
Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal –
Incra SR(28)-DFE**

2017

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

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES

ANTONIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria e Ouvidoria

MARCELE BOTELHO

Avaliação da Gestão

ALYSSON NUNES DE OLIVEIRA

Gestor do Projeto

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

ALYSSON NUNES DE OLIVEIRA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

Especialistas Técnicos

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA

REMO NONATO

Responsáveis pela aplicação dos procedimentos de campo

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal

Sumário

I.	INTRODUÇÃO	7
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	9
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	9
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	9
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	14
B.I.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	15
B.II.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	16
B.III.	RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	17
C.	CONCLUSÃO	18
D.	RECOMENDAÇÕES	20
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	24
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	24
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	24
1.1.1.	FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A REFORMA AGRÁRIA	25
1.1.2.	TRINTA E SEIS DESAPROPRIAÇÕES POR INTERESSE SOCIAL NO MONTANTE DE R\$ 259.018.354,54 NÃO AMPARADAS NOS PLANOS NACIONAL E REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA	25
1.1.3.	AUSÊNCIA DE DIAGNÓSTICO REGIONAL E RELAÇÃO DE ÁREAS DE ATUAÇÃO DESATUALIZADOS	26
1.1.4.	IDENTIFICAÇÃO DE 20 IMÓVEIS RURAIS DE INTERESSE DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA FORA DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS DE ATUAÇÃO	27
1.1.5.	AUSÊNCIA DE ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR) REGIONALIZADO	27
1.1.6.	ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS)	28
1.1.7.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2009	28
1.2.	INCONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS	29
1.3.	REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE CONTÁBIL	30
1.3.1.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	30
1.3.2.	IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA	32
1.3.3.	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	33
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	33
1.4.1.	AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES	33
1.4.2.	FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS	33
1.4.3.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE	35

1.4.3.1. (SIPRA)	SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA 36
1.4.3.2.	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)36
1.4.3.3.	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)37
1.4.3.4.	OUTROS SISTEMAS37
1.4.4.	NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO38
1.4.5.	FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....39
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....39
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS39
2.1.1.	DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES40
2.1.2.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO41
2.1.3. EXERCÍCIO DE 2017	CONFORMIDADE DE GESTÃO SEM QUALQUER REGISTRO DE RESTRIÇÃO DURANTE O 42
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS43
2.2.1.	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA AUDITORIA INTERNA DO INCRA-SEDE43
2.2.2.	DISPENSAS DE LICITAÇÃO45
2.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS45
2.3.1.	CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA45
2.3.1.1.	MOROSIDADE NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS45
2.3.1.2.	AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO COM VIGÊNCIA EXPIRADA.46
2.3.1.3. DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	CONVÊNIO NA SITUAÇÃO DE “INADIMPLENTE” SEM COMPROVAÇÃO DE INSTAURAÇÃO46
2.3.2.	CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO47
2.3.2.1.	MOROSIDADE NA EXECUÇÃO47
2.4.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS.....47
2.4.1.	AUSÊNCIA DE REGISTROS SOBRE DEPRECIAÇÃO47
2.5.	ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER48
2.5.1.	DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS48
2.6.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL49
2.7.	ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO49
2.7.1.	MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA50
2.7.1.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE CADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS (%).....50
2.7.1.2.	INDICADOR - ÍNDICE DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS.51
2.7.1.3.	INDICADOR - ÍNDICE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (%).....51
2.7.2. DE ASSENTAMENTOS	MACROPROCESSO: OBTENÇÃO DE RECURSOS FUNDIÁRIOS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS 52
2.7.2.1.	INDICADOR - ÍNDICE DE GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS (R\$/HA).....52
2.7.2.2. ASSENTAMENTO (%).	INDICADOR – ÍNDICE DE PROTOCOLOS DE LICENÇA AMBIENTAL PARA OS PROJETOS DE 52

2.7.2.3.	INDICADOR - ÍNDICE DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO COM REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL REQUERIDA (CAR) (%)	53
2.7.3.	MACROPROCESSO: DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO	53
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	53
3.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO	54
3.1.1.	UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA	54
3.1.2.	AUSÊNCIA DE FLUXOS E DE ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA	57
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS	58
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS	58
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	59
3.4. DA UNIDADE	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO	59
4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	59
4.1. INTERNO	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE	59
4.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO	61
4.2.1.	ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR	61
4.2.2.	PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO	61
4.2.3.	RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017	62

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Distrito Federal e Entorno (SR/DFE-28), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 2018/003 e às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017, bem como em observância aos itens definidos na ata da reunião, de 18 de dezembro de 2017, realizada entre a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (Secex /TCU) e a Secretaria de Controle Interno da Secretaria-Geral da Presidência da República (CISSET/Presidência), apresenta-se neste documento a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos.

O escopo definido abrange: avaliação da fidedignidade dos indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos; avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; avaliação dos atos de gestão afetos a compras, transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social.

A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno, para atender ao escopo definido com o TCU e avaliar a gestão da UPC no exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: avaliação da gestão finalística e avaliação dos mecanismos de governança.

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da SR/DFE-28, em Brasília/DF, no período de 23 a 27 de abril de 2018, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

Ressalta-se que nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames. Por outro lado, importa salientar atrasos ou não apresentação das informações solicitadas pela equipe de auditoria que, por vezes, prejudicaram o aprofundamento das análises realizadas.

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

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

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

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

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

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

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

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

- a. Realização de desapropriação não amparadas nos Planos Nacional e Regional de Reforma Agrária;
- b. Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação desatualizados;
- c. indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária; e
- d. ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR).

5. No que tange à importância dos instrumentos de planejamento para a aquisição de imóveis para a reforma agrária, ressalta-se inicialmente que o orçamento total do Incra Nacional destinado à aquisição de imóveis rurais vem sendo anualmente restringido, e teve por consequência uma baixa execução financeira especificamente no âmbito da SR 28 durante o exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Incra Total	Despesa Executada SR 28
2006	1.431.936.115,00	2.499.283,57
2007	1.444.704.729,00	12.229.050,48
2008	1.438.500.172,00	20.650.255,86
2009	950.554.563,00	6.313.507,29
2010	980.000.000,00	790.142,80
2011	930.000.000,00	20.305.175,44
2012	670.816.666,00	941.045,84
2013	652.900.000,00	964,34
2014	716.225.926,00	5.343.149,80
2015	800.000.000,00	138,64
2016	333.401.507,00	789.312,56
2017	193.941.985,00	146.025,03

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, ainda, que dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Incra Sede, evidenciam a existência de instrução processual no âmbito da SR 28 durante o exercício de 2017 voltados para a futura aquisição de dois imóveis, que podem vir a onerar o erário em montante razoável, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R\$) Terra Nua	(R\$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
Fazenda Triângulo	1139,0277	Desapropriação	R\$ 1.528.671,69	R\$ 382.965,81	Em instrução	29/03/2017
Fazenda Riacho	2508,8451	Desapropriação	R\$ 5.833.328,42	R\$ 377.603,10	Em instrução	12/06/2017

Fonte: Sisote

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

8. Ante a evidenciada fragilidade histórica das peças de planejamento, a adequação dos registros e dos controles internos voltados para a gestão desses bens imóveis previamente adquiridos assumem ainda maior criticidade. Cabe destacar, portanto, conteúdo do relatório do Tribunal de Contas da União que subsidiou o parecer das Contas do Presidente da República, concernente ao exercício de 2016, e que apresentou em junho de 2017 de forma sucinta o seguinte contexto de alertas de risco previamente direcionados à autarquia:

Há mais de uma década, aquela corte vem deliberando sobre a necessidade de o Incra contabilizar no Siafi os imóveis destinados à reforma agrária. Inicialmente, **em 2004**, o Plenário desta Corte **determinou à autarquia**, por meio do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, **o registro desses imóveis no balanço patrimonial**.

Em 2006, o Tribunal também deliberou sobre o assunto, oportunidade em que **determinou à STN e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU)**, por meio do Acórdão 745/2006 -TCU-1ª Câmara, que constituíssem **grupo de trabalho**, com a participação do Incra, **com objetivo de padronizar a contabilização dos bens imóveis destinados à**

reforma agrária e criar contas específicas para registro desses ativos e daqueles já transferidos aos assentados, mas que pudessem reverter ao domínio da autarquia, no caso de não cumprimento de condições resolutivas.

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

9. Como medidas até então adotadas pela autarquia, acrescentou:

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

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

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

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

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

10. Por fim, trouxe o seguinte retrato ao final de 2016:

De acordo com dados extraídos do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (**Sipra**), o Incra possui atualmente **7.733 imóveis** destinados à reforma agrária, sendo que **992** estão cadastrados no **Spiunet/Siafi**. Desses, 326 ativos estão registrados na conta 1.2.3.2.1.01.03 (terrenos/glebas) e 666 na conta 1.2.3.2.1.01.07 (fazendas, parques e reservas). Quanto ao registro em cartório, foi informado que **3.713 imóveis se encontram registrados em nome da autarquia**.

Segundo dados fornecidos pelo Incra, tendo por base o **Sipra**, há na carteira imobiliária da autarquia **7.733 imóveis** incorporados à reforma agrária que não foram titulados a assentados. Esses ativos perfazem a área total de **53.204.062,20 hectares**, distribuídos entre as trinta superintendências regionais da autarquia. O dado foi repassado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT/Incra).

Aqui é interessante pontuar que há **divergência** entre essa informação e a obtida junto ao **acervo fundiário da autarquia**, disponível em endereço eletrônico. **Segundo essa fonte, o Incra possui 44.843.853 hectares** de terras destinadas à reforma agrária. **(grifo nosso)**

11. De acordo com o contexto apresentado, a alertada inexistência de registro patrimonial dos imóveis destinados à reforma agrária remete não apenas à inadequação formal

das rotinas e procedimentos para o lançamento contábil no Siafi e/ou SpiuNet, mas também à fragilidade das informações que deveriam subsidiar tais lançamentos (cálculo do valor atualizado dos imóveis, e não identificação ou divergência de informações sobre cada imóvel), evidenciando o descontrole gerencial sobre os mencionados imóveis.

12. Nesse mesmo sentido, o próprio Incra Sede, por meio do Ofício nº 5863/2017/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 20 de dezembro de 2017, apresentou entendimento de que a adequação desse controle patrimonial é um processo segmentado, em que cabe aos setores de contabilidade do Incra, na Sede e nas Regionais, o registro no SIAFI, e às áreas técnicas proverem as informações necessárias que subsidiariam tais registros (elaboração de “kits” com documentação de suporte para reavaliação e registro no SpiuNet).

13. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram um incremento de R\$ 19.571.638,69, realizado no exercício de 2017, conforme demonstrado na tabela a seguir.

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

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	122.495.228,71	129.090.520,93	148.662.159,62
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	24.312.393,49	24.312.393,49	24.312.393,49
123210109	Fazendas Parques e Reservas - SPIUNet	0,00	19.587.879,03	19.587.879,03
Total		146.807.622,20	172.990.793,45	192.562.432,14

Fonte: Siafi – dez/2017

14. Assim, embora conste um incremento de saldo patrimonial entre os exercícios de 2016 e 2017, verificou-se que esse incremento se deu por meio de registro genérico em contas patrimoniais da SR, em função da transferência de imóveis da UG 373083 (Incra sede) para a UG 133088 (SR-28/DFE); e em função de incorporação, por desapropriação, de imóvel destinado à reforma agrária, conforme consulta realizada no SIAFI; evidenciando a permanência da prática de não se identificar os imóveis de maneira individualizada, conforme detalhado na tabela a seguir:

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

Inscrição Genérica	2015	2016	2017
IMRA01828 FAZENDA ALEGRE	13.478.122,00	13.478.122,00	13.478.122,00
IMRA01728 FAZENDA CORREGO BONITA	1.216.773,60	1.216.773,60	1.216.773,60
IMRA01628 FAZENDA GUARIBA II/GROTAO	58.269,19	58.269,19	58.269,19
IMRA99999 IMOV A REGISTRAR DESTINADOS A REFORMA AGRARIA CODIGO 999	4.958.080,46	8.129.663,51	21.233.298,11
Total Geral	122.495.228,71	129.090.520,93	148.662.159,62

Fonte: SIAFI – dez/2017.

