/2014, onde a Chefe da Divisão de Desenvolvimento solicita ao Superintendente Regional a adoção de providências visando instar a Sede da Autarquia para o desenvolvimento de metodologia, instrumentos e critérios padronizados para o levantamento das necessidades de infraestrutura nos assentamentos. No entanto não foi confirmado o encaminhamento de documentação ao Incra Sede com tal solicitação.

Com base nas análises realizadas, conclui-se que não se pode afirmar que os mecanismos de obtenção de dados acerca do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamentos sob a responsabilidade da SR/28 resultem em informações reais, e que os dados apresentados no item 3.3.2 do Relatório de Gestão sejam atualizados, o que é agravado pela ausência de um sistema de gerenciamento dos dados coletados.

Recomendações:

Recomendação 1: Instar o Incra Sede no sentido de desenvolver no âmbito da Ação Desenvolvimento de Assentamentos Rurais a metodologia, os instrumentos e os critérios para levantamento das necessidades de infraestrutura nos assentamentos e a forma de provimento dos recursos humanos e tecnológicos para viabilizar a consecução do diagnóstico do déficit de infraestrutura.

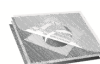
1.2 DESAPROPRIACAO DE IMOVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRARIA

1.2.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

A Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno - SR/28 conhece a demanda reprimida (passivo) do PNRA no âmbito de sua jurisdição.

Fato



Em análise ao item 3.2.5 do Relatório de Gestão, que traz informações sobre número de pessoas inscritas no Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ainda não atendidas (passivo), e a informações adicionais apresentadas pela Autarquia, verificou-se que a UJ detém conhecimento satisfatório acerca desse passivo.

No processo de obtenção desse dado, a Regional toma conhecimento da demanda reprimida por meio de informações recebidas na Sala da Cidadania (setor de atendimento ao público) e pelas informações repassadas pela Ouvidoria Agrária Nacional.

As informações que ingressam pela Sala da Cidadania são divididas em dois grupos: oriundas de movimentos sociais e requerimentos apresentados individualmente. O primeiro refere-se a solicitações de imóveis rurais a serem desapropriados ou adquiridos, que trazem informações acerca de famílias acampadas. O segundo grupo, menos frequente, refere-se a demandas provenientes de outros trabalhadores não vinculados a movimentos sociais.

Por sua vez, as demandas indicadas pela Ouvidoria Agrária Nacional provêm de acordos que são firmados em reuniões do Comitê de Combate à Violência no Campo.

Quanto ao armazenamento das informações recebidas, verificou-se que existem duas formas a depender dos grupos a que pertencem. Para aquelas provenientes de movimentos sociais e da Ouvidoria, uma equipe da Superintendência Regional vai até o acampamento coletar dados sobre acampados para posterior registro no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

Já em relação aos requerimentos apresentados individualmente, os dados entram pela Sala da Cidadania, por meio de requerimentos dos trabalhadores rurais, e posteriormente são encaminhados para a Divisão de Desenvolvimento da Superintendência. Nesse setor, são encaminhadas às equipes de supervisão para oportuno atendimento. Os requerimentos ficam arquivados em meio físico com essas equipes e uma cópia é armazenada na chefia da Divisão.

De acordo com informações do Relatório de Gestão de 2013, verifica-se que a SR/28 utiliza os dados referentes à demanda reprimida como subsídio à tomada de decisões, uma vez que o número de famílias que buscam lotes de terra por meio do PNRA é utilizado no cálculo para estimar a quantidade de hectares necessários para atender toda a demanda de assentamento e o investimento necessário e para definir a estratégia de atendimento, tais como aquisição de novas áreas ou destinação para vagas que possam surgir em assentamentos já criados.

Ainda sobre o assunto, cumpre informar que tais dados são utilizados, também, na atividade de distribuição de cestas básicas a acampados, viabilizada por meio de termo de cooperação assinado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Nesse contexto, a SR/28 fica responsável pela logística de entrega das cestas às famílias acampadas que foram informadas nos requerimentos/solicitações dos movimentos sociais ou indicadas pela Ouvidoria Agrária Nacional. Quando da entrega, aqueles que recebem as cestas são qualificados e assinam uma lista para atestar o recebimento.

No que concerne aos controles internos relativos à obtenção de dados da demanda reprimida, verificou-se que não há indicadores de desempenho e há uma definição informal dos papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo. Quanto à avaliação de riscos, foi verificado que a Superintendência busca identificar fragilidades a exemplo da existente no armazenamento de dados relativos requerimentos apresentados individualmente.

Cumpra registrar que a atualização dos dados é realizada de duas formas a depender dos grupos. Para os trabalhadores que não pertençam a movimentos sociais, a atualização não se mostra efetiva, pois é realizada, de acordo com informações coletadas em entrevista com a Chefe de Gabinete da SR/28 e com a Chefe da Divisão de Desenvolvimento da Autarquia, quando esse trabalhador se dirige até a Superintendência para saber acerca do andamento do seu requerimento. No entanto essa parte do público-alvo é muito inferior àquela proveniente dos movimentos sociais.

Já em relação às informações provenientes dos movimentos sociais e da Ouvidoria Agrária, a atualização dos dados é realizada de 4 em 4 meses, na oportunidade da entrega de cestas básicas pela SR/28.

Verifica-se que o conhecimento acerca da demanda reprimida é satisfatório, tendo em vista a existência de três fontes de informações. Além disso, a maior parte das informações é obtida dos movimentos sociais, e estas, por sua vez, estão ligadas a solicitações de desapropriações de terra.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional do Estado do Distrito Federal e Entorno SR/28.

Fato

Em análise ao item 3.2.5 do Relatório de Gestão, que traz informações sobre número de pessoas inscritas no Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ainda não atendidas (passivo), e a informações adicionais apresentadas pela autarquia, foram identificadas fragilidades no processo de obtenção de dados acerca da demanda reprimida, tais como: fragilidade no armazenamento e atualização de dados relativos a trabalhadores não vinculados a acampamentos; e atualização parcial, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), dos dados referentes a acampamentos e famílias acampadas.

a) fragilidade no armazenamento e atualização de dados relativos a trabalhadores não vinculados a acampamentos.

Uma das formas pela qual a SR/28 toma conhecimento da demanda reprimida consiste no recebimento de requerimentos referentes a demandas provenientes de trabalhadores não vinculados a acampamentos.

Tais requerimentos são entregues na Sala da Cidadania e posteriormente são encaminhados para a Divisão de Desenvolvimento da Superintendência. Nesse Setor, são encaminhadas às equipes de supervisão de assentamentos para oportuno

atendimento. Os requerimentos ficam arquivados em meio físico com essas equipes e uma cópia é arquivada pela chefia da Divisão.

