

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SUPERINT.REGIONAL MEDIO SAO FRANCISCO-SR(29)

Exercício: 2013

Processo: 54141.000255/2014-09

Município: Petrolina - PE

Relatório nº: 201407461

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/PE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407461, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA MEDIO SÃO FRANCISCO – SR-29.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15/04/2014 a 23/05/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados em decorrência da não disponibilização tempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em



subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

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

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 5/12/2013, entre CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO e a SECEX/PE, foram efetuadas as análises dos seguintes itens da DN TCU 127/2013:

Item	Informações Customizadas das Superintendências Regionais do INCRA
1.	IDENTIFICAÇÃO E ATRIBUTOS DA UNIDADE JURISDICIONADA
2.	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
3.	ACOMPANHAMENTO DOS MACROPROCESSOS FINALÍSTICOS DA GESTÃO, A PARTIR DA AVALIAÇÃO DAS AÇÕES: 211A, 211B, 210S, 210T E 210U
5.	GESTÃO DE PESSOAS
6.	PLANEJAMENTO, EXECUÇÃO E CONTROLE ORÇAMENTÁRIO, PATRIMONIAL, FINANCEIRO E CONTÁBIL
7.	ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E DE AUTOCONTROLE DA GESTÃO
8.	CONFORMIDADES E TRATAMENTO DE DISPOSIÇÕES LEGAIS E NORMATIVAS

2.1 Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

Para atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

(i) As informações prestadas sobre a identificação da UJ no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme normativo do Tribunal de Contas da União?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.



A partir dos exames nas informações presentes no Processo nº 54141.000255/2014-09, concluiu-se que os dados relacionados à identificação da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29 constantes no Relatório de Gestão da UJ, apresentam-se fidedignos e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013, conforme seguem:

Poder e Órgão de vinculação

Poder: Executivo

Órgão de Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Código SIORG: 17125

Identificação da Unidade Jurisdicionada

Denominação completa: Superintendência Regional do Médio São Francisco

Denominação abreviada: INCRA/SR-29/MSF

Código SIORG: 1799 **Código LOA:** Não se Aplica **Código SIAFI:** 373050

Situação: Ativa

Natureza Jurídica: Autarquia Federal do Poder Executivo

Principal Atividade: Administração pública em geral **Código CNAE:** 84.11-6-00

Telefones/Fax de contato: (87)3861-2817

Endereço eletrônico: publico@incra.gov.br

<http://www.incra.gov.br>

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

(i) A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?

(ii) As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e as peças complementares.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29 foi analisado o Processo nº 54141.000255/2014-09 e constatado que a Unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013, entretanto, verifica-se a não apresentação de informações requisitadas e a apresentação de informações inconsistentes referentes aos itens / subitens, conforme apresentado na sequência:



PEÇA	ITEM /NORMATIVO
RELATÓRIO DA ÁREA DE CORREIÇÃO.	Inciso II do art. 2º e item “6” do Anexo III da DN TCU 132/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.1.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.1.5 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.5 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.6 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.7 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.3 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.6 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.7 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 4.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 4.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 5.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.3 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 8.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 9.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013



	127/2013
RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 10.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013

Releva destacar que houve 2 (duas) versões do relatório de gestão da Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco/PE inserida no Portal do TCU. A substituição da última versão é datada de 09/04/2014.

2.3 Avaliação do Planejamento

Para avaliação do planejamento da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

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

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da Superintendência Regional requeridas no item 2.1 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - da DN/TCU nº 127/2013, em confronto e em exame às informações apresentadas no Plano de Ação/Operacional da SR para o exercício de 2013, solicitado pela equipe e, às informações sobre o Planejamento Estratégico do INCRA Sede constantes no respectivo Relatório de Gestão da Autarquia. As análises realizadas evidenciaram que as ações e metas planejadas para o exercício de 2013, da SR sob exame, verificaram-se alinhadas aos objetivos estratégicos de responsabilidade do INCRA, conforme demonstrado no quadro apresentado na sequência.