15. No que tange ao valor R\$ 19.587.879,03 registrado na conta contábil “Fazendas Parques e Reservas – SpiuNet”, as análises evidenciaram que o registro foi realizado no ano de 2016 e se refere a 4 imóveis, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Relação dos Imóveis Cadastrados pela SR no SPIUnet

RIP	Descrição	Data SPIUnet	DOC SPIUnet	Valor
4185000045001	FAZ. SAO VICENTE, PA. NELSON MANDELA A 40 KM DO MUNICIPIO	13/04/2016	2016 NL800015	10.832.322,65
4185000065002	FAZ. SAO VICENTE, PA. QUILOMBOS DO PALMARES A 40 KM DO MUNI	13/04/2016	2016 NL800016	3.819.541,58
4185000085003	FAZ. PALMEIRAS - PA. S. VICENTE	13/04/2016	2016 NL800017	884.304,43
9467000045000	FAZ.CÍRCULO "L"-TERRITÓRIO KALUNGA, A 47 KM DA SEDE DO MUNIC	14/04/2016	2016 NL800019	4.051.710,37
Total Geral				19.587.879,03

Fonte: SpiuNet – dez/2017

16. Dessa forma, em que pese a existência de tratativas entre diversos órgãos (fundamentalmente STN e Inkra Sede), que culminaram com a criação de contas contábeis para registros diretamente no Siafi a partir de 2011, e com a necessidade de registro diretamente no SpiuNet a partir de 2015 (em virtude da publicação da Portaria Conjunta STN e SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014), apenas 4 imóveis foram registrados pela SR no Spiunet até o final de 2017.

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

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

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

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

21. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a

UPC informou por meio do Relatório de Gestão a existência de 190 imóveis, sendo 171 por desapropriação, 15 por compra e venda e 4 por outras formas de aquisição. Ademais, informou a elaboração de 40 kits, sendo relatadas dificuldades que remetem ao *fato de que muitos imóveis ainda não foram registrados no nome do INCRA, apesar do encerramento dos processos judiciais, encarecendo demandas ao Cartório ou ao próprio Juízo, para determinar aos cartórios, a transcrição desses imóveis em nome da Autarquia. Em outros casos, a necessidade de se buscar certidões atualizadas junto aos Cartórios, com a finalidade de averiguar se houve a transcrição para o nome do INCRA nos registros.*

22. Entretanto, conforme dados extraídos do Sisote, foram identificados 216 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR 28, sendo 193 por desapropriação, 21 por compra e venda e 2 por outras formas de aquisição, conforme fase processual a seguir discriminadas:

Tabela 6 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	11
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	15
	08 - EMISSÃO TDAs (DT)	1
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	8
	10 - AJUIZADA / SEM IMISSÃO POSSE (SR)	7
Com imissão na posse	11 - COM IMISSÃO POSSE, REGISTRO / EM CRIAÇÃO PA (SR)	1
	12 - COM PA CRIADO (SR-T)	192
	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	2
	99 - VER PROJ NO SIPRA	21

Fonte: Sisote

23. As dificuldades reportadas pela SR 28 para elaboração dos kits de registro, e a divergência entre as informações sobre os quantitativos de imóveis apresentadas e aquelas verificadas pela equipe de auditoria, corroboram o entendimento de que as fragilidades dos atuais controles internos administrativos voltados para a gestão (aquisição e incorporação) desses imóveis estão mantidas, não havendo segurança quanto ao real quantitativo de imóveis já adquiridos pela Superintendência.

24. Ante todo o exposto, conclui-se que durante o exercício de 2017 os esforços empreendidos pela unidade para a regularização contábil dos imóveis destinados à reforma agrária não representaram avanço no balanço patrimonial da unidade, conforme análise de conformidade e desempenho já apresentada, tampouco representaram avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas quanto ao quantitativo de imóveis sob a responsabilidade da UPC, além da identificada ausência de peças em processos físicos, tais como registros e certidões cartoriais.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

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

26. O adequado gerenciamento dessas ameaças, por parte do gestor, deve contemplar

a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

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

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

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

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

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

30. Conforme registrado no anexo de achados, os exames realizados pela equipe de auditoria, quanto ao desempenho da UPC, na identificação dos alertas apontados pelos controles administrativos da Administração Pública Federal, à capacidade de resposta a esses alertas e à conformidade à legislação vigente, avaliaram a gestão dos controles internos atinentes:

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

31. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira e que o servidor designado como responsável pela conformidade de registro de gestão é também o gestor financeiro da UPC, em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 258 documentos registrados pelo próprio Contador no referido sistema.

32. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial tiveram qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Como agravante, restou constatado que 5% desses registros não tiveram a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

33. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou a recorrência de transferências já finalizadas e: com ausência de prestação de contas; na situação de inadimplente e sem comprovação de instauração de TCE; e com morosidade na análise da prestação de contas. Para aquelas em execução, constatou-se a baixa eficiência do instrumento, evidenciada pelas recorrentes prorrogações e morosidade da execução física e financeira.

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

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

36. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber na SR-28/DFE. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 469.853.060,53 das contas, que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

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

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

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

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

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

41. Diante do exposto e com vistas a avaliar a atuação do gestor para atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, buscou-se analisar os registros realizados no sistema Monitor Web - Sistema de Monitoramento de Recomendações do Órgão de

Controle Interno; bem como as medidas implementadas para atender às determinações do TCU, constante no Acórdão 775/2016.

42. Como resultado, evidenciou-se que no tratamento das recomendações do órgão de controle interno, embora a SR tenha informado, por meio do seu Relatório de Gestão, que todas as recomendações foram respondidas, verificou-se, em consulta ao sistema Monitor, que, ao final do exercício de 2017, a unidade possuía trinta e sete recomendações pendentes de providências, todas com prazo de resposta do gestor expirado.

43. Desse passivo, ressalta-se que, segundo a classificação consignada no sistema Monitor, 23 recomendações estão classificadas como “estruturantes”. Considerando a criticidade e relevância dessas recomendações, verificou-se que 17 recomendações envolvem temas de gestão administrativa (pessoal, compras e contratação e transferências voluntárias), enquanto outras 6 tratam de temas finalísticos da UPC, as quais abordam deficiências nos registros contábeis de imóveis destinados à reforma agrária e supervisão ocupacional de terras ocupadas irregularmente.

44. Conforme já abordado no Item A do presente relatório, registra-se que a adequada contabilização dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, também fora recomendada pelo Controle Interno e enviada ao gestor em 23/7/2014. Nesse sentido, a já relatada inércia contribuiu para o cenário de ausência de identificação da totalidade dos imóveis sob responsabilidade do Incra, verificada no parecer prévio sobre a prestação de contas do Presidente da República - exercício 2016, conforme consta no Acórdão 1.320/2017-Plenário.

45. No que se refere à supervisão ocupacional para regularização de ocupações supostamente irregulares, recomendada pela CGU e enviada ao gestor em 27/7/2012, a ausência de medidas propicia um ambiente de conflito agrário pela posse da terra e compromete a efetividade da política, que pode estar beneficiando pessoas alheias ao seu público alvo, além do descumprimento ao regramento legal e não atendimento injustificado às recomendações de órgão de controle.

46. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, a avaliação restou prejudicada, visto que a unidade não respondeu aos questionamentos feitos pela equipe de auditoria como também não informou em seu Relatório de Gestão 2017 os procedimentos adotados e os resultados alcançados para o cumprimento do referido Acórdão.

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

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

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

48. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a

existência regularidade no funcionamento do e-Sic, não existindo pedidos de acesso à informação sem resposta durante o exercício de 2017, além da designação formal de ponto focal para tratar e acompanhar os pedidos realizados por meio do sistema.

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

50. Por fim, evidenciou-se que não foi estruturada no âmbito da UPC a função de Ouvidoria Agrária Regional, em que pese existir a previsão normativa. Vale ressaltar, ademais, que restou evidenciado que a Ouvidoria Agrária Regional prevista nos normativos do Incra não contempla as atribuições de uma ouvidoria pública, limitando-se à prevenir, mediar e resolver tensões e conflitos agrários.

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

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

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

C. CONCLUSÃO

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

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

referente aos projeto de reforma agrária. Ademais, destaca-se a não identificação de atuação sinérgica com a divisão de Ordenamento Agrário, a qual competia avaliar e controlar a fidedignidade, qualidade e segurança dos arquivos cadastrais.

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

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

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

59. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de análise de prestação de contas das transferências voluntárias, evidenciada nos sistemas Siconv e Siafi, nesta auditoria, e alertadas em ações de controle realizadas pela CGU, em 2012, 2013 e 2016.

60. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental, poderiam ter evitado, ou auxiliado a solucionar de forma mais célere, as inconformidades associadas à atuação finalística da UPC, conforme exposto no item A.

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

62. Conjugando-se as avaliações da gestão finalística (Item A), particularmente à dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC (Item B), realizadas a partir dos achados de auditoria constantes do Anexo de Achados, que acompanha a presente avaliação, conclui-se que a ausência de priorização e tratamento eficaz de ameaças (riscos) previamente identificados a partir dos mecanismos de controle já existentes (controles internos da gestão, auditoria interna, controle externo e controle social), tiveram como consequência a manutenção de inconformidades estruturantes e a reiteração de achados de auditoria.

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

D. RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à UPC que proceda a avaliação dos riscos cuja materialização foi evidenciada durante os trabalhos e elabore plano de ação contendo medidas a serem adotadas, no âmbito de cada área responsável, para eliminá-los ou reduzir seus impactos a níveis considerados aceitáveis pela própria gestão; **ou então** se manifeste pela aceitação desses riscos (impossibilidade ou não necessidade de atuação) apresentando os subsídios técnicos que suportem essa última decisão.

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

3) Transparência, Acesso à Informação e Controle Social

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

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

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

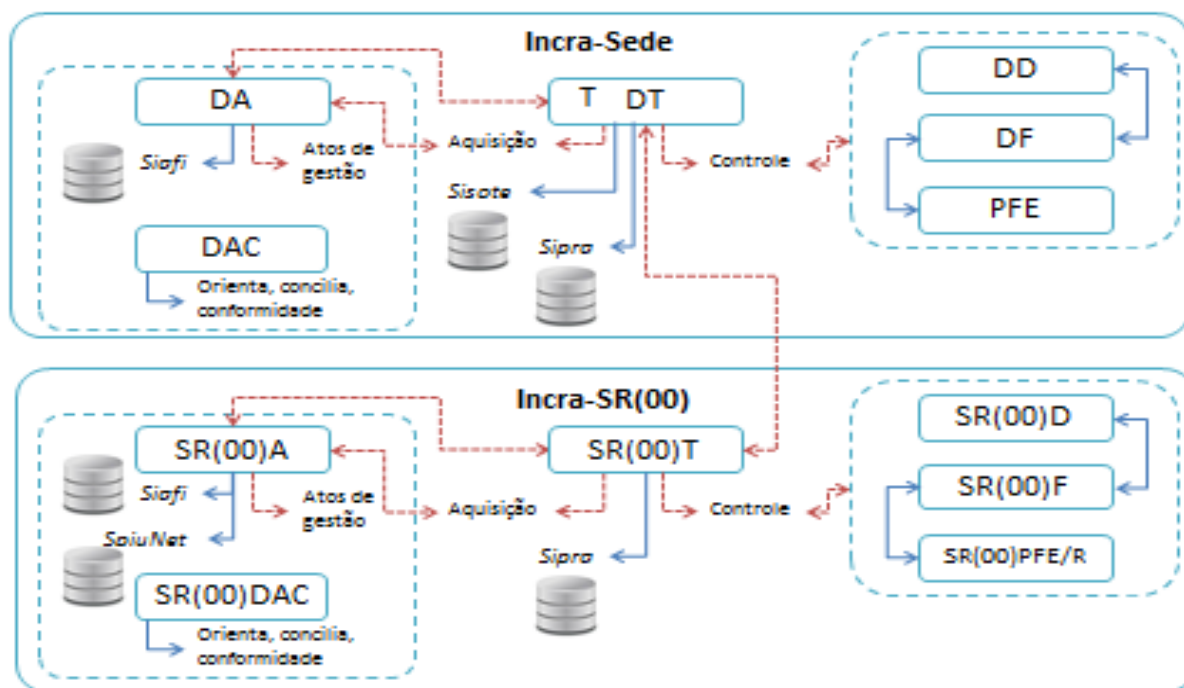
Possíveis impactos: não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

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

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras



Fonte: Equipe de Auditoria

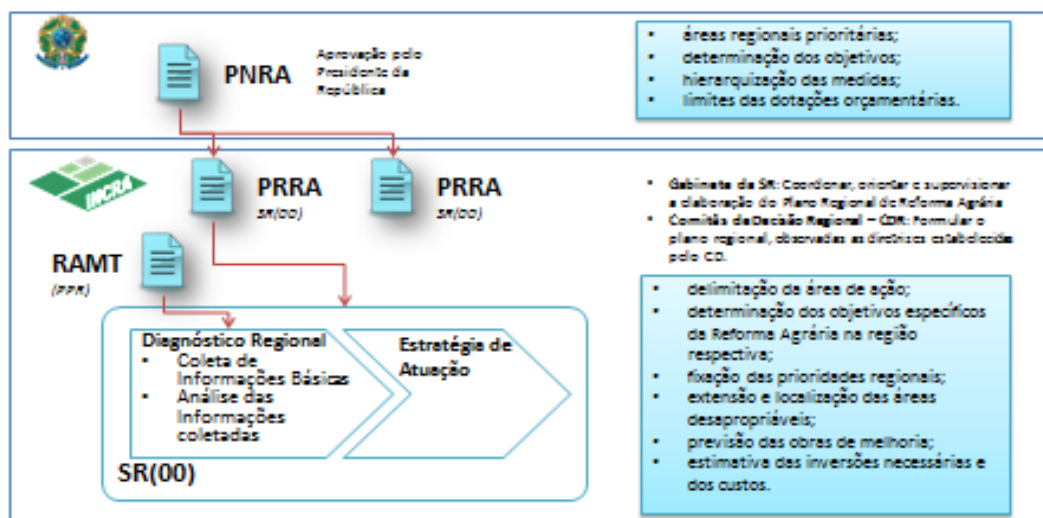
2. A SR/28/DFE informou que, compõem sua jurisdição, além do Distrito Federal, os municípios do Noroeste Mineiro e o Norte do Estado de Goiás.¹

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

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

¹ Composto pelo Distrito Federal; trinta e sete municípios de Goiás: Água Fria, Água Lindas, Alexânia, Alvorada do Norte, Alto Paraíso, Buritinópolis, Cabeceiras, Campos Belos, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho, Colinas do Sul, Corumbá de Goiás, Cristalina, Damianópolis, Divinópolis de Goiás, Flores de Goiás, Formosa, Guarani de Goiás, Jaciara, Luziânia, Mambaí, Monte Alegre de Goiás, Novo Gama, Nova Roma, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Posse, São Domingos, São João D'Aliação, Santo Antônio do Descoberto; Simolândia, Sítio D'Abadia, Teresina de Goiás, Vila Boa, Valparaíso; e seis municípios de Minas Gerais: Arinos, Buritis, Cabeceira Grande, Formoso, Unaí, Uruana de Minas.