Ocorre que não há um repositório que garanta o controle gerencial desses dados, ou seja, não há um sistema ou banco de dados que possibilite o adequado tratamento aos requerimentos, ao contrário daqueles provenientes de acampamentos, cujos dados são registrados no SIPRA e são acompanhados pela SR/28.

Em entrevista com a Chefe de Gabinete e com a Chefe da Divisão de Desenvolvimento da Autarquia, foi identificado que, em alguns casos, o acompanhamento e atualização dos dados relativos a trabalhadores não vinculados a acampamentos é realizado apenas quando esse trabalhador se dirige até a Superintendência para saber acerca do andamento do seu requerimento.

Assim, verifica-se que a atualização desses dados não é realizada com a tempestividade adequada ou suficiente para assegurar informações oportunas à eficiência no gerenciamento do passivo dos beneficiários do PNRA.

Além disso, a ausência de um repositório unificado de dados vai de encontro ao atributo da disponibilidade, o qual está relacionado à garantia de que a informação esteja sempre disponível para o uso legítimo.

b) atualização parcial, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), dos dados referentes a acampamentos e famílias acampadas.

Após o recebimento dos requerimentos de acesso ao PNRA referentes a trabalhadores rurais ligados a acampamentos, uma equipe da Superintendência Regional se dirige até o acampamento para coletar dados sobre os acampados para posterior registro no SIPRA.

Efetuados os registros, os dados são atualizados apenas individualmente no momento em que um candidato ao PNRA é selecionado e deixa de constar no sistema como acampado, passando a figurar como beneficiário. No entanto, no que se refere ao número de famílias que ainda permanecem acampadas, verifica-se que não é realizada atualização desses dados. Tal situação foi verificada quando da análise de relatório de acampamentos da SR/28, extraído do SIPRA e datado de 7/5/2014, do qual constam acampamentos que já foram transformados em assentamentos. Como exemplo, podem-se citar os seguintes: acampamentos Bucaina, Florestan Fernandes e Cristo Redentor.

Causa

Fragilidade nos controles internos da Unidade, especificamente no componente Procedimentos de Controle, uma vez que foi identificada a fragilidade no armazenamento e atualização de dados relativos a trabalhadores não vinculados a acampamentos, porém não foi tomada providência para superá-la.

Ausência de rotinas de controle para a atualização, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), dos dados referentes a acampamentos e famílias acampadas ligadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atendimento às Solicitações de Auditoria nº 201407455/007 e 201407455/009, ambas de 25/4/2014, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados, tendo apresentado esclarecimentos por meio dos Ofícios/INCRA/SR (28)/G/Nº 509 e 510, de 30/4/2014, conforme segue:

“(...) Item 27 letra 'b' estes requerimentos são arquivados com as equipes com cópias em pastas na chefia da divisão, já identificamos que é um processo de armazenamento frágil e que deveria ter um sistema. Item 27 letra 'c' a solicitação da ferramenta adequada somente ocorreu de forma informal, por meio de reuniões com o chefe da obtenção, seu substituto, servidor responsável pelo Sipra, Superintendente e chefe de gabinete”

“(...) Quanto ao cadastramento para assentamento de trabalhador rural que não está filiado a nenhum movimento social, esta SR acolhe todos os pedidos formulados e protocolados na sala da cidadania e os mesmos são posteriormente encaminhados à Divisão de Desenvolvimento desta SR, para analisar e providenciar o assentamento dos que obedecem aos requisitos exigidos nas vagas encontradas nos assentamentos existentes, verificadas através das equipes de supervisão ocupacional. O cadastro definitivo é realizado pelos servidores que compõe (sic) as equipes supervisionais.

Esta SR está analisando a possibilidade de se criar um banco de dados onde serão inseridos todos os pedidos de assentamento protocolados na sala da cidadania, não sabemos ainda se o mesmo será criado por município ou por microrregião, o certo é que pretendemos com isso, evitar a pressão tanto dos movimentos sociais como possivelmente fazer uma distribuição de terras mais justa e mais abrangente.”

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201407455/023, de 16/5/14, a Unidade foi instada a se manifestar sobre os fatos observados acerca da atualização do SIPRA, tendo apresentado esclarecimentos por meio dos Ofícios/INCRA/SR (28)/G/Nº 610, de 23/5/2014, conforme segue:

“Informamos que os dados dos acampamentos lançados no SIPRA não têm sido atualizados, exceto a situação dos candidatos que são selecionados como beneficiários, que então deixam de constar como acampados e passam a figurar como beneficiários e por isso, deixam de estar vinculado àquele acampamento para serem vinculados ao respectivo assentamento.”

“Primeiramente, porque para a atualização dos dados no sistema SIPRA demanda uma atualização cadastral em campo. Ocorre que os recursos destinados para cadastramento são escassos e são direcionados ao cadastramento das famílias que irão compor uma base para seleção de beneficiários. Ou seja, são priorizadas as situações aonde o INCRA já obteve a imissão na posse do imóvel e o cadastramento (ou atualização cadastral) dos candidatos é demandado para o processo de seleção e homologação dos beneficiários. esse sentido, se faz (sic) necessário esclarecer que os acampamentos são dinâmicos, pois o rol de acampados, em geral, muda constantemente, o que faz com que os



cadastramentos se tornem desatualizados em curto prazo. Constantes atualizações cadastrais in locu (sic) o processo dispendioso além de mobilizar a escassa mão de obra de servidores disponível. Convém esclarecer que a eficiência dos recursos utilizados no processo de cadastramento e seleção de beneficiários é medida pela relação entre o custo despendido nessa ação e o número de famílias efetivamente homologadas como beneficiárias. Ocorre que o cadastro dos acampamentos apenas representa uma qualificação da demanda e em geral, não são muito úteis para o processo de seleção, na medida em que há muitas modificações.

Não obstante, a necessidade de atualizar as informações relativas aos acampamentos no SIPRA é inegável. Verifica-se a existência de acampamentos que já foram transformados em assentamento, além de outros que se mudaram ou deixaram de existir ou cujo número e/ou a relação das famílias não corresponde ao cadastro inicial realizado. Porém, para isso, tendo em vista o passivo acumulado, faz-se necessária uma força tarefa demandada especificamente para esse trabalho, que precisa envolver tanto o trabalho de campo como o trabalho de escritório, para digitalização das informações e lançamento no SIPRA. Isso demanda uma alocação específica de recursos e pessoal (servidores), que no momento, a Superintendência não dispõe.