Objetivos Estratégicos da Autarquia	Principais ações executadas em 2013 (Programa/Ação)	Metas
I. Integração ao Plano Brasil Sem Miséria, para todos os assentamentos novos e recentes, que ainda estejam em condições de pobreza, principalmente acerca de inclusão produtiva.	2066/0427 - Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas	Garantia de condições de vida (infraestrutura básica de água, luz, habitação e estradas de acesso), condições de produção e geração de renda (assistência técnica, financiamento, estruturação produtiva e acesso a mercados) e regularização fundiária e ambiental (demarcação topográfica, Cadastro Ambiental Rural e contratação de uso ou domínio).
II. Produção e da integração à dinâmica territorial da agricultura familiar, para assentamentos em fase de estruturação e consolidação como comunidades autônomas social e economicamente.	2066/211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	
	2066/211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	
	2066/210U - Organização da Estrutura Fundiária	
	2066/210T - Promoção da Educação no Campo	
	2012/210S - Assistência Técnica e	



	Extensão Rural para Reforma Agrária	
--	-------------------------------------	--

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

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução do macroprocesso finalístico “3.2 – Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento”, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

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

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

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da ação 211B em decorrência na necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas.

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

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, no âmbito do objetivo: “0420 - Assentar famílias,



público da reforma agrária, por meio da obtenção de imóveis rurais, criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com infraestrutura, crédito instalação e licenciamento ambiental, proceder a supervisão ocupacional dos lotes e contribuir com igualdade de gênero e a redução da pobreza rural”.

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

Informações básicas da Ação 211B contidas no relatório de gestão:

373050 / Superintendência Regional do Médio São Francisco – INCRA/SR-29/MSF			
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação	Meta Física		
	Previsão	Execução	Execução/ Previsão (%)
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	4.286,5074 ha	0,00 ha	0,00%

373050 / Superintendência Regional do Médio São Francisco – INCRA/SR-29/MSF				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação	Meta Financeira			
	Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada/ Fixação (%)
211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	R\$ 417.350,47	R\$ 417.350,47	R\$ 0,00	0,00%

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2013, a SR informou que:

“As atividades operacionais previstas para o exercício de 2013 estabeleciam como meta física a vistoria de 4.411 ha de imóveis rurais, com vistas à verificação do cumprimento da Função Social dos mesmos. Do total disponibilizados (R\$ 110.796,99), foram gastos R\$ 35.497,10 em Honorários Periciais, R\$ 46.363,00 em diversos elementos de despesas para toda Superintendência (combustível, oficinas de veículos - peças e serviços e passagens aéreas), não sendo gasto exclusivo da Divisão de Obtenção de Terras, e o menor valor de R\$ 28.936,89 em diárias em atividades diversas (...).

O mínimo de 15 famílias por assentamento, o limite máximo de 75 hectares e 40 mil reais por família, para a nossa Superintendência inserida na Região do Semi-Árido,

continuaram a dificultar a obtenção de novas propriedades. Sendo assim, tentamos a obtenção de propriedades através da compra via Decreto nº 433/92, apesar da forma de pagamento vigente (utilizando Títulos com resgate posterior – TDA'S) ser um vetor de desinteresse por aqueles interessados em vender suas áreas.

Foram expedidas no exercício 04 Ordens de Serviços (OS's nº 21/2013, 34/2013, 35/2013 e 39/2013) dando início às atividades do campo, conforme preceitua o manual da monitoria, correspondentes a 04 propriedades totalizando 5.133,80 hectares. Se finalizados, alcançariam a meta prevista para o ano (4.411 hectares). Infelizmente, a longa estiagem nos municípios da nossa jurisdição (conforme se podem atestar nos Decreto nº 39.348, de 26 de abril de 2013 e Decreto nº 39.969, de 24 de outubro de 2013), o movimento grevista dos Peritos Agrários Federais reivindicando melhores salários e condições de trabalho (a compra de equipamento de proteção individual – EPI) e a exigência de elaboração do Estudo sobre a Capacidade de Geração de Renda

(ECGR, Portaria/MDA nº 05, de 31 de janeiro de 2013), inviabilizaram o cumprimento da meta de vistorias de imóveis.