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe de Auditoria

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

4. Na avaliação referente à Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno – SR (28), foi constatado que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Nacional de Reforma Agrária e Plano Regional de Reforma Agrária desatualizados; Diagnóstico Regional e relação de áreas de atuação desatualizados; Imóveis rurais de interesse para a reforma agrária fora da área de atuação prioritária elegida pela SR; Indefinição de regiões preferenciais para a compra direta de imóveis rurais para a reforma agrária; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado.

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

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

7. Como boas práticas realizadas pela UPC destacam-se a instituição, em 2009, da Câmara Técnica Regional, na qual, por atuação do grupo designado, avaliou e aprovou o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), elaborados no exercício de 2017, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

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

1.1.2. TRINTA E SEIS DESAPROPRIAÇÕES² POR INTERESSE SOCIAL NO MONTANTE DE R\$ 259.018.354,54 NÃO AMPARADAS NOS PLANOS NACIONAL E REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

9. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está prevista no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Do art. 34, merecem destaque os incisos I e III,

² Dados SISOTE.

que preveem que o documento consignará a delimitação de áreas regionais prioritárias e a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais.

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

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

12. Em relação à SR (28), o último Plano Regional de Reforma Agrária vigeu no período de 2004 a 2007 e foi elaborado em consonância com o Plano Nacional de Reforma Agrária publicado em 2003. Como o Incra Sede não emitiu nenhuma versão atualizada do documento nacional, as superintendências regionais da autarquia ficaram sem indicação dos objetivos que pautariam novos planos regionais.

13. Dessa forma, as trinta e seis desapropriações por interesse social realizadas pela SR (28) a partir de 2008, as quais resultaram em gastos no valor de R\$ 292.870.737,10, foram realizadas sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que fixasse as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

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

14. A Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas superintendências regionais.

15. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. O mais recente diagnóstico regional e sua relação de áreas de atuação foram elaborados pela SR (28) em 2013.

16. Cabe destacar que, comparando-se as 43 áreas de atuação da SR, listadas na resposta ao item 3 da Solicitação de Auditoria nº 2018/003-05, com os municípios registrados no CadÚnico, verifica-se que CadÚnico: (i) para os 37 municípios do estado de Goiás, 10 não apresentam acampados registrados no CadÚnico; (ii) para os 6 municípios do estado de Minas Gerais, 1 não apresenta registrado no CadÚnico. Em resumo, além do Distrito Federal, cita 43 municípios, dos quais 11 não possuem acampados registrados no CadÚnico.

1.1.4. IDENTIFICAÇÃO DE 20 IMÓVEIS RURAIS DE INTERESSE DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA FORA DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS DE ATUAÇÃO

17. Em que pese a constatada desatualização formal do diagnóstico regional e das áreas prioritárias (43 municípios) de atuação, a SR afirmou que, com base no DR mencionado, atua prioritariamente em 20 municípios dos quais somente 2 não apresentam registros de acampados no CadÚnico, quais sejam: Iaciara e Guarani. Verificou-se ainda que, os cinco imóveis declarados de interesse social entre os anos de 2013 a 2017, localizam-se em municípios com acampados registrados no CadÚnico.

18. Todavia, a Superintendência forneceu ainda, em resposta ao item 5 da SA mencionada, listagem com o número de processos administrativos correntes que tratam de obtenção de terras. Tal listagem, por si só, não significa que houve avaliação prévia, como disposto na IN nº 83/2015.

19. A relação apresenta 103 imóveis rurais como de interesse do programa de reforma agrária, identificados a partir das áreas de atuação definidas com base em diagnóstico regional elaborado em 2013.

20. Numa comparação entre a relação de área de atuação prioritária, que remete a 20 municípios e a listagem supramencionada composta por 103 imóveis, constatou-se que 83 processos referem-se àqueles municípios. Não foram identificadas atuações da superintendência para obter terras em 3 (15%) dos municípios da relação de áreas de atuação.

21. Nesse sentido, constata-se que 20 processos se referem a 3 municípios que não constam das áreas prioritárias de atuação. Sobre isso, observa-se que, em que pese a SR(28), ter informado que no diagnóstico de 2013 consta que a escolha dos municípios prioritários não inviabiliza a aquisição de imóveis em municípios que não foram considerados prioritários, tal ocorrência vai de encontro ao arcabouço legal que o ampara, bem como à estrutura lógica de atuação do Programa Nacional de Reforma Agrária, especialmente o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964: arts. 33, 34 e 35) e a Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966 (que fixa normas de Direito Agrário).

22. Acrescenta-se o disposto no Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial: a efetividade e qualidade das ações governamentais e não-governamentais, sustentadas por uma adequada estratégia de atuação, passa obrigatoriamente por um bom diagnóstico para escolha das áreas prioritárias. Assim, em que pese os municípios considerados como áreas prioritárias de atuação constarem em sua maioria com aqueles com registros de acampados do CadÚnico, conforme acima exposto, os imóveis identificados como de interesse para o programa sem um diagnóstico regional atualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

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

23. A IN 81, de 21 de novembro de 2014, previa, no artigo 13, que deveria, como procedimento padrão, ser elaborado um Estudo de Capacidade de Geração de Renda de cada imóvel para, entre outros, identificar potencial de geração de renda e viabilidade econômica e definir capacidade de assentamento.

24. A IN Incra 83/2015, que revogou a IN 81/2014, passou a exigir a elaboração de ECGR do imóvel somente nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na

Planilha de Preços Referenciais elaborada pela superintendência, conforme detalhado no § 2º do art. 9º.

25. Por outro lado, a IN 83/2015, no § 2º do art. 3º, passou a prever a elaboração de ECGR regionalizado. A Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno não elaborou um Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado. Nos termos da IN 83/2015, a ausência do estudo prejudica o desenvolvimento territorial, pois acarreta indefinição de parâmetros para subsidiar decisões administrativas relacionadas à obtenção de terras para a reforma agrária.

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

26. Nos termos do art. 3º da Norma de Execução Incra nº 112, de 12 de setembro de 2014, deve ser elaborado por cada superintendência um Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), que será analisado pela Câmara Técnica Regional (CT) e aprovado pelo Comitê de Decisão Regional (CDR). Como exposto no art. 6º da norma, o RAMT deve ser atualizado, preferencialmente, uma vez por ano ou em periodicidade menor, se forem identificadas alterações significativas no mercado de terras. Por outro lado, os §§ 1º e 3º do mesmo artigo permitem revalidação do RAMT por apenas mais um ano, desde que constatado por equipe técnica que não houve alterações significativas no mercado de terras.

27. De maneira geral, no RAMT há a delimitação da área de atuação da superintendência em zonas homogêneas de acordo com características semelhantes de municípios, de solo, de relevo e de produção agropecuária, entre outras. A partir dessas delimitações, para cada zona homogênea é elaborada uma planilha de preços referenciais, que indica preços médios, mínimos e máximos de acordo com as principais tipologias de uso (pecuárias, lavoura) e graus de aproveitamento.

28. De acordo com a introdução do Módulo V do Manual de Obtenção de Terras e Perícias, seção aprovada pela mencionada Norma de Execução nº 112/2014, é atribuição das Divisões de Obtenção das superintendências promover semestralmente a atualização das PPRs, sendo competência das Câmaras Técnicas a elaboração e do Comitê de Decisão Regional a aprovação.

29. A Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno elaborou e aprovou, em 2017, o Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs). Esses documentos estão publicados em página específica do sítio eletrônico do Incra: <www.incra.gov.br/reforma-agraria/relat-rios-de-an-lise-de-mercados-de-terra-ramts-sr-28---distrito-federal-e-entorno>.

1.1.7. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL, INSTITUÍDA EM 2009

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

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

32. A IN 83/2015, § 3º também do art. 19, prevê a possibilidade de que o Incra Sede, por meio de seu Diretor de Obtenção, crie uma Câmara Técnica Nacional formada pelos coordenadores das câmaras técnicas regionais e os chefes das superintendências para tratar de assuntos de relevância nacional. Entretanto, conforme informado pelo gestor, essa câmara ainda não foi instituída, uma vez que os assuntos de relevância nacional não a exigem.

33. A SR (28) instituiu em 2009 a Câmara Técnica Regional e, em 2017, o grupo designado avaliou e aprovou o RAMT e as PPRs elaboradas no exercício, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 19 da IN 83/2015.

1.2. INCONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS

34. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR (28), em resposta ao item 7 da SA 2018/003-05, apresentou lista contendo 182 imóveis rurais em estoque, em trabalho de campo, foram analisados 10 (dez) processos administrativos de obtenção de imóveis rurais, selecionados aleatoriamente.

35. Acerca do estoque de imóveis a SR, por meio da resposta ao item 8 da Solicitação de Auditoria nº 2018/003-05, informo o que segue:

O INCRA de um modo geral e a Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno – SR (28)/DFE, em especial, pela própria natureza das sua função – assentamento de trabalhadores rurais sem terra dentre outras, em obediência ao disposto do Art. 10 da Lei 4.504/64, não guarda estoque de terras para a reforma agrária. Após a imissão na posse do imóvel adquirido, quer seja por desapropriação, compra ou doação, é procedida a destinação do imóvel para criação do Projeto de Assentamento e consequentemente ao assentamento das famílias selecionadas.

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

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

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

39. De acordo com as informações da SR (28), por meio da resposta da SA nº 2018/003-05, “os processos administrativos de obtenção de terras, quando em instrução, visando a desapropriação ou compra e venda, permanecem sobrestados na sala da chefia da divisão, em armário próprio, organizados em ordem alfabética dos nomes das fazendas, ou em mãos dos técnicos responsáveis pelas vistorias. Atualmente a quantidade de processos físicos é pouca, pois a maioria já se encontra no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, tendo o processo físico encerrado seu trâmite e encaminhado para arquivo”.

40. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Quanto aos processos ainda físicos cuja aquisição tenha sido finalizada e o registro do imóvel em nome do Incra deve ser feito, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/003-08 a SR informou o que segue:

Modalidade de Obtenção	Quantidade listada	Registro	Observação
Desapropriação	174	55 não informados, 17 não e 2 vazios	4 itens sem número do processo e 3 sem nome do imóvel
Compra Direta	15	15 registros	-
Transferência da SPU	9	Todos sem registro	-

41. A equipe que realizou os trabalhos de campo verificou que os processos encontram-se armazenados na Procuradoria Jurídica Especializada em prateleiras do tipo estante, sem portas. A Divisão é composta por uma sala ampla, na qual a área é dividida por servidores e colaboradores do setor. Não se verificou controle ou restrição de acesso aos processos.

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

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

43. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento³ das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo Tribunal de Contas da União que a Superintendência não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão⁴ já assentada em 2004. Ficou determinado à Superintendência que informasse nos relatórios de gestão seguintes a situação dos registros contábeis dos “Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária”, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente.

44. Por fim, conforme consta do parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes aos períodos de 1º de janeiro a 11 de maio e de 12 de maio a 31 de dezembro de 2016, o TCU também recomendou ao Incra, em junho de 2017, realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

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

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

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

³ Acórdão de Relação 4381/2016 – 1ª Câmara [Processo TC-019.166/2014-1].

⁴ Acórdão 557/2004 – Plenário.

imobilizado estão pulverizados em todas as Superintendências, que manterão registros dos imóveis obtidos com vistas à reforma agrária, até que haja a respectiva titulação, ocasião em que as frações terão a propriedade definitiva transferida aos titulados.

47. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Distrito Federal e Entorno, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 192.562.432,14, conforme a seguir discriminado:

Tabela 7: Contas contábeis representativas dos bens imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	122.495.228,71	129.090.520,93	148.662.159,62
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	24.312.393,49	24.312.393,49	24.312.393,49
123210109	Fazendas Parques e Reservas - SPIUnet	0,00	19.587.879,03	19.587.879,03
Total		146.807.622,20	172.990.793,45	192.562.432,14

Fonte: SIAFI – dez/2017

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

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

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

Tabela 8: Relação dos Imóveis Cadastrados no SPIUnet

RIP	Descrição	Data SPIUnet	DOC SPIUnet	Valor
4185000045001	FAZ. SAO VICENTE, PA. NELSON MANDELA A 40 KM DO MUNICIPIO	13/04/2016	2016 NL800015	10.832.322,65
4185000065002	FAZ. SAO VICENTE, PA. QUILOMBOS DO PALMARES A 40 KM DO MUNI	13/04/2016	2016 NL800016	3.819.541,58
4185000085003	FAZ. PALMEIRAS - PA. S. VICENTE	13/04/2016	2016 NL800017	884.304,43
9467000045000	FAZ.CÍRCULO "L"-TERRITÓRIO KALUNGA, A 47 KM DA SEDE DO MUNIC	14/04/2016	2016 NL800019	4.051.710,37
Total Geral				19.587.879,03

Fonte: SPIUnet – dez/2017.

51. Cumpre registrar que, mediante as disposições contidas na Portaria Conjunta STN-SPU nº 703, de 10 de dezembro de 2014, para fins contábeis, os bens imóveis da União, das autarquias e das fundações públicas federais devem ser mensurados e lançados nos sistemas corporativos da SPU, no caso específico, o SPIUnet.

52. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência visando à regularização de tais registros contábeis de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado que não foram promovidos, no exercício de 2017, procedimentos de inclusão imóveis no SPIUnet.

53. Além disso, da análise promovida na evolução dos saldos constantes da Tabela X, que contempla os exercícios de 2015 a 2017, constata-se que não foram promovidos lançamentos contábeis que permitissem os ajustes recomendados pela Corte de Contas.

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

55. E, durante a realização da auditoria, a Setorial de Contabilidade recebeu a Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, emitida pelas Diretorias de Obtenção e de Gestão Administrativa em 2/4/2018, que trata, dentre outros, da documentação para registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária. Tal documento, entretanto, não esclarece quais os procedimentos devem ser adotados em cada divisão.

56. Conforme se observou, a Setorial de Contabilidade da SR (28) conta com 1(um) servidor com carga horária de trabalho de 20 horas semanais e há 3 (três) funcionários terceirizados lotados na contabilidade, sem experiência na área contábil, sendo que 2 (dois) deles, prestam serviços também à Divisão de Administração, ao Gabinete e à Divisão de Desenvolvimento.

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

57. Da análise promovida na composição dos saldos da conta contábil 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária, observa-se que de um montante total de R\$ 148.662.159,62, aproximadamente 90% (R\$ 133.908.994,83) foram registrados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

Tabela 9 – Detalhamento do saldo da Conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à Reforma Agrária

Inscrição Genérica	Valores de DEZ/2017	Valores de DEZ/2016	Valores de DEZ/2015	Valores de DEZ/2014
IMRA01828 FAZENDA ALEGRE	13.478.122,00	13.478.122,00	13.478.122,00	13.478.122,00
IMRA01728 FAZENDA CORREGO BONITA	1.216.773,60	1.216.773,60	1.216.773,60	1.216.773,60
IMRA01628 FAZENDA GUARIBA II/GROTAO	58.269,19	58.269,19	58.269,19	58.269,19
IMRA99999 IMOV A REGISTRAR DESTINADOS A REFORMA AGRARIA	21.233.298,11	8.129.663,51	4.958.080,46	--

CODIGO 999	112.675.696,72	106.207.692,63	102.783.983,46	99.089.263,71
Total Geral	148.662.159,62	129.090.520,93	122.495.228,71	113.842.428,50

Fonte: SIAFI – dez/2017

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

58. Não obstante os registros contábeis não refletirem com fidedignidade o patrimônio imobiliário da Superintendência, a Conformidade Contábil do exercício de 2017 foi registrada sem a indicação da necessária restrição que indicassem tal inconsistência.

59. Instada a se manifestar, a Contadora informou que não possuía informações ou esclarecimentos suficientes para identificar tais fragilidades ao promover o registro da restrição na Conformidade Contábil. Relatou, ainda, que passou a registrar a restrição a partir do mês de março de 2018, após tomar conhecimento do fato por intermédio da equipe de auditoria.

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

60. A avaliação foi realizada com base na metodologia Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Foram avaliados os seguintes componentes do COSO: ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento, no que coube relativo ao processo de obtenção de terras para reforma agrária.

61. A análise permeou a atuação da Divisão de Obtenção de Terras (DT), da Divisão de Administração (DA) e do setor responsável pela realização dos procedimentos contábeis, sob a responsabilidade da DA.

1.4.1. AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE SERVIDORES

62. Quanto ao ambiente de controle, a análise baseou-se no quantitativo, capacidade e qualificação dos servidores envolvidos na realização das atividades e procedimentos estabelecidos para o processo de obtenção de terras.

63. Na Superintendência do Distrito Federal SR (28), a divisão de obtenção de terras conta com dois servidores e o setor de contabilidade com três servidores. Em que pese os servidores atuarem na área já alguns anos, a UPC reportou ser insuficiente o quantitativo listado, bem como a não realização de capacitação destinada ao macroprocesso obtenção de terras. Afirmou ainda, que não foram realizadas capacitações, nem mesmo acerca da gestão de bens imóveis nos sistemas corporativos.

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

65. Verifica-se ainda, necessidade de realização de estudo sobre o quantitativo adequado de servidores.

1.4.2. FRAGILIDADES NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS

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

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

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

69. O estoque de terras, deve ser a base para o planejamento, articulação e implementação de outras ações relevantes e consequências para a concretização do programa.

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

71. A UPC informou que o controle de estoque dos imóveis, em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/0003-05, a SR (28), “o Incra de um modo geral e a Superintendência Regional do Distrito Federal, em especial, pela própria natureza da sua função – assentamento de trabalhadores rurais sem terra dentre outras, em obediência ao disposto do Art. 10 da Lei 4.504/64, não guarda estoque de terras para a reforma agrária. Após a imissão na posse do imóvel adquirido, quer seja por desapropriação, compra ou doação, é procedida a destinação do imóvel para criação do projeto de assentamento e consequentemente ao assentamento das famílias selecionadas”.

72. Do site do Incra⁵, extraiu-se planilha que traz informações sobre assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no Distrito Federal, até 31/12/2017, entre os anos de 1984 a 2015, foram criados 206 projetos de assentamentos com capacidade para 16.077 famílias, sendo que 12.634 famílias já foram assentadas, restando 3.443 lotes sem destinação. Por outro lado, o CadÚnico⁶ apresenta, para os anos de 2014 a 2017, 6.234 acampados registrados nos municípios sob a jurisdição da SR, sendo que 2.624 atualizaram seus registros em 2017.

Quadro 1 – Acampados Registrados no CadÚnico por Estado, sob a responsabilidade da SR (28) - DF

Estado/Municípios	Acampados Registrados	Total de Registros atualizados em 2017	Registros antigos atualizados em 2017
DF - 1	1.772	1.163	3 (2001)
GO ¹ - 28	3.842	1.004	2 (2001)
MG ² - 5	620	457	27 (2002)

⁵ Dados retirados da Planilha Extraída [Relatorio_Assentamentos_Geral_BRASIL - SITE INCRA.xls] do sítio eletrônico do Incra [http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php], consultado em 1º/3/2018. Arquivo Atualizado em 31/12/2017.

⁶ Acampados inscritos no CadÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06. CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País.

Total Geral	6.234	2.624	-
--------------------	--------------	--------------	----------

Fonte: CadÚnico

¹ De 37 municípios, 9 não apresentam registros no Sistema: Buritinópolis, Cavalcante, Colinas do Sul, Damianópolis, Guarani, Jaciara, Nova Roma, Posse, Sítio do Abadia.

² De 6 municípios, 1 não apresenta registros no Sistema: Cabeceira Grande.

73. No entanto, é importante mencionar a ausência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA atualizado na SR (28), o qual deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária.

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

75. Assim, as informações acima expostas, sugerem a necessidade de um planejamento regional - bem elaborado composto por estratégias de ação que minimizem custos e focadas na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável - corroborado por um diagnóstico consistente que leve em consideração entre outros fatores, a demanda real identificada por acampamentos ou cadastros como o CadÚnico, a existência ou não de vagas em projetos de assentamentos já criados, tende a minimizar riscos e trazer maior efetividade para o programa e política de reforma agrária.

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE

76. Neste item avaliou-se a existência de fluxos e orientações repassadas para as atividades de registro, monitoramento e acompanhamento de bens imóveis para a reforma agrária, de forma a facilitar a conciliação das ações com as normas e regras vigentes.

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

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

79. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo conhecidos pela Superintendência Regional do Distrito Federal.

80. Outro aspecto abordado foi a segurança, a guarda e a manutenção dos processos físicos dos imóveis obtidos.

81. De acordo com as informações da SR (28), por meio da resposta da SA nº 2018/003-05, “os processos administrativos de obtenção de terras, quando em instrução, permanecem

sobrestados na sala da chefia da divisão, em armário próprio, organizados em ordem alfabética dos nomes das fazendas, ou em mãos dos técnicos responsáveis pelas vistorias.” Destacaram que com o advento do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) “a quantidade de processos é pouca, pois a maioria já se encontra nesse sistema”.

82. No entanto, aqueles processos ainda físicos cuja aquisição tenha sido finalizada e o registro do imóvel em nome do Incra deve ser feito, encontram-se organizados em sala específica da Procuradoria Regional.

83. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados verificou-se a existência de processo nos quais não constam o registro do imóvel em nome do Incra. Verificou-se também, que não existe restrição para acesso ao local de guarda desses processos, a servidores e terceirizados.

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

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

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

Quadro2: Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra

Diretoria	Módulos compartilhados
Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento – DT	Candidato, projeto e beneficiário
Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento – DD	Beneficiário, crédito e titulação
Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária – DF	Regularização fundiária e quilombola

Fonte: Quadro 5 da Resposta à Solicitação de Auditoria nº SA 2017/29-05. Relatório Ciset/SG/PR nº 2017/0029.

86. Em testes realizados na SR (28) verificou-se que a senha de nível mais alto identificada como “Gestor” é concedida para terceirizados. Os testes mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

87. Registre-se que no documento supramencionado, concluiu-se que o sistema é uma “ferramenta que não confere segurança às informações registradas” recomendando à Sede que realizasse o aprimoramento do sistema.

88. Em que pese a SR (28) ter informado, por meio da resposta da SA nº 2018/003-05, que foram promovidas modificações no que diz respeito à regularização fundiária e cadastro, seleção e homologação de candidatos aos projetos de assentamentos, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

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

89. Constatou-se que a digitalização do processo físico do “kit documental” está sendo organizado e digitalizado por servidor vinculado à Procuradoria Regional. Cabendo a este,

inclusive, a alimentação do SPIUnet.

90. A unidade informou que é mantido contato com a SPU e que ele ocorre por meio de reuniões e ofícios com a solicitação de verificação quanto à possibilidade de transferência das áreas pretendidas.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

91. A SR (28) não tem acesso ao sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido por um servidor desde 1998.

1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

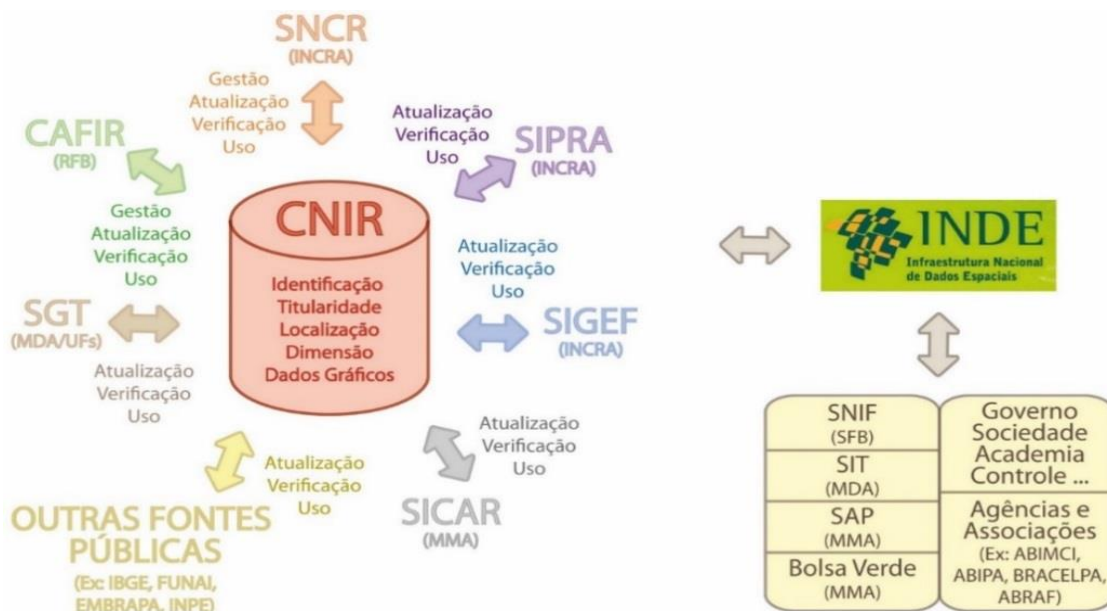
92. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural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

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

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

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

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



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

94. O Tribunal aponta ainda que os seguintes resultados podem ocorrer, como falta da integração dos sistemas:

[...] o aumento do tempo dos processos em decorrência de limitações de informações integradas; a elevação de custos e o aumento do risco de exposição a erros em decorrência do trabalho humano na redigitação de dados de uma base de dados para outra base ou sistema; a lentidão da instituição em identificar e tratar eventos possíveis de serem percebidos pela comunicação de ocorrências registradas em outros sistemas de informação; e a inconsistência das informações geradas a partir dos diversos bancos de dados federais. Ademais, pode gerar insegurança jurídica decorrente da dificuldade do Poder Público em localizar áreas particulares, áreas ocupadas irregularmente e terras públicas.