Ressaltamos que a pequena capacidade operacional é, certamente, a maior limitação desta Superintendência. Por causa disso, os servidores do SI PRA tem priorizado outras atividades de maior importância, tais como a emissão de CCU's, atualização de dados cadastrais dos assentados, além da guarda, gestão e manutenção do acervo de processos individuais de todos os beneficiários dos assentamentos sob jurisdição da Superintendência. Convém salientar ainda que, por falta de pessoal, os trabalhos relativos ao "Serviço de Implantação" da Superintendência (cadastramento, seleção e homologação de beneficiários, e outras atividades) são acumulados pelos servidores do SIPRA. Faz falta também, uma gratificação que permitisse instituir a Função de "Coordenador de Implantação", tal como ocorre em outras SR 's, a fim de tornar mais eficiente os trabalhos de gestão desta Divisão, que engloba três grandes áreas totalmente distintas, além do SIPRA: "Serviço de Obtenção", "Serviço de Meio Ambiente" e "Serviço de Implantação de Assentamentos".

“Informamos que os dados coletados pelos servidores responsáveis pela entrega das cestas básicas não são suficientes para realizar a atualização cadastral. Além (sic) disso, essas informações não são repassados para o SIPRA.”

Após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi encaminhada à CGU a INFORMAÇÃO/INCRA/SR (28) DFE/T/Nº 23/14, de 20/6/2014, anexo ao Ofício/INCRA/SR-28/GAB/Nº 712/2014, de 25/6/2014, informando o que segue:

“Entendemos que a questão central reside na necessidade de encaminhar todos os cadastros realizados na superintendência para

inserir-los no SIPRA, e também, de sistematizar os cadastros realizados. A dificuldade reside na necessidade de se definir critérios para tratamento dos cadastros antigos e aperfeiçoamento do sistema de pontuação e classificação. Trata-se de um desafio que a Superintendência deverá superar a fim de aperfeiçoar o gerenciamento das informações e também de seleção dos beneficiários.

Com relação à atualização das informações sobre os acampamentos no SIPRA entendemos ser pertinente os apontamentos, porém haverá necessidade de recursos para realização de trabalho de campo, além de alocação de servidores, tanto para os trabalhos de campo quanto de escritório. A possibilidade de utilização das informações coletadas pelos servidores que realizam a distribuição de cestas básicas, a princípio se mostra insuficiente, mas deverá ser avaliada a viabilidade de se demandar as informações mínimas necessárias junto a esses servidores, para atualização referente aos acampamentos.”

Análise do Controle Interno

a) fragilidade no armazenamento e atualização de dados relativos a trabalhadores não vinculados a acampamentos.

Como se observou, a própria Superintendência identificou a fragilidade, porém não tomou providências no intuito de superá-la, isto é, não adotou repositório de dados (sistema, banco de dados ou planilhas eletrônicas) referentes aos trabalhadores não vinculados a acampamentos que possam interesse em participar do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

A criação de um repositório único tem como objetivo o levantamento tempestivo de informações de forma a privilegiar o controle gerencial e o atributo da disponibilidade da informação. Além disso, contribui para uma maior eficiência na atualização dos dados.

Assim, considera-se que a ausência de um instrumento de controle interno que permita a consolidação dos dados relativos a trabalhadores não vinculados a acampamentos pode dificultar tanto o acompanhamento e gerenciamento do atendimento das demandas quanto o levantamento e a disponibilização tempestiva de informações atualizadas para a sociedade, para a Autarquia e para os Órgãos de Controle.

Cumprir registrar que a informação encaminhada pela Superintendência, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, faz menção à dificuldade de se definir critérios para tratamento dos cadastros antigos e aperfeiçoamento do sistema de pontuação e classificação para trabalhadores rurais não vinculados a acampamentos. No entanto, tal alegação não será objeto de análise, uma vez que se encontra fora do escopo do fato apontado, o qual se restringe ao armazenamento e atualização de dados.

b) atualização parcial, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), dos dados referentes a acampamentos e famílias acampadas.

Considerando que o conhecimento da demanda reprimida é de extrema importância, pois é com base nele que a Superintendência planeja suas ações e solicita recursos para

executá-las, a atualização parcial pode impactar a tomada de decisões, uma vez que os dados utilizados nessa atividade podem não estar condizentes com a realidade.

Em que pese a Autarquia ter informado que os dados coletados pelos servidores responsáveis pela entrega das cestas básicas não sejam suficientes, ressalta-se que, considerando a capacidade operacional da Unidade, a atualização no SIPRA dos dados referentes a acampamentos e famílias acampadas, a partir das informações provenientes da entrega de cestas básicas, faz-se necessária pelo menos no que diz respeito a verificar se a família permanece ou não no acampamento, até que rotina administrativa específica seja criada.

Registre-se que por meio da informação encaminhada à CGU, após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Superintendência reconheceu a pertinência dos apontamentos da equipe de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Criar rotina de controle (lembretes eletrônicos, normativos internos) que garanta a atualização tempestiva das informações referentes a trabalhadores rurais não ligados a acampamentos que tenham interesse em participar do Programa Nacional de Reforma Agrária no âmbito do SR/28.

Recomendação 2: Criar rotina de controle (checklists, normativos internos, formulários) que garanta a atualização, no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), dos dados referentes a acampamentos e famílias acampadas, avaliando a viabilidade e a efetividade de elaborá-la a partir das informações provenientes da entrega de cestas básicas.

Recomendação 3: Criar repositório de dados (sistema, banco de dados ou planilhas eletrônicas) referentes aos trabalhadores rurais não vinculados a acampamentos que possuam interesse em participar do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de formar a privilegiar o controle gerencial e o atributo da disponibilidade da informação.

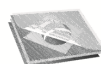
1.2.2 AVALIAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Desconformidades nos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária na Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno.

Fato

Para verificação da regularidade dos registros dos imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional nas contas contábeis específicas do ativo, considerando-se as informações apresentadas no Relatório de Gestão da execução do cronograma adotado, conforme item 6.2 da Parte C do Anexo II – Incra – Superintendências Regionais, solicitou-se ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’, com informações, dentre outras (dados do imóvel), sobre: Exercício do pagamento da desapropriação; Imóvel já registrado em nome do Incra? (Sim/Não); Imóvel já transferido aos assentados (CCU ou CDRU); Imóvel sujeito à reversão ao



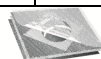
Incra, cf. Art. 22, Lei 8.629/1993? (Sim/Não); Valor total pago pela desapropriação; Valor dos investimentos e inversões financeiras apropriado ao imóvel.

O exame das informações apresentadas em confronto com os registros contábeis das contas específicas pertinentes à conta 14211.22.00 - BENS DOMINIAIS NAO-REGISTRADOS NO SIAPA, nos subitens que individualizam as diversas situações de imóveis desapropriados (a registrar; registrados; cedidos aos assentados), resultaram nas desconformidades relacionadas na sequência.

Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional que constam registrados no SIAFI entre os exercícios de 2011 a 2013, se apresentam na conta contábil específica do ativo para controle dos Bens Imóveis 14211.22.64 – *IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFOR. AGRAR*, no montante de R\$ 77.460.901,32. Entretanto, somente o valor de R\$ 45.092.390,73, apresenta registro em conformidade/fidedignidade ao atual estágio de obtenção/destinação dos imóveis rurais.