Somente próximo do fim do exercício, publicou-se a Portaria do MDA nº 86 (DOU nº 199, 14/10/2013) excluindo temporariamente as disposições da Portaria/MDA nº 05, de 31 de janeiro de 2013 dos procedimentos de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária com Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF), finalizados até a data de sua publicação a saber: O mínimo de 15 famílias por assentamento, o limite máximo de 75 hectares, 40 mil reais por família e a elaboração do Estudo sobre a Capacidade de Geração de Renda (ECGR) . Como resultado, foi publicado no Diário Oficial da União de 27/12/2013, o Decreto Presidencial declarando de interesse social, para fins de reforma agrária, a 08 propriedades correspondendo a um total de 4.286,5054 hectares de área visada.”

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos à Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, planejados ou pactuados para o exercício de 2013, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se a execução física igual a zero. Ademais, deve-se observar que os valores gastos, citados na análise crítica do gestor, não dizem respeito à presente ação, cuja execução financeira foi igual a zero.

Cronograma para Registro de Imóveis Desapropriados - SR/INCRA

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que a unidade jurisdicionada não elaborou cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Demanda Reprimida PNRA- SR/INCRA



Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2013, constataram-se fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Dessa forma, conclui-se que a SR-29 não detém conhecimento pleno acerca da demanda reprimida (passivo) do PNRA no âmbito de sua jurisdição.

Ademais, cumpre registrar que a SR também não apresenta indicadores que demonstrem a utilização das informações existentes relativas à demanda reprimida (passivo) como subsídio à tomada de decisões.

Publicidade da Relação de Beneficiários - PNRA-SR/INCRA

Em relação a esse tema, verificou-se que a SR-29 vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na Internet, à relação dos beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, porém sem a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em descumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

No que concerne aos controles internos administrativos relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR, observou-se a inadequação dos controles existentes, considerando, principalmente, as fragilidades do ambiente e dos procedimentos de controle existentes, haja vista a falta de disciplinamento efetivo das rotinas, a ausência de uma política de capacitação dos servidores e as limitações do SIPRA, além da ausência de indicadores de eficácia e eficiência e de relatórios sistematizados, necessários para o gerenciamento dessa atividade e, conseqüentemente, para o estabelecimento de um fluxo de informações e monitoramento entre as diversas áreas da unidade. Por fim, deve-se registrar que não se observa, por parte do gestor, uma efetiva avaliação dos riscos da atividade, de forma a mitigar as dificuldades encontradas nos assentamentos controlados por movimentos sociais.

2.5 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, e com o intuito de analisar a execução do macroprocesso finalístico “3.3 – Desenvolvimento de Projetos de Assentamento” foram consideradas as seguintes questões de auditoria:

- (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes às Ações 211A, 210U e 210S foram atingidos?
- (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?



- (iii) As informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada quanto ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento são confiáveis?
- (iv) A estratégia e as ações adotadas pela Superintendência-Regional (SR) estão alinhadas com a estratégia do INCRA-Sede para provimento de infraestrutura nos assentamentos?
- (v) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na Superintendência Regional?
- (vi) Qual o estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação?
- (vii) A restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pela Portaria INCRA nº 352/2013, obedeceu aos critérios estabelecidos na referida portaria?
- (viii) As informações apresentadas pela Unidade Jurisdicionada quanto ao resultado das ações empreendidas para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento estão coerentes com a respectiva documentação?

I. Resultados Quantitativos e Qualitativos

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das ações 211A, 210S e 210T em decorrência na necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas. Registra-se que foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2013.

Conforme análise crítica constante do Relatório de Gestão 2013, a SR-29 apresentou um breve relato acerca dos déficits de infraestrutura e os resultados da execução de cada ação inserida no macroprocesso “3.3 – Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”. Basicamente, conforme manifestação da SR-29 no referido relatório de gestão, as ações vêm sendo prejudicadas pela baixa capacidade operacional da Unidade originada por deficiência do quadro de pessoal, e pela restrição orçamentária.