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

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO

96. Primeiramente, entende-se que a responsabilidade na gestão da política de reforma agrária pressupõe uma ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem conflitos de interesse capazes de afetar a sua efetividade e o atendimento do seu público alvo.

97. Assim, este item foi avaliado no sentido de perceber a disponibilidade para a sociedade, de informações relativas ao processo de obtenção que são de interesse público e que possibilitariam maior competitividade e interatividade social no processo.

98. Nesse sentido, a SR (28) publica no site institucional o Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA), cumprindo o artigo 19 da IN nº 83/2015. Verificou-se também, que o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) vigentes, datam de 2017. E ainda, estão disponíveis no site as publicações dos editais para chamamento público para os casos de obtenção na modalidade Compra Direta. Tal constatação caracteriza-se como uma boa prática no quesito transparência e acesso social, por parte da Superintendência em análise.

99. Destaque-se, todavia, que a unidade, por intermédio da resposta ao item 3 da SA nº 2018/003-08, informou que existem 10 processos administrativos em andamento para compra e venda de imóveis para a reforma agrária, sem que tenha realizado chamamento público.

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

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

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

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

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

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

103. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica.

104. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

105. São exemplos de atividades de controles internos: a) procedimentos de autorização e aprovação; b) segregação de funções (autorização, execução, registro, controle); c) controles de acesso a recursos e registros; d) verificações; e) conciliações; f) avaliação de desempenho operacional; g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e h) supervisão.

106. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos

gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

107. Deste modo, os exames de auditoria buscaram avaliar a existência de segregação de funções na gestão administrativa e procedimentos de avaliação e verificação das operações, constatando-se as seguintes situações:

- Ausência de segregação de funções
- Ausência de conformidade de registro de gestão.

2.1.1.1. DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

108. Ao promover avaliação dos documentos inseridos no SIAFI, constatou-se que o contador responsável pela Superintendência, promoveu, no exercício de 2017, o registro de fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, conforme se observa na tabela a seguir, contrariando o princípio da segregação de funções, bem como a regulamentação das funções inerentes às Unidades Setoriais Contábeis, comprometendo desta forma, a independência no registro da Conformidade Contábil:

Tabela 10: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo de Documento	Quantidade
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	242
EMPENHO	9
NOTA DE LANCAMENTO	7
Total	258

Fonte: SIAFI – mar/2018.

109. Ademais, constatou-se que o servidor designado como Responsável pela Conformidade de Registro de Gestão é também o Gestor Financeiro responsável da unidade.

110. Sobre o assunto, ao avaliar as atribuições regimentais das unidades integrantes do processo de gestão de bens imóveis destinados à reforma agrária, prevista no Regimento Interno do INCRA, instituído pela Portaria Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, observou-se o estabelecimento de competências vinculadas à área contábil, nos seguintes termos:

Art. 44. À Divisão de Análise Contábil (DAC-1) compete:

I - executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da entidade em consonância com o Plano de Contas da União e dos registros de inscrições em dívida ativa identificada pelos demais órgãos do INCRA;

(...)

Art. 113. Às Divisões de Administração - SR(00)A compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:

II - De Contabilidade:

a) executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União;

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

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

- I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;
(...)
V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;
VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

112. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.14 – Conformidade de Registro de Gestão – no item 3.9.1 assim dispõe:

3.9.1 - Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão e o contador responsável pela Conformidade Contábil, ou seja, o servidor que realize a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão, nem tão pouco ser aquele responsável pelo registro da Conformidade Contábil.

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

114. Ao avaliar as redações supracitadas, combinado com o princípio de controle interno da segregação de funções, observa-se que a realização de registros contábeis por parte da Setorial de Contabilidade somente se aplicaria em casos excepcionais e objetivando ajustes.

2.1.2. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

115. A Conformidade dos Registros de Gestão é um instrumento de controle da gestão que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados com documentação que suporte as operações registradas, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

116. No decorrer do exercício foram gerados 4.373 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, sendo que não houve registro de conformidade em 255 documentos, representando 5% das transações realizadas pela unidade, conforme a seguir discriminado:

Tabela 11: Documento emitidos sem avaliação de conformidade

Tipo de Documento	Total
ORDEM BANCARIA	135
NOTA DE LANÇAMENTO SISTEMA	65
NOTA DE EMPENHO	41
DARF	5
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	3
GPS	3
PROGRAMACAO FINANCEIRA	2
PRE-EMPENHO	1
Total de documentos sem avaliação da conformidade	255

Fonte: SIAFI – mar/2018.

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

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

118. Além da ausência de conformidade, verificou-se que nenhum dos 4.118 documentos gerados com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão.

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

120. Apresentamos a seguir o detalhamento dos documentos gerados no exercício de 2017, que foram registrados sem restrição, com destaque para as Notas de Empenho e Ordens Bancárias que atingiram o montante de R\$ 31.288.448,93:

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

Tipo de Documento	Total
NOTA DE LANCAMENTO SISTEMA	1707
ORDEM BANCARIA	1241
NOTA DE EMPENHO	507
DARF	268
ARRECADACAO FIN. MUNICIPAL	147
GPS	110
PROGRAMACAO FINANCEIRA	60
NOTA LANCAMENTO	45
GUIA RECOLHIMENTO UNIAO	25
PRE-EMPENHO	8
Total Geral	4118

Fonte: SIAFI – mar/2018.

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

122. Também devem ser implementadas rotinas para que as atividades de conformidade de registro de gestão possam ser de fato instrumento de avaliação da regularidade das operações realizadas para redução dos riscos na gestão, inclusive com a capacitação dos servidores responsáveis por essas atividades.

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

123. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados nove processos de compras, totalizando R\$ 3.296.706,02, conforme a seguir discriminados:

Tabela 13: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Pregão	3	33,33%	3.254.731,22	98,73%
Dispensa de Licitação	6	66,67%	41.974,80	1,27%
Total Geral	9	100,00%	3.296.706,02	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018.

124. Na avaliação da gestão de compras e contratações foi selecionado o Pregão nº 4/2017, que pelo fato de ter sido homologado em março de 2018, não consta da amostra de 2017.

125. A análise realizada teve como base os critérios de materialidade e relevância, sendo avaliada a adequabilidade dos preços; o dimensionamento dos serviços/materiais; os critérios para mensuração dos serviços; a existência de cláusulas que restringem a competitividade; a legislação aplicada; e a composição dos termos de referências, conforme a documentação disponibilizada e as prioridades estabelecidas ao longo do exercício tendo em vista a força de trabalho disponível frente as ações demandadas.

126. Da análise do Pregão nº 04/2017 cujo objeto foi a contratação de empresa especializada em apoio administrativo para prestação de serviços continuados, com fornecimento de Auxiliar Operacional, Recepcionista, Encarregado Geral e Secretaria Executiva, no valor estimado de R\$ 3.339.613,08, verificou-se que a proporção entre o custo total do trabalhador e sua remuneração líquida variou entre 2,90 e 3,58, estando acima do parâmetro estabelecido pela jurisprudência do TCU que recomenda um fator K de 2,5 a 2,7, (Acórdãos nº 1.617/2010 e 1.787/2011 - Plenário, dentre outros), o que representa um benefício financeiro de R\$ 1.452.760,52, equivalente uma redução do valor total estimado para este pregão em 56%.

127. Foi enviado ao gestor a Diligência nº 83/2017/CGAC/CISET/SG-PR informando a situação constatada e propondo ações de melhorias. Assim, em consulta ao Portal de Compras do Governo (COMPRASNET), verifica-se que os itens de 1 a 3 foram cancelados em função da redução quantitativa e de recomendações da Auditoria, só sendo homologado o item 4 no valor de R\$ 104.900,12.

2.2.1. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS PELA AUDITORIA INTERNA DO INCRA-SEDE

128. Durante o exercício de 2017 a Unidade de Auditoria Interna do INCRA-SEDE, realizou três ações de controle no âmbito da Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno.

129. Conforme consta no Relatório de Auditoria Interna AUD nº 2/2017, de 4 de maio de 2017, referente à análise do Contrato nº 38.900/2015, firmado com a empresa Casa Digital Consultoria e Marketing Digital Ltda., no valor de R\$ 354.6000,80, para fornecimento de serviços de planejamento, desenvolvimento e execução de soluções de comunicação digital, foram constatadas as seguintes situações:

- produção de publicações sem previsão contratual, cujo conteúdo possui elementos de promoção pessoal, sem correlação direta com a finalidade principal de promover informações sobre a reforma agrária;
- não identificação das métricas ou medições para o faturamento de forma permitir uma correlação entre o valor da fatura e os produtos efetivamente entregues pela contratada; e,
- adoção de critérios e escala de pontuação que favoreceram a subjetividade no julgamento das propostas técnica.

130. A Auditoria Interna do INCRA recomendou encaminhar o assunto à Corregedoria do Incra para as responsabilizações que julgar pertinentes e para ações de ressarcimento ao erário, além de demonstrar que os produtos foram entregues e também utilizar critérios objetivos para julgamento das propostas, definidos com clareza no instrumento convocatório, nos procedimentos de licitação de “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

131. No Relatório de Auditoria AUD nº 7/2017, de 21 de setembro de 2017, referente à análise do Processo nº 54000.000106/2017-99, que trata da adesão à Ata de Registro de Preços para aquisição de solução de serviços de telecomunicações por meio de rede IP, utilizando tecnologia MPLS com QoS, que resultou no Contrato nº 36000/2014, firmado com a empresa Embratel/Claro, sendo constatado indicativo de ocorrência de potencial superfaturamento na execução do terceiro termo aditivo ao contrato nº 36.000/2014.

132. A Auditoria Interna do INCRA-SEDE recomendou que no caso de interesse na prorrogação do contrato nº 36100/2014 ou de nova contratação para objeto ou serviço semelhante, promover pesquisa de mercado conforme orientações constantes da Instrução Normativa SLTI//MP nº 5/2017 e atualizações.

133. Além disso, recomendou apurar as responsabilidades pelo não cumprimento da condicionante de pesquisa de mercado, quando da assinatura do terceiro aditivo ao contrato nº 36.000/2014, adotando-se as medidas de recomposição ao Erário aos prejuízos identificados, se for o caso, e garantindo-se, de todo modo, a ampla defesa o contraditório.

134. Em dezembro de 2017, a Auditoria Interna do INCRA-SEDE emitiu o Relatório de Auditoria AUD nº 14/2017, de 21 de dezembro de 2017, contendo a análise do Pregão nº 4/2017, do tipo menor preço, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio administrativo (auxiliar operacional, recepcionista, encarregado geral e secretária-executiva), no valor estimado de R\$ 3.339.613,08, sendo constatado que a estimativa de remuneração não representa a contratação mais vantajosa.

135. Para tanto, foi recomendado que na assinatura do contrato, a Superintendência promovesse as alterações na Planilha de Custos/Formação de Preço, nos valores referenciados no item 7.5 do Edital, quanto aos postos de “auxiliar operacional” e “recepção” para os valores constantes na Convenção Coletiva de Trabalho DF000115/2017, de 8 de março de 2017, em método similar ao que fora aplicado para as categorias de “encarregado” e “secretária-executiva”, de forma que as cláusulas referentes ao objeto e ao preço do contrato sejam calculadas, para os cargos citados, considerando os valores de referência da citada convenção ou outra que vier a substituí-la.

136. Até o momento não foram apresentadas informações sobre o andamento da implementação das recomendações formuladas pela Unidade de Auditoria Interna do INCRA-

SEDE, o que deverá ocorrer após os trabalhos de monitoramento.