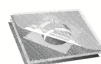
Por sua vez, os imóveis, a seguir relacionados, no montante de R\$ 32.368.510,59, constam, ainda, indevidamente registrados na conta referenciada, posto que restaram evidenciadas as situações de: imóveis registrados cedidos aos assentados; imóveis a registrar cedidos aos assentados; e imóveis registrados destinados à reforma agrária, demonstradas na tabela a seguir:

Imóvel	Assentamento	Município de localização	UF	Conta em que deveria estar registrado	Valor
Faz. São Vicente/Santa Tereza I	Nelson Mandela	Buritis	MG	14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados - CCU	R\$ 833.798,79
Faz. São Vicente/Santa Tereza II	Quilombo dos Palmares	Buritis	MG	14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados - CCU	R\$ 1.545.860,11
Faz. Papamel	PA Papamel	Unaí	MG	14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados - CCU	R\$ 1.715.207,52
Lote 09 - Terras de Mambai 6ª Etapa	PA São José	Mambai	GO	14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados - CCU	R\$ 184.482,40
Fazenda Palmeiras Gleba VI	PA Palmeira Lote 6	Formosa	GO	14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados - CCU	R\$ 204.407,40
Faz. Fetal	PA Olga Benário	Buritis	MG	14211.2262 - Imóveis registrados	R\$ 1.454.598,80



				cedidos aos assentados – CCU	
Faz. Riacho Seco	PA Riacho Seco	Divinópolis	GO	14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados – CCU	R\$ 259,90
Fazenda Água Fria	PA Água Fria	Formosa	GO	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados - CCU	R\$ 9.432.181,25
Fazenda Cabeçudo/ São Roque	PA Egídio Brunetto	Flores	GO	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados - CCU	R\$ 7.790.269,62
Fazenda Retiro do Boqueirão	PA Campo Verde	Unaí	MG	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados – CCU	R\$ 558.758,46
Faz. Capão Verde	PA São Vicente (parte)	Flores	GO	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados – CCU	R\$ 674.001,25
Faz. Brejinho II	PA Brejinho	Unaí	MG	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados – CCU	R\$ 618.829,44
Faz. Ipê	PA São Vicente (parte)	Flores	GO	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados – CCU	R\$ 1.328.237,12
Faz. Santa Maria	PA Santa Maria	São João D'Aliança	GO	14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados – CCU	R\$ 301,18
Fazenda Fazendinha	PA Fazendinha	Cocalzinho	GO	14211.6700 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária	R\$ 2.131.485,65
Faz. São Vicente/Santa Tereza III	PA Hugo Heredia	Buritiz	MG	14211.6700 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária	R\$ 3.895.831,09

Os registros dos imóveis destinados à reforma agrária de âmbito da SR/28 adquiridos, por desapropriação ou pelas demais formas, no exercício de 2010 e anteriores, não constituíram objeto de exame, uma vez que a Unidade não disponibilizou as informações pertinentes.



Conforme evidenciado no Balancete da Unidade (consulta SIAFI – dezembro/2013), os registros nas contas contábeis específicas de controle dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária ainda pertencentes à Autarquia não se apresentam devidamente individualizados (conta corrente) por tipo/natureza desses imóveis (gleba, galpão, fazenda, etc.).

Quanto à existência de imóveis, no âmbito da Autarquia Regional, sujeito(s) à reversão ao Incra, conforme termos do Art. 22 da Lei nº 8.629/1993, a SR/28 informou que, em regra, todos os imóveis destinados à Reforma Agrária estão sujeitos à reversão em caso de descumprimento de dispositivos legais e contratuais, porém não há uma individualização de registros por lote em situação irregular. Esses registros ocorrem apenas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) após a conclusão do processo de retomada dos lotes.

Não obstante, no exame à conta específica do ativo compensado 1.9.9.1.1.27.00 = BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO, restou evidenciado que a Superintendência Regional do Estado do Distrito Federal e Entorno não efetivou os devidos registros na conta requerida, em que pese possuir, dentre 28 (vinte e oito) imóveis rurais apresentados na planilha solicitada (registrados no SIAFI entre os exercícios de 2011 a 2013), 19 (dezenove) propriedades rurais passíveis de serem registrados nessa conta, conforme demonstrado a seguir:

Imóvel	Assentamento	Município de localização	UF	Valor
Faz. São Vicente/Santa Tereza I	Nelson Mandela	Buritit	MG	R\$ 833.798,79
Faz. São Vicente/Santa Tereza II	Quilombo dos Palmares	Buritit	MG	R\$ 1.545.860,11
Faz Papamel	PA Papamel	Unaí	MG	R\$ 1.715.207,52
Lote 09 - Terras de Mambai 6a. Etapa	PA São José	Mambai	GO	R\$ 184.482,40
Fazenda Palmeiras Gleba VI	PA Palmeira Lote 06	Formosa	GO	R\$ 204.407,40
Faz Fetal	PA Olga Benário	Buritit	MG	R\$ 1.454.598,80
Faz Riacho Seco	PA Riacho Seco	Divinópolis	GO	R\$ 259,90
Faz Palmeiras ou Alagamar	Não se aplica (sem imissão de posse)	Formosa	GO	R\$ 18.771.912,42
Faz Esplanada/Retiro	PA Cavalcante	Formosa	GO	R\$ 4.197.750,64
Faz. Jacu Mucambo	PA Sol Nascente	São Domingos	GO	R\$ 6.349.895,34
Fazenda Água Fria	PA Água Fria	Formosa	GO	R\$ 9.432.181,25
Fazenda Cabeçudo/São Roque	PA Egidio Brunetto	Flores	GO	R\$ 7.790.269,62
Fazenda Retiro do Boqueirão	PA Campo Verde	Unaí	MG	R\$ 558.758,46
Faz Capão Verde	Pa São Vicente (parte)	Flores	GO	R\$ 674.001,25



Faz Brejinho II	PA Brejinho	Unaí	MG	R\$ 618.829,44
Faz Ipê	Pa São Vicente (parte)	Flores	GO	R\$ 1.328.237,12
Faz. Santa Maria	PA Santa Maria	São João D'Aliança	GO	R\$ 301,18
Fazenda Fazendinha	PA Fazendinha	Cocalzinho	GO	R\$ 2.131.485,65
Faz. São Vicente/Santa Tereza III	PA Hugo Heredia	Buritis	MG	R\$ 3.895.831,09

Com relação ao cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo, foi informado que o INCRA Sede elaborou um cronograma de registro de imóveis desapropriados por Compra e Venda, Doação, Adjudicação, Arrecadação, Cessão Gratuita, Confisco, Dação, Discriminação, Obtenção/SPU, Escritura Pública de Doação, Incorporação, Reconhecimento, Reversão de Domínio, Transferência, Vazio e outros.