I.1 Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A – INCRA SR-29

Trata-se da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, que tem por finalidade a priorização a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas na aplicação adequada do Crédito de Instalação, concessão de documentação, fomento à agroindustrialização e à comercialização e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, para atendimento aos objetivos:

- “0420 – Assentar famílias, público da reforma agrária, por meio da obtenção de imóveis rurais, criar e implantar projetos de assentamento sustentáveis com

infraestrutura, crédito instalação e licenciamento ambiental, proceder a supervisão ocupacional dos lotes e contribuir com igualdade de gênero e a redução da pobreza rural”.

- “0421 - Qualificar e consolidar os projetos de assentamento sustentáveis desenvolvendo-os com gestão ambiental, financiamento produtivo, acesso aos mercados, agroindustrialização e assistência técnica para a autonomia socioeconômica das famílias, promovendo a titulação conjunta, a igualdade de gênero e a redução da pobreza rural”.

A implementação da ação se dá, em maior parte, de forma direta, sendo as ações do Terra Sol (PO 03) e de implantação e recuperação de infraestrutura (PO 08) desenvolvidas de forma descentralizada pela UG, verificando em 2013, os convênios vigentes SICONV nº 774390/2012 (Terra Sol – PO 03) e SICONV nºs 774391/2012 e 777572/2012 (Infraestrutura – PO 08).

As metas físicas e financeiras são estimadas pela SR-29 e determinadas pelo INCRA Sede, resultando a execução em 2013 nas quantidades e valores detalhados a seguir, por Plano Orçamentário – PO (categoria de programação qualitativa implantada em 2013, vinculada à ação orçamentária 211A):

373050 – Incra SR-29				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação: 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais		Meta Física		
		Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
PO 08	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento Obra Iniciada (famílias)	500	0	0%
PO 03	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol Projeto de Fomento à Agroindústria e à Comercialização (famílias)	0	0	-
PO 01	Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária Crédito Supervisionado (famílias) -		1.881	-
PO 0A	Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento Lote ou Parcela Vistoriada/Supervisionada (und)	560	613	109%
PO 09	Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento Serviço de Topografia	138	0	0%

	Realizado (famílias)			
PO 04	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento Documento expedido (famílias)	1.000 (16.000 0)	701	70%

373050 – Incra SR-29					
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais		Meta Financeira			
		Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
PO 08	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento Obra Iniciada (famílias)	1.478.759,64	1.478.442,21	864.880,62	58%
PO 03	Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol Projeto de Fomento à Agroindústria e à Comercialização (famílias)	23.350,00	23.350,00	19.902,19	85%
PO 01	Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária Crédito Supervisionado (famílias) -	196.541,90	192.895,46	183.910,72	94%
PO 0A	Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento Lote ou Parcela Vistoriada/Supervisionada (und)	28.098,29	28.098,29	28.010,35	100%
PO	Demarcação Topográfica	70.130,00	70.130,00	49.606,5	71%



09	em Projetos de Assentamento Serviço de Topografia Realizado (famílias)			5	
PO 04	Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento Documento expedido (famílias)	15.855,00	15.855,00	15.403,64	97%

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos às ações, planejados ou pactuados para o exercício de 2013, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se:

- A baixa execução física em relação à execução financeira;
- Fragilidades na demonstração do real atendimento às metas acerca de implantação de infraestrutura nos projetos de assentamento;
- Ausência de beneficiamento de projetos de agroindustrialização e comercialização, haja vista que o único convênio vigente em 2013 (SICONV nº 774390/2012) apresenta vícios graves na formalização, ocorrida em 2012, com possibilidade de anulação;
- Restrição orçamentária;
- Não atendimento às estratégias definidas pela sede: declarações de aptidão ao PRONAF, financiamentos para as famílias assentadas, qualificação de assentamentos para acesso ao Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, emissão de contratos de concessão de uso.