2.2.2. DISPENSAS DE LICITAÇÃO

137. Registra-se que os procedimentos adotados objetivaram contratações de despesa de pequeno valor para aquisição de vidros para portas e divisórias, açúcar cristal, café, manutenção corretiva de placa de comando e ar-condicionado, e a concessão de auxílio funeral, os quais estão dentro do limite da modalidade.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

138. A avaliação da gestão de transferências voluntárias da SR, realizada a partir de dados extraídos dos sistemas Siafi e Siconv, além do levantamento de divergências entre os sistemas, dividiu-se em exames realizados nos convênios com vigência expirada e nos convênios em execução.

139. Nos primeiros, buscou-se analisar se a UPC a) analisou as prestações de contas tempestivamente; b) notificou os convenientes nos casos de omissão na apresentação de prestação de contas no prazo legal; e, c) providenciou a regularização de saldos a liberar em contas de convênios inativos.

140. Quanto aos instrumentos em execução durante o exercício, buscou-se analisar como foi a gestão da UPC nos casos das transferências que apresentam maior risco de inexecução do objeto, tais como, situações com sucessivas prorrogações e baixa execução e com prazo de vigência em vias de expirar.

2.3.1. CONVÊNIOS COM VIGÊNCIA EXPIRADA

2.3.1.1. MOROSIDADE NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

141. Por meio de consulta aos sistemas Siconv e Siafi, constatou-se a existência de nove convênios com status de “Prestação de Contas em análise”, “em Complementação” ou “a Aprovar”, há mais de um ano, em desacordo com a legislação:

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

Tipo	Número	Situação do convênio	Prestação de contas	Valor (R\$)
Convênio	704657	Prestação de Contas em Complementação	2010	485.000,00
Convênio	705005	Prestação de Contas em Análise	2011	560.000,00
Convênio	735340	Prestação de Contas em Complementação	2013	2.149.764,27
Convênio	751966	Prestação de Contas em Complementação	2012	661.626,00
Convênio	759069	Prestação de Contas em Complementação	2013	490.000,00
Convênio	769468	Prestação de Contas em Complementação	2016	1.794.500,00
Convênio	432843	A aprovar	2005	214.314,67
Convênio	454611	A aprovar	2003	47.424,00
Convênio	795774	Prestação de Contas em Análise	2015	1.368.000,00
TOTAL				7.770.628,94

Fonte: SIAFI – mar/2018.

142. O gestor informou que os convênios 704657, 735340, 751966, 759069 e 769468, encontram-se “em complementação” tendo em vista a dificuldade por parte das Prefeituras em atender as pendências apontadas pelo Setor Contábil. Os convênios 705005 e 795774, encontram-se “em análise” graças a divergências na interpretação da análise contábil. O convênio 432843 está

sendo analisada a documentação da conveniente contestando o parecer técnico do fiscal do convênio. No caso do convênio 454611, o processo está sendo reconstituído, uma vez que foi extraviado.

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

144. Cabe destacar, ainda, o § 8.º do art. 10 do Decreto n.º 6.170/2007 que estabelece que o prazo para análise da prestação de contas e para manifestação conclusiva pela concedente será de um ano, prorrogável, no máximo, por igual período, desde que devidamente justificado.

2.3.1.2. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO COM VIGÊNCIA EXPIRADA

145. Constatou-se a existência de convênio no valor de R\$ 763.700,00, com vigência expirada desde 2014, com status de “A comprovar” sem encaminhamento da Prestação de Contas. Trata-se do Convênio SIAFI nº 678582 cujo objeto foi construção de 32 km de estradas vicinais localizadas no Município de Vila Boa/GO.

146. Questionado sobre o assunto, a UPC informou que está efetuando uma varredura em todas as áreas a fim de encontrar o processo referente à Prestação de Contas do convênio.

2.3.1.3. CONVÊNIO NA SITUAÇÃO DE “INADIMPLENTE” SEM COMPROVAÇÃO DE INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

147. Detectou-se em consulta ao SICONV, realizada em março de 2018, a existência de convênio no valor de R\$ 749.797,41, com vigência encerrada desde 12/3/2012 e que se encontra na situação de “Inadimplente” até a presente data. Trata-se do Convênio SIAFI nº 754402 cujo objeto foi garantir a segurança alimentar e nutricional de 560 famílias acampadas e pré-assentadas nos municípios inseridos nos territórios da cidadania do Governo Federal como o Vale do Paranã, Chapada dos Veadeiros e Águas Emendadas, abrangendo as regiões do nordeste goiano e o Distrito Federal.

148. Segundo o gestor, a TCE foi instaurada em 2016 conforme Portaria INCRA/SR/28/G 02, de 8/3/2016 – Processo 54700.000264/2016-71.

149. Cabe esclarecer que o TCU, por meio do Acórdão 4.381/2016 – Primeira Câmara, ao julgar as contas referentes ao exercício de 2013, determinou à Superintendência que concluísse a análise da TCE referente ao convênio 754402 informando o resultado no prazo de até trinta dias após a conclusão dos trabalhos.

150. O processo de TCE não foi localizado em nenhum dos sistemas consultados pela CGU — Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, órgão a que o Incra se encontrava subordinado em 2016 e nem por esta Secretaria de Controle Interno, o que evidencia a necessidade de verificação de seu andamento uma vez que o prazo para encaminhamento do processo de TCE ao Tribunal de Contas da União, definido no art. 11 da IN TCU n.º 71/2012, é de 180 após encerrado o exercício financeiro em que foi instaurada a TCE.

2.3.2. CONVÊNIOS EM EXECUÇÃO

2.3.2.1. MOROSIDADE NA EXECUÇÃO

151. Detectou-se, no Siconv, a existência de quatro convênios com múltiplas prorrogações.

Tabela 15: Convênios com baixa execução.

Número	Início de vigência	Fim de vigência	Qtd aditivos	Valor repasse (R\$)	Valor desembolsado (R\$)	Execução concedente	Execução conveniente
782796	05/07/2013	30/06/2018	8	2.074.198,04	2.074.198,04	100,00%	67,93%
793937	10/12/2013	10/12/2018	4	3.110.867,90	1.278.908,00	41,11%	98,32%
795760	27/12/2013	31/12/2018	3	3.000.000,00	1.000.000,00	33,33%	3,73%
807360	17/11/2014	07/10/2018	2	1.929.242,11	1.224.736,72	63,48%	77,08%
TOTAL				10.114.308,05	5.577.842,76		

Fonte: SIAFI – mar/2018.

152. Instada a se pronunciar sobre os problemas detectados, a UPC informou que as prorrogações realizadas nos convênios se deram para atingir os melhores resultados, não sendo vedadas suas realizações. Quanto às fiscalizações, informou que estão sendo criados procedimentos internos de padronização, com prazo para implementação até outubro 2018.

153. A vigência dos convênios comporta relativa flexibilidade e, embora se admita a possibilidade de prorrogação de convênios, tal possibilidade não pode ser deferida a priori de forma genérica, já que tal prorrogação depende da apresentação de justificativas técnicas suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo, conforme recomendado pelo TCU em seu Acórdão nº 676/2011-2ª Câmara.

2.4. ANÁLISE DA GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

154. O controle patrimonial no âmbito da Superintendência está sob a responsabilidade do Chefe da Divisão Administrativa, que é o responsável pela aquisição, registro, guarda e conservação dos bens móveis permanentes da Unidade.

155. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do SIAFI foi verificado que, em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os Bens móveis representavam o montante de R\$ 7.080.575,85.

2.4.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO

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

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

158. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.30, que trata da Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta, Autarquias e Fundações, determina que a entidade pública precisa apropriar, ao resultado de um período, o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível, por meio do registro da despesa de depreciação,

amortização ou exaustão, em obediência ao princípio da competência. Assim sendo, a depreciação mensal tem o caráter obrigatório e portanto deve ser realizada.

159. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Ofício nº 10068/2018/SR(28)DFE-G/SR(28)DFE/INCRA-INCRA, em maio/2017, que:

Conforme MEMO 3336/17/DAA-4/DA/SEDE/INCRA, em maio/2017, o Sistema do Patrimonial do INCRA foi danificado durante uma ocupação e até esta data ainda não foi recuperado. Desde então, foi-nos orientado ao não-lançamento da depreciação mensal, mesmo esta podendo ser consultada no Sistema Patrimonial, pois os números informados não refletem a realidade.

160. Além disso, constata-se que as contas contábeis a seguir relacionadas, apesar de possuírem saldos contábeis, nunca sofreram qualquer registro de depreciação:

123110108 – Máquinas e equipamentos gráficos
123110109 – Máquinas, ferramentas e utensílios de oficina
123110121 – Equipamentos hidráulicos e elétricos
123110402 - Coleções e materiais bibliográficos; e
123110501 – Veículos em geral.

161. Assim, pode-se concluir que a gestão dos bens móveis no âmbito da unidade apresenta deficiências, considerando que a ausência de depreciação compromete a fidedignidade das informações patrimoniais.

2.5. ANÁLISE DA GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.5.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

162. Os direitos a receber no âmbito da Superintendência são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R\$ 469.853.060,53 em dezembro/2017:

Tabela 16: Direitos a receber

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	69.802.346,31	15%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	400.050.714,22	85%
Total	469.853.060,53	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

163. Na conta 121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 225 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados

164. Na conta 121219808 - Créditos a Receber-Regularização Fundiária são registrados os valores a receber decorrentes de títulos emitidos pelo Incra no processo de regularização fundiária de terras situadas em áreas da União, inclusive as terras objeto de desapropriação e as terras situadas no âmbito da Amazônia Legal e atualmente constam 145 registros de imóveis.

165. Vale ressaltar que a conta contábil supracitada encontra-se sem movimentação

desde 2015, indicando ausência de controles e atualização desses ativos.

166. Sobre o assunto, no julgamento expresso no Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, sobre a prestação de contas anual da Superintendência do Incra/PR, relativo ao exercício de 2008, foi relatado no voto que nos processos de prestações de contas de diversas superintendências do Incra os demonstrativos contábeis apresentados não refletem adequadamente a situação patrimonial dessas unidades jurisdicionadas.

167. Portanto, podemos concluir que a SR não está ajustando os valores de créditos a receber conforme determina a Macrofunção 02.03.42 – Ajustes para Perdas Estimadas.

2.6. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

168. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio de comparações automáticas entre dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), busca identificar até 72 inconsistências em pagamentos a servidores públicos. Para dar tratamento às situações levantadas, as informações das inconsistências são cadastradas no sistema Trilhas de Pessoal da CGU (STA), ambiente virtual acessado pelos órgãos e entidades para apresentar esclarecimentos e pelos órgãos de controle interno do poder executivo federal para avaliar as justificativas apresentadas.

169. O último levantamento de inconsistências se refere a folhas de pagamento do mês de junho de 2017. Entretanto, os órgãos e entidades ao acessarem o sistema Trilhas de Pessoal podem apresentar e/ou atualizar as justificativas em relação aos levantamentos anteriores relativos a folhas de junho de 2016, dezembro e junho de 2015 e junho de 2014. Logo, os órgãos de controle interno têm a prerrogativa de se manifestar, cumulativamente, sobre todas as justificativas de inconsistências pendentes, sem se ater a competência específica. No caso atual, os dados se referem à situação apresentada em 23 de janeiro de 2018.

170. Vale destacar que a responsabilidade pelo conteúdo das informações cadastrais e financeiras dos servidores, aposentados, pensionistas, estagiários e dependentes constantes no Siape é do titular da unidade de recursos humanos do respectivo órgão ou entidade, do ordenador da despesa de pessoal e do detentor da senha de acesso que procedeu aos lançamentos, conforme disposto na Portaria nº 978, de 29 de março de 1996, emitida pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma Federal, e na Norma de Segurança nº 4, de 12 de julho de 2006, do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

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

2.7. ANÁLISE DOS INDICADORES DE GESTÃO

172. O escopo ajustado entre a SECEX Mato Grosso do Sul do TCU e a CISET/PR para a auditoria de Gestão 2017 do Incra, definiu que o item Conformidade das Peças abordará a avaliação da fidedignidade dos dados registrados, utilizados na demonstração dos resultados dos principais indicadores de desempenho da Unidade, quanto aos seus macroprocessos.

173. Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012), indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou

quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Devem possuir informações confiáveis para que possam representar uma situação que se pretende medir.

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

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

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

2.7.1. MACROPROCESSO ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA

2.7.1.1. INDICADOR - ÍNDICE⁷ DE CADASTRAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS (%)

Quadro 3: Índice de cadastramento de imóveis rurais

Exercício	Superfície ocupada por imóveis cadastrados (ha)	Superfície total da área (ha) abrangida pela Jurisdição do INCRA, na jurisdição da SR	Índice
2017	12.808.953,38	10.147.362,80	126,23

Fonte: Relatório de Gestão

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

178. Não obstante, percebe-se que no relatório de gestão esse índice foi de 126,23%, revelando a incompatibilidade entre o resultado apresentado e o critério adotado pela Autarquia.