O cronograma está em fase inicial de implementação e o trabalho encontra-se em fase de levantamento de informações dos imóveis registrados em nome do INCRA, seguindo orientação da Diretoria de Gestão Administrativa da Sede.

Causa

Fragilidade no Sistema de Controles Internos Administrativos, em especial nos componentes “Informação e Comunicação” e “Procedimentos de Controle”, posto a ausência de orientação no âmbito da Autarquia Federal.

Manifestação da Unidade Examinada

Informação apresentada no item 3.2.4 do Relatório de Gestão 2013 da SR/28:

“O lançamento contábil dos TDA’s expedidos e dos valores descentralizados para pagamento das benfeitorias é realizado pela Sede. Em seguida, a Superintendência faz o lançamento da correspondência desses lançamentos, confirmando o recebimento. Esses lançamentos são realizados em contas específicas para cada imóvel no sistema SIAFI. A sistematização das informações era realizada pela SEDE até 2004. Porém, desde 2010 a Superintendência ficou sem contador, o que impossibilitou a realização desses lançamentos. Com a posse de novos servidores contratados no último concurso, a Superintendência recebeu uma contadora que atualizará os lançamentos e registros contábeis pela superintendência.”

Informação apresentada no item 6.2 do Relatório de Gestão 2013 da SR/28:

“Foi elaborado pelo INCRA/Sede um cronograma de registro de imóveis desapropriados por Compra e Venda, Doação, Adjudicação, Arrecadação, Cessão Gratuita, Confisco, Dação, Discriminação, Obtenção/SPU, Escritura Pública de Doação, Incorporação, Reconhecimento, Reversão de Domínio, Transferência, Vazio e outros.



A Diretoria de Gestão Administrativa orientará às (sic) Superintendências Regionais quanto aos procedimentos a serem implementados, obedecendo aos prazos estipulados pelo cronograma”

Análise do Controle Interno

Em 2004, por meio do Acórdão nº 557-Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao Incra que providenciasse as adequações nos registros contábeis, no sistema SIAFI, dos imóveis destinados ao Programa de Reforma Agrária, conforme segue:

“(…)

9.2.6. adote, para fins de aplicação do Princípio da Oportunidade, previsto no art. 6º da Resolução CFC nº 750, de 29/12/1993, e dos arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/64, as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, considerando que:

9.2.6.1 os imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem devem ser registrados em contas específicas do ativo real, que discriminem a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);

9.2.6.2. os imóveis já transferidos aos assentados, que podem reverter ao seu domínio, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários;

9.2.6.3. os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis;”

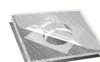
O intuito do Tribunal de Contas da União era que, por meio da adequação dos registros, as demonstrações contábeis apresentassem a totalidade e a exatidão dos recursos econômicos e patrimoniais da Autarquia. Ressalta-se que essas informações são importantes não só pela necessidade de transparência da Unidade, mas também para auxiliar os gestores nas tomadas de decisão e na elaboração de políticas públicas.

Verifica-se que a alegação da autarquia, de que a ausência de um contador impossibilitou a realização dos lançamentos em contas específicas, prospera em parte, uma vez que a SR/28 passou a não possuir em seus quadros um contador apenas a partir de 2010. Ou seja, nos seis exercícios anteriores, mesmo dispondo desse profissional, a adequação dos registros contábeis não foi realizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar as adequações dos registros contábeis dos 16 (dezesesseis) imóveis listados no item 1.2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201407455, nas contas específicas 14211.2262 - Imóveis registrados cedidos aos assentados - CCU, 14211.2265 - Imóveis a registrar cedidos aos assentados - CCU e 14211.6700 - Imóveis registrados destinados à reforma agrária, conforme a situação identificada e devidamente individualizados por conta corrente.

Recomendação 2: Efetuar o registro contábil no SIAFI dos 19 (dezenove) imóveis rurais listados no item 1.2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201407455, na conta



1.9.9.1.1.27.00 = BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO, devidamente individualizados por conta corrente.

Recomendação 3: Instituir rotinas internas de controle de forma que, quando da incorporação ou mudança da situação de imóveis rurais destinados à Reforma Agrária pelo Incra, seja realizado o devido registro no SIAFI.

2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário

2.1 Administração da Unidade

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise de Indicadores de desconformidade relativos às despesas com folha de pagamento para os quais houve justificativa ou foram adotadas providências.

Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno SR-28, de modo a avaliar a gestão de pessoas por meio da observância da legislação sobre remuneração e requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias e pensões.

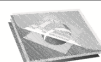
Com o objetivo de verificar a conformidade dos registros efetuados pela Autarquia, foram examinadas informações sobre a área de pessoal, disponibilizadas a partir de levantamentos sobre a folha de pagamento da Unidade. Cada levantamento aponta um indicador de desconformidade, que apresenta uma situação atípica encontrada.

Assim, após aplicação dos exames pela equipe de auditoria, foram identificados dois tipos de ocorrências com servidores SR-28 para as quais houve justificativa ou foram adotadas providências, conforme listadas no quadro a seguir:

Ocorrências	Fato	Impacto Financeiro no Exercício (R\$)	Manifestação do gestor e providências adotadas
Ocorrência 34 - SERVIDORES CEDIDOS PARA ÓRGÃOS RECUSÁVEIS, QUE RECEBEM NA ORIGEM, GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO/ PRODUTIVIDADE	O indicador apresenta casos de servidores cedidos a órgãos ou entidades recusáveis, que recebem gratificações de desempenho/ produtividade que podem estar em	Não há.	Foram verificadas duas situações: I- Para um dos casos identificados (matrícula Siape nº 0718062) foi informado pela SR-28 que a servidora estava cedida pra a Presidência da República conforme Portaria/INCRA/P/nº 550, de 22 de dezembro de 2005, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2005, lotada na Secretaria