I.2 Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 210S – INCRA SR-29

Trata-se da Ação 210S – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária, que tem por finalidade viabilizar a Assistência Técnica e da Extensão Rural às famílias assentadas além de formação e capacitação de agentes que orientem a organização social dos assentamentos no sentido de criar, fortalecer e qualificar as associações e outras formas organizativas das famílias beneficiárias.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2012, Agricultura Familiar, para atendimento ao objetivo “0412 - Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais”.

A implementação da ação se dá de forma direta e descentralizada. Por meio dos contratos nº 4 e 5/2011, realiza-se a prestação de serviços de assistência técnica, capacitação de assentados, elaboração dos Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA) ou Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA) e supervisão



e articulação das ações de ATER prestadas às famílias beneficiárias da Reforma Agrária; e, sob a coordenação da SR-29, ocorre o acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação dos resultados da execução da Ação do Programa.

Em 2013, com metas físicas e financeiras estimadas pela SR-29 e determinadas pelo INCRA Sede, foram obtidos os seguintes resultados:

373050 – Incra SR-29				
Programa 2012 – Agricultura Familiar				
210S – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária		Meta Física		
		Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
PO 02, 03, 04	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária BSM/Geral/Territórios	11.189	7.317	65%

373050 – Incra SR-29					
Programa 2012 – Agricultura Familiar					
210S – Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária		Meta Financeira			
		Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
PO 02, 03, 04	Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária BSM/Geral/Territórios	3.769.263,10	3.768.862,71	968.439,74	26%

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos à ação, planejados ou pactuados para o exercício de 2013, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se:

- Ausência de análise real dos resultados obtidos, haja vista que a Chamada Pública que originou os contratos nºs 4 e 5/2011 determina a execução de atividades de caráter individual, coletivas e complementares, divididas em 16 metas específicas (produção; acesso às políticas sociais e crédito; atendimento a grupos específicos – quilombolas,

mulheres, jovens, mulheres; elaboração de PDA/PRA), por contrato e por lote de municípios. E, acerca do cumprimento de tais metas específicas, o Superintendente Regional não apresentou as devidas informações no relatório de gestão, limitando-se a apresentar o quantitativo de famílias atendidas.

- Deficiência no processo de alimentação de informações sobre execução da ação no sistema SIATER (ferramenta essencial para o controle da execução (física e financeira da ação).

- A maior parte do atendimento às famílias ocorreu com recursos de 2012, com a liquidação de restos a pagar não processados:

RAP Inscritos	RAP Cancelados	Rap Pagos	Rap a Pagar
6.722.392,03	11.176,71	5.477.520,33	1.233.694,99

I.3 Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 210T – INCRA SR-29

Trata-se da Ação 210T - Promoção da Educação no Campo, que tem por finalidade capacitação de jovens e adultos, desde a alfabetização até a formação profissional, inclusive com a oferta de cursos de nível médio e de nível superior de graduação ou pós-graduação, promovendo o diálogo e a pesquisa científica entre as comunidades assentadas e as universidades, nas áreas de Reforma Agrária, além da articulação de apoio à melhoria da infraestrutura das escolas dos assentamentos e da formação de educadores e disseminadores com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, para atendimento ao objetivo “0422 - Proporcionar o acesso à capacitação profissional e educação formal em todos os níveis, à cultura, à alimentação básica, à saúde, esporte e lazer ao público da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares beneficiários da regularização fundiária.

A implementação da ação, em 2013, ocorreu de forma descentralizada pela UG, dentro da classificação orçamentária “PO 03 - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária”, por meio de termo de cooperação firmado entre a SR-29 e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano – IF-Sertão/PE (Processo 54141.000448/2011-17), para curso técnico integrado em agropecuária, no período de 2012 a 2014.

A meta física fixada para 2013 corresponde à meta operacional prevista na proposta pedagógica, para formação de 40 alunos integrantes de áreas de reforma agrária do sertão pernambucano e baiano, de modo que o resultado será aferido a partir da conclusão do curso, prevista para 2014. Destaque-se que a proposta pedagógica prevê metas intermediárias por ano letivo (realização de três etapas/ano, com atividades na instituição de ensino e na comunidade), entretanto, a SR-29 não aferiu ou apresentou resultados acerca de tais metas.