Quadro 4: Meta do índice de cadastramento de imóveis rurais

2017		2018
Meta	Realizado	Meta
0,00	126,23	42,08

Fonte: Relatório de Gestão

⁷ O Manual de Indicadores de Gestão 2013/2017 do Incra destaca que a maioria dos indicadores utilizados pela autarquia, considerando a subdivisão defendida pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), estaria classificada como “taxas”, pois são produtos da divisão de informações de mesma grandeza, porém historicamente convencionou-se a utilização do termo “índice” para representar esses percentuais. Essa notação foi mantida visando não alterar de forma abrupta a compreensão que se tinha sobre cada indicador.

179. Em relação à previsão para o ano de 2018, a SR estipulou o índice de 42,08%, sem mencionar qual o parâmetro utilizou para esse cálculo.

180. Cabe destacar que a Unidade informa no relatório de gestão que o resultado do índice superior a 100% demonstra a fragilidade nos dados existentes em seus sistemas de controle. Cita a possibilidade de duplicidade de registros cartorários, bem como a de cadastro o SNCR, contrariando informação do mesmo relatório assegurando que esse sistema é confiável.

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

2.7.1.2. INDICADOR - ÍNDICE DE ANÁLISE DE PROCESSOS DE CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS.

182. A Unidade informa que em 2014 entrou em operação o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). A partir de então, a formalização de processo físico de pedido de certificação de imóveis rurais foi abolida e os processos pendentes de anos anteriores foram finalizados. Assim, não foi apresentado resultado para esse indicador.

2.7.1.3. INDICADOR - ÍNDICE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (%)

183. O indicador é calculado pela seguinte fórmula: número de imóveis regularizados e titulados no exercício, dividido pelo número de imóveis com processos de regularização fundiária iniciados no exercício, na jurisdição da SR, multiplicado por 100. Tem por finalidade avaliar o desempenho e a celeridade das ações de regularização fundiária empreendidas pelo INCRA.

184. A Unidade pondera que as atividades de regularização fundiária ficaram estagnadas no ano de 2017, tendo em vista a falta regulamentação da matéria. No entanto, apresentou apresenta um desempenho de 12% para o indicador, atribuído a finalização de processos antigos de contratos promessa de compra e venda.

Quadro 5: Índice de regularização fundiária

Descrição	Unidade de Medida	Meta Física 2017		
		Prevista	Realizada	%
Serviço de Regularização Fundiária	Imóvel regularizado	157	19	12

Fonte: Relatório de Gestão

185. O gráfico utilizado para demonstrar o desempenho do indicador não apresentou meta para o ano de 2017. Já para o ano de 2018, estipula o índice de 4%, sem, contudo, informar qual o critério adotado nessa previsão.

Quadro 6: Meta do índice de regularização fundiária

Índice de regularização fundiária (%)		
2017		2018
Meta	Realizado	Meta
0	12	4

Fonte: Relatório de Gestão

186. A ausência de meta para 2017 e a inconsistência da respectiva definição para 2018,

inviabilizam a análise do indicador quanto à confiabilidade e utilidade no processo de avaliação do desempenho e da celeridade da regularização fundiária.

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

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

187. Esse indicador descreve a valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício em relação à respectiva área total dos imóveis indenizados ou pagos, em hectares, no exercício. Tem por finalidade avaliar a evolução do preço das terras desapropriadas ou adquiridas pela autarquia.

Quadro 7: Índice de gastos com obtenção de terras

Exercício	valor total de indenizações (desapropriação) ou pagamento (aquisição) em R\$ no exercício	área total dos imóveis indenizados ou pagos em hectares no exercício, na jurisdição da SR	Índice
2017	1.703.844,00	719,88	2.382,63

Fonte: Relatório de Gestão

188. Observa-se que o indicador está vinculado à ação orçamentária 211B – Indenização inicial para obtenção de imóveis rurais, para a qual há a informação de que houve um equívoco no lançamento de valores por parte da Diretoria de Obtenção (Incra Sede). A Diretoria incluiu na meta para indenização inicial valores referentes a indenização complementar, normalmente vinculados a outra ação orçamentária.

Quadro 8: Meta do índice de gastos com obtenção de terras

Descrição	Unidade de Medida	Meta Física 2017		
		Prevista	Realizada	%
Emissão de TDA	Hectares	6.549,8624	719,8849	10,99

Fonte: Relatório de Gestão

189. Diante disso, a inconsistência na estipulação da meta altera o resultado do indicador e como consequência compromete sua confiabilidade e utilidade. Registra-se também que a previsão para o exercício de 2018 é a média dos últimos três. Porém, a ausência desses dados impossibilita a análise quanto à confiabilidade da meta futura.

2.7.2.2. INDICADOR – ÍNDICE DE PROTOCOLOS DE LICENÇA AMBIENTAL PARA OS PROJETOS DE ASSENTAMENTO (%).

Quadro 9: Índice de protocolos de licença ambiental

Exercício	Número de Licenças Ambientais Protocoladas no exercício	Meta de protocolização de licenças ambientais conforme plano de metas do exercício	Índice
2017	1	1	100

Fonte: Relatório de Gestão

190. A meta estabelecida para o indicador foi cumprida e as informações mostraram-se

consistentes. A SR informa que as ações serão direcionadas para a regularização ambiental dos assentamentos do Distrito Federal.

2.7.2.3. INDICADOR - ÍNDICE DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO COM REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL REQUERIDA (CAR) (%)

Quadro 10: Índice de projetos de assentamento com regularização ambiental

Exercício	Número de assentamentos com Licença ambiental requerida (CAR acumulado)	Total de assentamentos sob efetiva gestão ambiental do INCRA (exceto consolidados, reconhecimentos e de colonização), na jurisdição da SR	Índice
2017	182	184	98,91

Fonte: Relatório de Gestão

191. A meta para o indicador está praticamente cumprida e não foi verificada inconsistências nas informações apresentadas. Atualmente a SR possui 184 assentamentos, dos quais 182 estão inscritos no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). A Unidade informa que continuará com trabalho de refinamento e correção das informações do Cadastro Ambiental Rural – CAR, bem como o saneamento de pendências identificadas pelos órgãos ambientais em suas análises.

2.7.3. MACROPROCESSO: DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO

192. A SR não apresentou indicadores de desempenho visando demonstrar o resultado das ações e metas do macroprocesso de desenvolvimento de projetos de assentamento.

193. Ante o exposto, conclui-se que dos 12 indicadores solicitados pelo TCU, a SR apresentou 5, sendo que destes, 3 continham alguma inconsistência que comprometia a confiabilidade e/ou a utilidade dos índices utilizados para demonstrar os resultados da gestão.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

194. A Decisão Normativa TCU nº 161, de 1º de novembro de 2017, definiu a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação dos relatórios de gestão referentes à prestação de contas para o exercício de 2017. O artigo 7º indicou que o relatório de gestão e as demais informações que compõem a prestação de contas devem observar a estrutura de conteúdos estabelecida no Anexo II do normativo.

195. O referido anexo apresentou a Estrutura Geral de Conteúdos dos Relatórios de Gestão, sendo que, para o item “Relacionamento com a Sociedade”, espera-se do gestor a apresentação da avaliação da estratégia, estrutura, instrumentos e canais de comunicação da unidade com os usuários de seus produtos e serviços ou cidadãos em geral.

196. Para isso, o gestor deve demonstrar a existência de estruturas que garantam canal de comunicação com o cidadão para fins de solicitações, reclamações, denúncias e sugestões, bem como de mecanismos ou procedimentos que permitam analisar a percepção da sociedade sobre os serviços prestados pela unidade e as medidas para garantir o acesso às informações.

197. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU n.º 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes

aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

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

198. Após análises dos mecanismos implantados e mantidos pelo Incra, esta equipe de auditoria verificou o que se segue.

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

199. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno (SR-28/DFE) informa que ainda não possui Ouvidoria Agrária Regional e, em razão disso houve dificuldades em quantificar e qualificar os atendimentos pessoais, telefônicos e por e-mails, bem como outras formas de acesso do público à regional.

200. Informou que a Regional controla os atendimentos pessoais, quando o interessado se identifica na Sala de Cidadania e após triagem é direcionado de acordo com a demanda apresentada.

201. Apesar de não constar o número de atendimentos no Relatório de Gestão, em resposta à Solicitação de Ouvidoria nº 2018/003-01 (item a), a SR informou a existência de onze manifestações de ouvidoria relacionadas a conflitos agrários: Divisão de Obtenção (4); Divisão Fundiária (2) e Divisão de Desenvolvimento (5).

202. Cumpre informar ainda, que foi publicada, no Boletim de Serviço Eletrônico, em 04/06/2018, a designação de servidor para exercer a função relativa à Ouvidoria Agrária, bem como o seu substituto em suas ausências e impedimentos regulamentares.

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

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

204. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) contém, em sua estrutura atual, a Ouvidoria Agrária Nacional (OAN), unidade responsável por prevenir e mediar conflitos na zona rural, com o objetivo de garantir os direitos humanos e sociais dos envolvidos. O Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017, alterado pelo Decreto nº 9.282, de 7 de fevereiro de 2018, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Incra, em que constam as seguintes competências para a Ouvidoria Agrária:

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

I - promover conversações junto a representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e de outras entidades relacionadas com o tema, visando à resolução de tensões e conflitos sociais no campo;

II - estabelecer interlocução com Governos estaduais e municipais, movimentos sociais rurais, produtores rurais e sociedade civil para prevenir, mediar e resolver as tensões e os conflitos agrários a fim de garantir a paz no campo;

III - diagnosticar tensões e conflitos sociais no campo, de forma a propor soluções pacíficas;

IV - consolidar informações sobre tensões e conflitos sociais no campo, com o objetivo de propiciar ao Presidente do INCRA e a outras autoridades subsídios atualizados e periódicos para tomada de decisão; e

V - adotar as medidas necessárias para garantir a preservação dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em tensões e conflitos sociais no campo.

205. Conforme a Portaria INCRA/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial da União de 1º de fevereiro de 2017, que aprovou o Regimento Interno do Incra, as Superintendências Regionais devem possuir função de Ouvidoria Agrária, vinculada ao Gabinete da Superintendência. Entretanto, mesmo após a publicação do referido normativo, não há padronização da regulamentação da setorial de Ouvidoria Agrária nas Superintendências. A Ouvidoria Agrária Regional possui as seguintes atribuições, conforme previsto no artigo 111 do Regimento Interno:

Art. 111. As funções vinculadas ao Gabinete da Superintendência Regional possuem as seguintes atribuições:

(...)

IV - De Ouvidoria Agrária:

a) prevenir e mediar conflitos agrários;

b) articular com os órgãos governamentais federais, estaduais, municipais e não-governamentais para garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários;

c) receber, processar e oferecer encaminhamento às denúncias sobre violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas nos conflitos agrários; e

d) outras atividades compatíveis com suas atribuições.

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

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

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

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

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

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

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

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações,

acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

207. A Ouvidoria é uma unidade das organizações que representa os interesses, no caso da Administração Pública, dos usuários dos serviços públicos na busca de soluções definitivas e da melhoria dos referidos serviços. Nesse sentido, é um importante instrumento de governança, tanto de incentivo quanto de monitoramento das políticas públicas com propósito de assegurar que o comportamento dos dirigentes esteja alinhado com o interesse da sociedade (adaptado do conceito original do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa).

208. O conceito de ouvidoria pública, no rol dos normativos do Poder Executivo federal, encontra-se disposto no parágrafo único do artigo 1º da Instrução Normativa nº 1, da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014, atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU):

Art. 1º As ouvidorias públicas do Poder Executivo federal deverão observar as normas estabelecidas nesta Instrução.

Parágrafo único. Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

209. Conforme disposto no Decreto nº 8.955/2017, o escopo de atuação das Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como da OAN, se restringe a questões relativas a conflitos e tensões agrárias, ou seja, não há previsão de competência para recebimento e tratamento de demais manifestações de ouvidoria direcionadas ao Incra.

210. As Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como a Ouvidoria Agrária Nacional, foram criadas para tratar da questão iminente e urgente de mediação de conflitos no campo visando à resolução de tensões no meio rural.

211. Portanto, a partir da constatação de que a autarquia necessitava estabelecer rotina para receber, tratar e responder demandas de uma ouvidoria pública, em 2017, por recomendação da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República, o Incra-Sede aderiu ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), administrado pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU), para atendimento aos usuários de outros serviços sob responsabilidade do Incra não relacionados a conflitos agrários.

212. O e-OUV foi adotado pelo Incra no exercício de 2017. Com essa adesão, o Incra instituiu canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, cumprindo a determinação constante no item 9.5.9 do Acórdão nº 1976/2017 – TCU – Plenário, in verbis:

Institua canal permanente para o recebimento de denúncias por parte dos cidadãos, a fim de estimular o controle social, onde fiquem registradas, em meio digital acessível inclusive aos órgãos de controle interno e externo, as informações relativas ao objeto denunciado e as providências adotadas pelo Instituto para sua apuração, bem como os resultados conclusivos resultante das apurações.