DE ESPECÍFICA DE SUA CARREIRA/ PLANO DE CARGOS.	desconformidade com a legislação em vigor, para verificação adequação. Foram identificados dois servidores com esse tipo de inconsistência nos registros do Siape, quais sejam os de matrículas nº 0718062 e nº 0718415.		Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR. A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape e ao Diário Oficial da União de 14/2/2006, Seção 2, fl. 2. Assim, considerando que a SEPPIR é órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, portanto órgão não recusável, a situação da referida servidora encontra-se em conformidade com o inciso I do art. 16 da Lei nº 11.090, de 7/1/2005. II- Em outro caso (matrícula Siape nº 0718415) a Superintendência Regional informou que o servidor foi cedido à Câmara dos Deputados e recebe a GDATA a qual tem direito, que ele não havia optado pelo Plano de Carreira atual do INCRA. A equipe de auditoria confirmou, em consulta ao Diário Oficial da União de 24/8/2012, Seção 2, fl. 37, que o referido servidor foi nomeado para Cargo de Natureza Especial 14 dessa Casa Legislativa. Dessa forma, a situação do servidor encontra-se regular, pois está de acordo com o disposto no inciso II do art. 9º-B da Lei nº 10.404, de 9/1/2002.
Ocorrência 40 - SERVIDORES COM DEVOLUÇÃO DO ADIANTAMENT O DE FÉRIAS NOS ÚLTIMOS 5 ANOS, EM VALOR INFERIOR AO	O indicador relaciona os servidores que nos últimos 5 anos devolveram valor inferior na rubrica 00098 RESTITUICAO DE FÉRIAS, ao percebido a título de adiantamento	Não há. Recurso repassado indevidamente à beneficiária da remuneração em 2007.	A SR informou que notificou a servidora, e após a autorização dela foi lançado o desconto na folha de pagamento do mês de setembro/2012 a devolução ao erário no valor de R\$ 612,92 (seiscentos e doze reais e noventa e dois centavos), referente ao adiantamento de férias recebido do exercício de 2007, pago na folha de pagamento de agosto de 2007 e não recolhido.



RECEBIDO.	de férias no Siape, contrariando o disposto na legislação em vigor. Foi identificada uma servidora com esse tipo de inconsistência nos registros do Siape, qual seja a de matrícula nº 1527696.		A informação da Autarquia foi confirmada pela equipe de auditoria em consulta ao Siape. Restou verificado que o valor de R\$ 612,92 foi descontado nas folhas de setembro e outubro de 2012.
-----------	--	--	--

Pode-se observar que os indicadores analisados demonstraram poucas ocorrências, e que esses atos relacionados à gestão da folha de pagamentos praticados pela SR-28 estão em conformidade com os ditames legais.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Concessão de quintos a servidora com ingresso no cargo efetivo após 25/11/2005, em desacordo com o fundamento da Medida Provisória nº 1.195, de 25/11/1995.

Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento da Unidade, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Assim, por intermédio da aplicação dos exames pela equipe, foi encontrada a seguinte ocorrência, listada no quadro a seguir:

Ocorrências	Fato	Impacto Financeiro no Exercício (R\$)
Trilha 12 SERVIDORES COM INGRESSO NO CARGO EFETIVO APÓS 25/11/1995 RECEBENDO QUINTOS.	O indicador apresenta casos de servidores que ingressaram em cargo efetivo após 25/11/1995 e que recebem incorporação da vantagem de quintos/décimos, decorrentes de exercício de cargo em comissão/função, na condição de sem vínculo com a administração pública. Foi identificada uma servidora com	588,24



	esse tipo de inconsistência nos registros do Siape, matrícula 1215349.	
--	--	--

A desconformidade dessa situação consiste no fato de que a partir da Medida Provisória nº 1.195, de 25/11/1995, passou a ser requisito legal imprescindível para a incorporação do tempo de serviço em cargo em comissão ou função de direção, chefia ou assessoramento, o exercício concomitante de cargo efetivo regido pela Lei nº 8.112/1990, cuja investidura deve ter ocorrido até 25/11/1995.

Causa

Fragilidade nos controles internos da Unidade, especificamente no componente Ambiente de Controle, uma vez que foi utilizada legislação inadequada no desenvolvimento da atividade de concessão de quintos.

Interpretação equivocada acerca da legislação relativa à concessão de quintos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/013, de 2/5/2014, a Unidade foi instada a se manifestar sobre o fato observado, porém não apresentou resposta até o término dos trabalhos de auditoria.

Ressalta-se que por meio do Ofício/AUD/Nº 354, de 19/12/2013, o Incra/Sede havia informado que a concessão de quintos foi procedida em conformidade com a Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994 e com o Ofício-Circular nº 19/SRH/MP, de 23 de abril de 2001.

Análise do Controle Interno

A partir da Medida Provisória nº 1.195, de 25/11/1995, passou a ser requisito legal imprescindível para a incorporação do tempo de serviço (quintos/décimos) em cargo em comissão ou função de direção, chefia ou assessoramento, o exercício concomitante de cargo efetivo regido pela Lei nº 8.112/1990, cuja investidura deve ter ocorrido até 25/11/1995.

Cumprе salientar que tal entendimento encontra guarida na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) consubstanciada no Acórdão nº 398/2007-Plenário e na Decisão 1031/2002-Plenário.

No caso em tela, verificou-se que a servidora Siape nº 1215349, para qual foi identificadа ocorrência, ingressou no Serviço Público Federal em 2/1/1997, ou seja, quase dois anos após a edição da referida Medida Provisória.



Convém ressaltar que a Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994, a qual a Autarquia utilizou como base para a concessão de quintos, no seu artigo terceiro (redação original) estabelecia o que segue:

"Art. 3º Para efeito do disposto no § 2º do art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta lei, incorporará à sua remuneração a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos."

Com a edição da MP nº 1.195, a redação desse artigo foi modificada:

"Art. 3º Para os efeitos do disposto nos parágrafos do art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, em cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial, previstos nesta Lei, incorporará a sua remuneração, a cada doze meses de efetivo exercício, a importância equivalente a um décimo."

Como se percebe, a MP introduziu duas modificações no art. 3º. Em primeiro lugar, a vantagem passou de quintos para décimos. Em segundo, ficou estabelecido que o servidor, para fazer jus à vantagem, teria que ser ocupante de cargo efetivo.

Em que pese o art. 3º da Lei nº 8.911, de 11/6/1994 ter sido revogado pela Lei 9.527 de 10/12/1997, a MP nº 1.195 teve seus efeitos confirmados pelo art. 20 da Lei nº 9.624, de 2/4/1998.

Por sua vez, o Ofício-Circular nº 19/SRH/MP, de 23 de abril de 2001, também utilizado como base para concessão da incorporação de vantagem, apenas expediu orientações aos Dirigentes de Recursos Humanos quanto ao cumprimento do Parecer AGU/GM nº 13, de 13/12/2000. Tais orientações diziam respeito àqueles que já possuíam parcelas incorporadas, sem, no entanto, ir de encontro ao teor da mencionada Medida Provisória.

Dessa forma, considerando que a referida servidora não ocupava cargo efetivo à época da edição da MP nº 1.195, de 25/11/1995, verifica-se que a concessão de quintos efetuada pela Autarquia não encontra amparo legal.