As metas financeiras são estimadas pela SR-29 e determinadas pelo INCRA Sede, resultando a execução em 2013:

373050 – Incra SR-29					
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
210T – Promoção da Educação no Campo		Meta Financeira			
		Fixação (dotação final/ atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
PO 03	Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária	8.969,50	8.969,47	8.430,72	93,9%

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos à ação, planejados para o exercício de 2013, não foi possível comprovar que a Unidade obteve êxito no desempenho da gestão, dada a ausência de evidências acerca do desenvolvimento de etapas em 2013, na carga horária prevista na proposta pedagógica, parte do termo de cooperação.

Diagnóstico de Infraestrutura - SR-INCRA

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da capacidade de a Unidade manter atualizadas as informações relativas a todos os projetos de assentamento sob a sua jurisdição que ainda não foram consolidados; na verificação das informações quanto ao déficit de infraestrutura relativas às microrregiões de Petrolina e Sertão do Pajeú; na verificação da existência de instrumento eletrônico que permita a consolidação (levantamento e atualização) das informações quanto à necessidade de infraestrutura nos projetos de assentamento; e na comparação entre a estratégia definida pelo INCRA - Sede no exercício de 2013 para redução do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento com aquela adotada no mesmo período pela Superintendência-Regional.

A partir dos exames, concluiu-se que as informações apresentadas no Relatório de Gestão representam a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob a jurisdição da SR-29, pelos motivos a seguir:

- Priorização da participação do Núcleo de Convênio (NAC) da SR-29, em todas as etapas da ação (levantamento junto aos municípios, priorização, planejamento, execução, acompanhamento, recebimento e prestação de contas, no caso de convênios,

monitoramento das metas), a partir de consultas e monitoramento de convênios no SICONV e por meio de planilhas e relatórios elaborados; e

- Formação de parcerias com outros entes (ministérios, governos estaduais e municipais) para oferta de infraestrutura, como os programas “Luz para todos” e “Água para todos”.

Quanto à estratégia e às ações definidas pela Superintendência-Regional para enfrentar o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento sob a sua jurisdição, verificou-se que houve alinhamento às definições do INCRA-Sede, principalmente:

- Assentamento de novas famílias
- Ampliação do acesso à água
- Ampliação do acesso ao Plano Brasil sem Miséria
- Ampliação do acesso às obras do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e ao Programa Minha Casa Minha Vida
- Recuperação de estradas vicinais.

Cobrança do Crédito Instalação SR-INCRA

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

A partir dos exames, concluiu-se que nenhuma etapa da implementação da cobrança dos créditos foi concluída, haja vista que o INCRA Sede foi obrigado a adaptar os aplicativos desenvolvidos (especificamente, o módulo de cobrança do Sistema Nacional de Crédito Instalação – SNCI) em consequência da Medida Provisória nº 636, de 26/12/2013.

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



Cód. SIPRA do PA	Nome do Assentamento	Processo (nº)	Data registro no SIPRA da assinatura do Contrato	Banco / Agência/ Conta Corrente (nº)	Requisitos normativos observados (S/N)
MF 0137000	Riacho do Navio II	54141.002361/2009-51	Não há informação no processo	Banco do Brasil/ 0246-1 / 14.236-0	(N) - alínea 'c' do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013
MF 0130000	Virgulino Ferreira	54141.000419/2008-41	Não há informação no processo	Banco do Brasil/ 0246-1 / 12.788-4	(N) - alínea 'c' do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013
PE 0074000	Ilha Grande do Pontal	54141.004838/2009-33	Não há informação no processo	Banco do Brasil/ 3918-7 / 21.889-8	(N) - alínea 'c' do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013
MF 0137000	Riacho do Navio II	54141.001599/2006-17	Não há informação no processo	Banco do Brasil/ 0246-1 / 14.236-0	(N) - alínea 'c' do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013
MF 0130000	Virgulino Ferreira	54141.001437/2006-89	Não há informação no processo	Banco do Brasil/ 0246-1 / 12.788-4	(N) - alínea 'c' do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013