213. O e-OUV é um sistema desenvolvido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), cuja finalidade é receber e tratar manifestações interpostas por usuários de serviços públicos. Os órgãos e as entidades que o utilizam, localizados nas diferentes regiões brasileiras, podem encaminhar manifestações entre si, formando uma rede.

214. O sistema possibilita o acompanhamento, de forma sistemática e organizada, das alterações dos procedimentos adotados pela unidade decorrentes das informações disponibilizadas nos canais de acesso, bem como permite adotar mecanismos para avaliar se houve melhoria de serviços públicos a partir da participação social.

215. Essa adesão levou à necessidade de o Incra-Sede designar dois servidores para realizar a análise e tratamento das manifestações e dar respostas aos cidadãos, bem como receber demandas de servidores e colaboradores lotados na autarquia. O sistema está disponível para acesso na página principal do site do Instituto, com fácil visualização.

216. Como espelhamento da estruturação dessa área no Incra-Sede, a Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno (SR-28/DFE) deverá designar ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Incra-Sede, promovendo a gestão dessas demandas e o atendimento pessoal ao público externo e interno. Tais medidas contribuirão para o fortalecimento do controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

3.1.2. AUSÊNCIA DE FLUXOS E DE ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA

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

Podemos ser provocados presencialmente ou via SEI (requerimento), no entanto nosso protocolo exige que sempre sejamos provocados via sistema (SEI). Outra forma de sermos acionados é através de solicitação de outro órgão por contatos diversos por e-mail, ofício ou contato telefônico, mas sempre a iniciativa deve ser encaminhada ao sistema (SEI). Não há fluxo padronizado para atendimento das manifestações com prazos definidos pelas áreas do INCRA.

218. Cita-se o fato de não haver registro no Relatório de Gestão quanto ao atendimento prestado por parte daquela ouvidoria regional (SR-28/DFE), pois a OAN encaminhou dezesseis manifestações das quais três ainda não haviam sido atendidas até o encerramento dos trabalhos de auditoria.

219. Dessa forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-28/DFE deverá adotar rotina com definição de fluxo, prazos e responsabilidades com a finalidade de garantir que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

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

221. Por outro lado, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-28/DFE deverá adotar rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

3.1.3. Pedidos de acesso à informação via e-SIC sem pendência de resposta

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

223. O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Incra, responsável por gerenciar os pedidos de informação, está vinculado ao Gabinete da Presidência do órgão central e está centralizado em Brasília.

224. Apesar de não constar no Relatório de Gestão da Superintendência, em resposta à SA nº 2018/002-05, o Incra-Sede informou que, até a presente data, havia um pedido de informação enviados, via SEI, cuja resposta foi encaminhada pela SR ao Incra Sede, conforme Despacho DFE – F 0601248, de 23 de março de 2018.

225. Cumpre ressaltar que na Superintendência do Incra no Distrito Federal e Entorno há ponto focal designado para tratar e acompanhar os pedidos de acesso à informação realizados via e-SIC.

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

226. O artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, determina que todos os órgãos e entidades da administração pública federal devem cadastrar e atualizar as informações dos serviços públicos oferecidos no Portal de Serviços do Governo Federal, onde há ferramenta eletrônica disponível para o usuário avaliar os serviços públicos prestados.

227. Nesse mesmo sentido, o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 também dispôs do dever dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal em aplicar periodicamente a pesquisa de satisfação dos usuários de seus serviços.

228. Não obstante a revogação do Decreto nº 6.932/2009, o artigo 20 do Decreto nº 9.094/2017 manteve a obrigatoriedade da utilização de ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do Portal de Serviços do Governo Federal, e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, neste caso a ser implementada, e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços.

3.2.1. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

229. O Incra-Sede ainda não adotou a ferramenta eletrônica para aferição do grau de satisfação dos usuários de serviços públicos, conforme informado em seu Relatório de Gestão. A autarquia não realizou no exercício pesquisa de satisfação, também prevista no Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tampouco adotou outros mecanismos para avaliar a satisfação do público em relação aos serviços oferecidos pela autarquia.

230. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Incra-Sede, a SR-28/DFE depende da definição do órgão central para implementar mecanismo para aferir o grau de satisfação dos usuários dos seus serviços prestados.

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

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

232. A autarquia traz informações referentes aos serviços diretamente prestados ao cidadão e contempla os canais de atendimento das demandas e presta informações sobre a estrutura, o organograma, a relação de gestores e os contatos das unidades da autarquia em todo o país.

233. Dessa forma, a carta divulgada no site prevê os serviços oferecidos em todas as Superintendências do Incra no país. Caso o Incra-Sede adote a carta eletrônica após a inserção dos seus serviços no Portal de Serviços do Governo Federal, essa carta também servirá para descrever os serviços de todas as Superintendências.

3.4. MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE

234. Em resposta ao Questionário de Avaliação dos Mecanismos de Transparência e Controle aplicado por esta Ciset/SG/PR, foi informado que no site do Incra é possível verificar os programas, projetos e ações executados pelo órgão, mas que as suas principais metas não se encontram disponíveis. Esta equipe de auditoria verificou que no site da autarquia há direcionamento para páginas de Transparência Pública do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

235. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal e Entorno (<http://www.incra.gov.br/df-entorno>), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

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

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

237. Nesse sentido, importa destacar que, no exercício de 2016, o Decreto nº 8.780 transferiu para a Casa Civil da Presidência da República as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinguindo-o enquanto órgão ministerial e transformando-o em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD; em seguida, o

Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, alterou o Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007, vinculando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA à Casa Civil por meio da SEAD.

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

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

240. Assim, em consulta ao sistema monitor, observou-se, segundo a classificação consignada no próprio sistema que, 14 recomendações estão na categoria de “outras recomendações” e 23 recomendações estão classificadas como “estruturantes”. Quanto às recomendações estruturantes, verificou-se a partir de uma classificação segregada por temas de gestão que, 17 recomendações envolvem temas de gestão administrativa (pessoal, compras e contratação e transferências voluntárias), enquanto o restante tratam de temas finalísticos da UPC, as quais perpassam por obtenção de terras para reforma agrária e supervisão ocupacional.

241. Das recomendações citadas, ainda segundo o sistema, todas estão pendentes de providências e com prazo de resposta do gestor expirado. No entanto, quando da verificação do Relatório de Gestão da Unidade, foi informado que todas as recomendações foram respondidas.

242. Diante da contradição acima, a Unidade foi instada a se manifestar, de fato, sobre a adoção/implementação de providências para atendimento dessas recomendações. Assim, infere-se da resposta que, a UPC não informou conclusivamente sobre as medidas preventivas e corretivas para cada situação consignada no Plano de Providências Permanente. Tal situação tem como principais fatores: ausência de procedimentos formalmente instituídos de acompanhamento das recomendações emitidas pelos órgãos de controle e a ausência de normativo e/ou procedimento que estabeleça um responsável (área ou cargo) pelo acompanhamento das recomendações expedidas pelos órgãos de controle

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

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

recomendações resultantes de ações de controle futuras.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

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

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

4.2.1. ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

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

247. Com base no plano, diferentemente da determinação contida no Acórdão 2451/2016 – Plenário, qual seja priorizar os casos em que os beneficiários se encontrem enquadrados em mais de um indício de irregularidade, a UPC priorizou os assentamentos com a maior concentração de famílias com indícios de irregularidades.

248. Quanto à operacionalização das notificações, a SR adotou a estratégia de comunicar ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e aos movimentos sociais ligados à reforma agrária além de realização de reuniões nos projetos de assentamentos. Vale ressaltar que a realização de supervisão ocupacional, conforme consta do plano, se realizaria somente em casos excepcionais em que a instrução processual ou manifestação da Procuradoria Federal Especializada sugerissem.

249. Ainda, ficou assentado no plano o cronograma de execução das atividades sendo que as reuniões nos projetos, visando à comunicação, estariam concluídas até dezembro de 2016 e as análises para desbloqueio seriam concluídas até a segunda quinzena de fevereiro de 2017.

4.2.2. PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

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

251. Dada a estratégia e os procedimentos estabelecidos pela unidade, foi encaminhada solicitação de auditoria na qual solicitava os resultados parciais de depuração dos dados e de exclusão e/ou confirmação dos indícios de irregularidades apontados nas planilhas originalmente referidas no Acórdão 775/2016 – Plenário, contendo os indicadores solicitados pelo TCU, para atendimento do item 9.5.2 e seus subitens, do Acórdão 1.976/2017.

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

4.2.3. RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

253. A unidade não respondeu aos questionamentos feitos mediante solicitação de auditoria. Diante disso foi feita consulta ao Relatório de Gestão 2017 da unidade e foi verificado que não houve demonstração a cerca dos resultados alcançados. Ainda, no que tange aos Acórdãos, o Relatório de Gestão se limitou a transcrever que suas ações e metas foram comprometidas devido às decisões emanadas dos mesmos.

254. Diante da situação, resta por prejudicada a avaliação quanto aos resultados alcançados, ou seja, não houve qualquer demonstração da unidade quanto ao tratamento dos 7.508 beneficiários bloqueados por indícios de irregularidades apontados pelo Tribunal de Contas da União.

255. No que tange à atividade de controle, resta evidenciar que houve pouco avanço no sistema Sipra no que se refere às melhorias quanto à disponibilização de dados gerenciais à SR, notadamente no que tange à relação nominal dos beneficiários com as respectivas situações de cada caso. Corroborando com a tese a própria SR trouxe como procedimento de controle e acompanhamento dos atos praticados a elaboração de planilha eletrônica.

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



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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 30 de julho de 2018.

Parecer nº: 2018/003

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/003

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal - SR(28)

Município e UF da Unidade Auditada: Brasília - DF

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Período auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República – Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal, expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.
2. Especificamente quanto à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União ainda não foram atendidas e registros patrimoniais genéricos continuam sendo praticados. Soma-se a isso a ausência de novos registros individualizados no SPIUnet e a ausência de movimentação nas contas de crédito a receber; resta demonstrando o baixo desempenho da unidade na regularização e gestão do seu patrimônio.
3. Não restou evidenciada, portanto, a participação efetiva da divisão de Obtenção de Terras e de Ordenamento Agrário para regularização dos controles sobre imóveis rurais destinados a reforma agrária. Ressalta-se que, de acordo com o Regimento Interno do Incra, vigente em 2017 (Portaria/Incra/P/Nº 49, de 31 de janeiro de 2017), no âmbito das Superintendências Regionais, era competência da divisão de Obtenção de Terras coordenar e supervisionar a os atos de criação e de implantação de projetos de assentamento; a elaboração dos documentos necessários ao reconhecimento de projetos de assentamento; e o gerenciamento do sistema de informações referente aos projeto de reforma agrária. Ademais, destaca-se a não identificação de atuação sinérgica com a divisão de Ordenamento Agrário, a qual competia avaliar e controlar a fidedignidade, qualidade e segurança dos arquivos cadastrais.
4. Considerando-se o registro prévio de alertas do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que remetem a fragilidades estruturantes na gestão patrimonial dos bens imóveis destinados à reforma agrária, entende-se que a não identificação de ações estruturantes no âmbito dessas divisões contribuiu não somente para a morosidade da regularização dos imóveis no balanço patrimonial, mas também para a não mitigação de novas inconformidades, tais como novos registros genéricos e procedimentos para novas aquisições sem se conhecer a totalidade e a situação dos imóveis previamente adquiridos pela UPC.

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

6. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados.

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

8. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a recorrente morosidade no processo de prestação de contas das transferências voluntárias, evidenciada nos sistemas SICONV e SIAFI, nesta auditoria, e alertadas em ações de controle realizadas pela CGU, em 2012, 2013 e 2016.

9. No que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do SIAFI demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental, poderiam ter evitado, ou auxiliado a solucionar de forma mais célere, as inconformidades associadas à atuação finalística da UPC, conforme exposto no item A.

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

11. Conjugando-se as avaliações da gestão finalística (Item A), particularmente à dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC (Item B), realizadas a partir dos achados de auditoria constantes do Anexo de Achados, que acompanha a presente avaliação, conclui-se que a ausência de priorização e tratamento eficaz de ameaças (riscos) previamente identificados a partir dos mecanismos de controle já existentes (controles internos da gestão, auditoria interna, controle externo e controle social), tiveram como consequência a manutenção de inconformidades estruturantes e a reiteração de achados de auditoria.

12. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/0022, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2017/0022.

13. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2017/028, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2017/028, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/1992.

EDSON LEONARDO DALESCIO SÁ TELES

Secretário de Controle Interno



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



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0734622** e o código CRC **BC6862FC** no site:

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

Referência: Processo nº 00010.000103/2018-98

SEI nº 0734622



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

Brasília, 31 de julho de 2018.

Certificado nº:2018/0028

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0028

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Distrito Federal - SR(28)

Município e UF da Unidade Auditada: Brasília- DF

Órgão Supervisor: Casa Civil

Período auditado:2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/003, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa..

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Coordenador-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Coordenação-Geral de Auditoria de Gestão**, em 31/07/2018, às 22:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0734621** e o código CRC **7D286FF6** no site:

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