Recomendações:

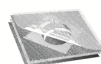
Recomendação 1: Reavaliar a concessão indevida de quintos à servidora Siape nº 1215349, adotando providências, na qualidade de Gestor, visando à exclusão, no sistema Siape, da citada concessão, e, se for o caso, ressarcimento ao erário, nos termos e condições da Lei nº 8.112/1990 e Lei nº 9.784/1999.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 Gerenciamento de Processos Operacionais

3.1.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

3.1.1.1 INFORMAÇÃO



Cronograma pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno -SR/28 para o levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão, em conformidade com o disposto no item 3.2.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU 127/2013, verificou-se que Unidade Jurisdicionada apresentou tabela com a compilação de dados de imóveis desapropriados nos últimos 05 anos no âmbito da SR/28, no entanto tal tabela não apresenta dados de todos os imóveis desapropriados e ainda não registrados em contas contábeis específicas. Nesse caso, a fim de atender a DN TCU nº 127/2013, seria necessário apresentar cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores que ainda não foram sistematizados na tabela apresentada, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

A elaboração de tal cronograma tem por objetivo o atendimento do item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004 – Plenário.

Após a realização de Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a SR-28 encaminhou o Ofício/INCRA/SR-28/GAB/nº 712/2014, de 25/06/2014, com a seguinte manifestação:

“5 - Em relação ao item 3.1.1.1 "Não estabelecimento de cronograma pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28 para o levantamento das informações sobre imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas específicas".

Informo que esse cronograma foi elaborado pela SEDE e somente foi encaminhado a esta Superintendência na data de 16 de junho de 2014, por meio do Mem. Circular No. 05/2014-DT, o qual somente na data de hoje chegou às nossas mãos. Segue em anexo, o referido cronograma, visando antecipar o atendimento à recomendação da CGU.

Informamos ainda que, em 24 de março foi expedido o Mem. No. 016/DAC (Diretoria de Administração e Controle) o qual nos foi encaminhado pelo Setor de Contabilidade da Divisão de Administração desta Superintendência em 15 de maio de 2014, demandando a elaboração de Kits visando aos procedimentos subsequentes para o devido lançamento dos registros contábeis pelo setor de contabilidade. Diante disso, formalizamos o Processo Administrativo No. 54700.000559/2014-85 a finalidade de instruir e ordenar os procedimentos necessários, cuja cópia também segue em anexo. O próximo passo deverá ser a designação de um ou mais servidores para realização desse trabalho por meio de uma ordem de serviço. (...)

A partir da manifestação encaminhada após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi confirmado o estabelecimento, pelo Incra Sede, de fluxo de procedimentos para registro contábil de imóveis desapropriados, o que inclui o cronograma para o



levantamento das informações desses imóveis. Sendo assim, considera-se que, ainda que intempestivas, pois o referido cronograma não constou no Relatório de Gestão da Unidade, as medidas adotadas são suficientes para atender o requerido no item 3.2.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.

3.2 Programação dos Objetivos e Metas

3.2.1 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO

3.2.1.1 INFORMAÇÃO

Alinhamento da atuação da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno SR/28 com o Planejamento Estratégico da Autarquia.

Fato

Trata-se da avaliação da aderência das ações e metas planejadas pela Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno – SR/28 com o Planejamento Estratégico do Incra Sede.

Depois que uma organização desenvolve sua estratégia, cada unidade a ela vinculada elabora seu planejamento de longo prazo e constrói sua estratégia de maneira alinhada com a corporativa.

A finalidade de alinhar ações e atividades das diversas unidades vinculadas em torno de objetivos e metas é assegurar que a estratégia chegue a todos os níveis da organização e seja compartilhada, de modo a criar integração e sinergia, convergindo esforços para equilibrar os desafios estratégicos corporativos propostos.

Nesse sentido, foi elaborado no exercício sob exame Plano de Ação para a SR-28 denominado Agenda de Gestão 2013-2014. Além do plano, o documento é composto por quadro de metas físicas e créditos orçamentários e por metas intermediárias de Avaliação Institucional para o 3º Ciclo de Avaliação (período compreendido entre 1/5/2013 e 30/4/2014).

Ainda, de acordo com informações apresentadas no item 2.1 do Relatório de Gestão do Incra Sede, a Agenda de Gestão, que possui um horizonte temporal de dois anos, foi elaborada com base nas diretrizes e objetivos estratégicos dessa Unidade, estabelecidos em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Além disso, foi informado que, na elaboração da referida agenda, deu-se prioridade ao estabelecimento de metas ligadas ao alcance das executadas pela autarquia Sede e às parcerias estabelecidas referentes aos processos iniciados em 2012, de acordo com as prioridades de governo para o setor.

Por meio do Ofício/INCRA/SR (28)/G/Nº 510, de 30/4/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407455/008, de 25/4/2014, a Divisão de Planejamento de Controle da SR-28 informou que a elaboração da Agenda de Gestão foi feita em um encontro organizado pelo Incra Sede e realizado na cidade de Belo Horizonte/MG, em 2013. No evento, que contou com a participação de dois servidores da SR 28, foi discutido como seria o planejamento para 2013 e 2014 de todas as Superintendências do Incra. Na sequência, o trabalho seguiu no âmbito da SR e contou com a participação dos chefes de todas as divisões. Após, a minuta da Agenda, preenchida em cada divisão, foi



encaminhada à Sede para a aprovação da Diretoria de Gestão Estratégica e das Diretorias ligadas a cada área específica.

Cumpra registrar que existe, por parte do Incra Sede, um monitoramento da execução das ações e alcance das metas da Superintendência Regional, realizado por meio do Sistema de Informações Rurais (SIR), o qual é alimentado mensalmente com planilhas de monitoramento enviadas por todas as divisões da Superintendência.

Assim, em análise à Agenda de Gestão apresentada pela SR/28, ao Planejamento 2013-2014 e às informações do Relatório de Gestão do Incra Sede sobre o planejamento estratégico, restou verificado o alinhamento das ações e metas da Superintendência com as diretrizes estratégicas corporativas da autarquia.

Verificou-se, ainda, que o referido alinhamento foi realizado por meio de painel de contribuição, que é um instrumento que permite a visualização, de forma clara e direta, dos objetivos, indicadores, metas e iniciativas para os quais as unidades subordinadas direcionam os esforços em busca do alcance dos objetivos estratégicos corporativos. Nesse sentido, verificou-se que as metas estabelecidas para a SR/28 representam a parcela com que essa Unidade contribuirá para o alcance das metas estratégicas estabelecidas pela Sede da Autarquia.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES INTERNOS

4.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação das informações relacionadas ao CGU-PAD da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno.