Destaque-se que inicialmente verificou-se o não atendimento ao disposto no Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013, como relacionado a seguir:

Processo (nº)	Modalidade do Crédito	Requisitos normativos não observados
54141.002361/2009-51	SEMI-ÁRIDO	Alínea 'b'
54141.000419/2008-41	SEMI-ÁRIDO	Alíneas 'b' e 'a'

Entretanto, evidenciou-se que os créditos instalação acima referenciados foram restabelecidos pelo INCRA-Sede, devido a: modalidade do crédito, observância ao disposto no Art. 5º da Portaria nº 352/2013, apontamentos da CGU/Órgão Central e



objetivo de minimizar os danos causados pela longa estiagem que assolou o semiárido no período em análise.

Desenvolvimento de Assentamentos - Regiões Norte e Nordeste

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da documentação relacionada à conclusão das obras para implantação de redes de água, poços e cisternas nos projetos de assentamento destinadas ao provimento de água para consumo doméstico e para as quais houve contabilização de famílias beneficiadas no exercício de 2013.

Destaque-se que, embora se observe atuação da SR-29 no sentido de ampliar o provimento de água (por meio dos serviços de ATER), a partir dos exames, não foi possível aferir o resultado das metas, ou seja, contabilizar as famílias atendidas beneficiadas com obras que possuam termo de recebimento provisório ou definitivo expedido pelo INCRA, haja vista que:

- A Unidade não apresentou no Relatório de Gestão informações detalhadas acerca do resultado das ações empreendidas para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento;
- Instada acerca do detalhamento das ações, por contrato/convênio/termo de parceria (implantação de redes de água, formação de parcerias, implantação de poços/cisternas, etc.), destinadas ao provimento de água para consumo doméstico de cada microrregião da jurisdição da Superintendência, destacando as áreas com maiores deficiências, o orçamento destinado para esse fim, detalhamento de metas de serviços do exercício 2013, resultado do exercício 2013 e meta para 2014; a SR-29 não prestou informações ou apresentou documentos como solicitado;
- Não restou demonstrado que ocorre um monitoramento efetivo da implementação de ações para oferta de água nos Projetos de Assentamento, ao contrário, evidenciou-se ausência de controle adequado que possibilite a disponibilização tempestiva das informações concernentes à execução da ação para divulgação.

2.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do SR-29 teve o objetivo de avaliar se a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, considerando as seguintes questões de auditoria e conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013:

- (i) A força de trabalho existente atende às necessidades da UJ?
- (ii) Houve ganho/perda da força de trabalho no decorrer do exercício?
- (iii) A UJ tem adotado providências no sentido de recompor a força de trabalho?

(iv) O(s) setor(es) responsável(eis) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal?

(v) Os registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios (foco no SIAPE) estão sendo lançados de forma tempestiva e possuem qualidade suficiente ao nível de sensibilidade inerente ao assunto?

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

Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o quadro de pessoal da SR-29 estava assim constituído no final do exercício de 2013:

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	Ingressos em 2013	Egressos em 2013
1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)	82	12	6
1.1. Membros de poder e agentes políticos	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	82	12	6
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	82	12	6
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	0	0	0
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	0	0	0
1. Servidores com Contratos Temporários	1	0	0
2. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública	6	2	1
3. Total de Servidores (1+2+3)	89	14	7

Fonte: Relatório de Gestão

Tipologias do Cargo	Quantidade de Servidores por Faixa Etária				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Acima de 60 anos
1. Provimento de Cargo Efetivo	3	17	18	30	11
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos	0	0	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira	3	17	18	29	11
1.3. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0	0
2. Provimento de Cargo em Comissão	1	1	1	1	1
2.1. Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	1	1	1	1	1
2.3. Funções Gratificadas	0	0	0	0	0
3. Totais (1+2)	4	18	19	31	12