Fato

Ao confrontar a lista de processos do relatório extraída a partir do sistema CGU-PAD com a relação de processos administrativos, disponibilizada pela Comissão de Processo de Sindicância de Cunho Investigatório - CPAD, constataram-se 21 processos administrativos fora do prazo de cadastro no sistema CGU-PAD, conforme o art. 4º da Portaria CGU 1.043/2007, todos já concluídos e ainda não registrados no sistema. Ao ser questionada acerca da inconsistência, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407455/019, de 08/05/2014, a Unidade encaminhou o Ofício/INCRA/SR (28)/G/nº 569, de 12/05/2014, com a seguinte manifestação:

“Conforme solicitação desse serviço de Controle Interno, no despacho datado de 08/05/2014, em razão da solicitação efetuada pela CGU sobre o Sistema CGU/PAD, temos a informar o seguinte:

- 1. Os usuários cadastradores do sistema CGU/PAD na SR-28IDFE, são apenas dois servidores J. A. S. e A. S. F., não existindo na SR, coordenador, e ato de indicação não conheço.*
- 2. A estrutura de pessoal e de recursos de informática disponibilizados para os registros no sistema CGU/PAD são insuficientes, além de falta de servidores, pois, os que são*



cadastrados são aqueles que compõem as Comissões e os recursos de informática são ineficientes.

- 3. A falta de registros dos processos indicados no item 58, se deve ao fato de terem sido feitos antes da implantação do sistema e ainda por não ter servidor habilitado para fazer o cadastro.*
- 4. Quanto ao item 59, a desatualização dos processos relacionados se deve ao fato dos servidores das comissões serem os mesmos cadastradores e ainda pelo fato de que quando o processo é concluído encaminhado para julgamento, os cadastradores não tem mais informações sobre os processos enviados para julgamento.*

Que todas as providencias estão sendo tomadas para atualização do cadastro dos processos indicados, no menor prazo possível.” (sic).

Observa-se que as justificativas apresentadas não esclarecem a desatualização do sistema, pois os processos identificados ou foram autuados após a publicação da Portaria CGU nº 1.043/2007, que data de 25/07/2007, ou foram autuados antes, porém sua conclusão foi posterior ao início da vigência do instrumento normativo. Sendo assim, todos os processos estariam enquadrados nas situações elencadas nos incisos I ou II do art. 4º da Portaria CGU nº 1.043/2007, conforme segue:

“(…) Art. 4º - Aos órgãos cadastradores referentes aos Ministérios são estabelecidos os seguintes prazos para o registro das informações relativas aos processos disciplinares no CGU-PAD, a contados a partir da publicação desta portaria:

I - para os processos disciplinares em curso, instaurados após a publicação desta Portaria,

sessenta dias;

II- para os processos disciplinares em curso, instaurados antes da publicação desta Portaria,

noventa dias;

III- para os processos disciplinares encerrados em 2006 e 2007, antes da vigência desta Portaria, cento e vinte dias;

(…)”

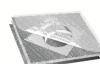
O fato de que não havia servidor habilitado na Superintendência para fazer os cadastros dos processos no sistema no momento de suas instaurações esclarece o motivo para a ausência de registro tempestivo, porém não exime a responsabilidade da Autarquia de tê-lo feito em momento posterior, ou seja, no andamento dos processos, o que revela fragilidade nos procedimentos de controles da Unidade.

A não inclusão de PAD's no sistema CGU-PAD, contraria o que é previsto na Portaria CGU nº 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema

de Correição do Poder Executivo Federal (é o caso da unidade examinada), o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados.

No entanto, ainda durante os trabalhos de auditoria foi verificado, por meio de nova consulta ao referido sistema, e após o recebimento de manifestação encaminhada por meio do Ofício/Incra/SR (28)/G/nº 712, de 25/06/2014, que foram efetivados os registros dos 21 processos no sistema CGU-PAD.

Considera-se que, embora intempestivas, foram adotadas medidas suficientes visando sanear as ausências de registros no sistema CGU-PAD.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201407455

Processo: 54700.000436/2014-44

Unidade auditada: Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno

Ministério supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas 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 inserido neste processo, 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:

- Descumprimento dos critérios para restabelecimento da aplicação de Crédito Instalação previstos no inciso I do artigo 3º da Portaria Incra nº 352/2013. (item 1.1.1.2);

- Reestabelecimento das operações de Crédito Instalação em desacordo com o inciso II do art. 3º da Portaria nº 352, de 18/6/2013. (item 1.1.1.3).

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo 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, disponível nas folhas 03 a 07 e nas 13 a 15 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.030.081-**	Superintendente Regional	Regular com ressalvas	Itens 1.1.1.2 e 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201407455
***.691.241-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.2 e 1.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº 201407455

Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.
---	--	---------------------	--

Brasília (DF), 11 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201407455

Processo: 54700.000436/2014-44

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Sr. Miguel Soldatelli Rossetto

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Dentre as principais ocorrências verificadas, destaca-se a solicitação de restabelecimento do crédito instalação concedido a três projetos de assentamentos sem que tivessem sido atendidos, integralmente os critérios estabelecidos pela Portaria Incra nº 352/2013, especificamente no que se refere a inexistência de contratos de concessão de crédito instalação assinados pelos beneficiários, e da existência de saldo em conta corrente bloqueada, referente a depósitos de recursos de crédito anteriores a 01/01/2013 sem que a execução junto aos beneficiários tenha sido iniciada.

Verificou-se que as causas de tais ocorrências consistem fragilidades nos controles internos administrativos no que se refere aos procedimentos de controle e de análise de riscos na concessão e restabelecimento de Crédito Instalação, e condutas da Chefe de Divisão de Desenvolvimento e do Superintendente Regional de indicar e solicitar, respectivamente, o restabelecimento da operacionalização dos créditos instalação concedidos, desconsiderando o atendimento de todos os critérios estabelecidos na Portaria Incra nº 352/2013. Visando sanar as ocorrências identificadas, recomendou-se a incorporação dos contratos de concessão de crédito instalação assinados pelos beneficiários aos processos dos assentamentos correspondentes, bem como a submissão ao Incra Sede da apuração de responsabilidade das ocorrências de indicação de restabelecimento de recursos de operações de crédito que não guardaram observância a dispositivo da Portaria Incra nº 352/2013. Embora tenha sido identificada fragilidade nos controles internos administrativos, não foi feita recomendação estruturante para o seu fortalecimento, tendo em vista a inexistência de outros processos de concessão de crédito a serem restabelecidos.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU durante o exercício de 2011 e as pendentes de exercícios anteriores, já que não houve Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2012 na unidade, verificou-se que de 51 recomendações emitidas, 24 foram consideradas atendidas (47%), permanecendo 27 pendentes de providências (53%), as quais continuarão sendo monitoradas por meio de Plano de Providências Permanente. Das 27 recomendações que permaneceram pendentes, uma se refere ao estoque de convênios no sistema Siafi pendentes de análise das prestações de contas, que decorreu em impacto no exercício avaliado.

No que concerne aos controles internos administrativos da unidade, foram identificados procedimentos de controle inadequados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA e de transferências. Também quanto a gestão de transferências, faz-se necessário fortalecer o ambiente e os procedimentos de controle, além de implementar procedimentos de análise de risco. A necessidade de se estabelecer mecanismos de análise de risco estende-se à gestão do Crédito Instalação, especificamente no que se refere à fase de cobrança.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 11 de julho de 2014.