Fonte: SIAPE



Também a partir de informações identificadas no Relatório de Gestão da Unidade, foi verificado o ingresso efetivo por meio de concurso público de seis servidores de carreira no quadro de pessoal da Superintendência durante o exercício em análise, o que resultou no aumento da força de trabalho da Autarquia. Conforme identificado no quadro acima, foi identificada a cedência de um servidor para o TRE, porém não houve servidores requisitados pela SR-29 em 2013. No tocante à conformidade dos registros no SIAPE, foram analisados dados originados desse sistema, os quais apontam possíveis impropriedades e irregularidades nos registros, sendo identificadas as seguintes ocorrências:

Descrição da ocorrência	Quantidade de servidores relacionados	Quantidade de ocorrências acatadas totalmente pelo gestor
029 - Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	1	0
047 - Vant Art. 184, Lei 1711 ou Art. 192, Lei 8112 - Tabela remuneratória do cálculo da gratificação é diferente da tabela de Remuneração do servidor.	1	1

De acordo com a tabela acima, para uma ocorrência identificada nos registros de pessoal da SR-29, houve justificativa acerca da conformidade, acatada pela equipe. Para a outra ocorrência, foram adotadas providências, porém insuficientes para sanar a pendência, isto é, esclarecer o fato ou efetuar a restituição ao erário.

Com base nas análises realizadas, conclui-se que a Unidade não possui força de trabalho adequada às suas atribuições, sendo identificadas fragilidades na gestão relacionadas à carência de pessoal e processos de trabalho que busquem a adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições.

2.7 Avaliação da Gestão das Transferências

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a questão de auditoria:

(i) os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências da UJ estão instituídos de forma a identificar gargalos nos procedimentos de análise da prestação de contas dos convenientes ou contratados?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das Transferências Concedidas pela SR-29, vigentes durante a gestão 2013, no âmbito da Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento e da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, especificamente no que se

refere à implantação e recuperação de infraestrutura básica em projetos de assentamento.

Qtde total de transf. vigentes (já tiveram liberado algum recurso) no exercício (A+B+C+D+E)	Qtde de transf. com a situação “aguardando prestação de contas” (A).	Qtde de transf. com a situação “prestação de contas em análise” (B)	Qtde de transf. com a situação “aprovadas” (C)	Qtde de transf. com a situação “desaprovadas” (D)	Qtde de transf. cujas contas estão na situação “omissão de prestar contas” (E)
9	2	1	0	0	6

Legenda: (x) daquelas em que houve desaprovação ou omissão Avaliação das Prestações de Contas

Quantidade de Prestação de Contas no exercício de 2013	Quantidade de Prestação de Contas Avaliadas	Quantidade de Prestação de Contas em que fora detectada irregularidade pela equipe
0	0	0

Observou-se que há um grande passivo de convênios na situação de inadimplente, aguardando instauração de Tomada de Contas Especial – TCE. A não adoção dessas providências no prazo máximo de cento e oitenta dias caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa federal competente omissa à imputação das sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado.

Suficiência dos Controles Internos Administrativos da Gestão de Transferências

Dentre as principais fragilidades que contribuem para a ausência de controles internos administrativos consistentes destacam-se:

- Ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores na área de transferências;
- estrutura operacional incompatível com a demanda para emissão de pareceres técnicos;
- ausência de Procurador Federal Especializado lotado na Unidade;
- descumprimento das recomendações emitidas pela CGU;
- ausência de parâmetros para aferir a capacidade técnica do conveniente;
- ausência de normativo próprio acerca de Tomada de Contas Especiais;



g) programação deficiente para o acompanhamento de transferências voluntárias; ausência de relatórios detalhados de fiscalização, de modo a caracterizar suficientemente a execução do objeto; e, fragilidades na rotina de análise de prestação de contas, incluindo aviso e cobrança de prestações em atraso.

Destaca-se a atuação do Núcleo de Acompanhamento de Convênios, que buscou em 2013 a redução de pendências em todas as fases do convênio, de modo a reduzir os atrasos na execução das transferências, reforçando os controles internos da Gestão de Transferências. No entanto, acerca das prestações de conta, foram examinados os convênios que estavam nas condições de vencidos, sem prestação de contas e sem providências pela SR-29 e expirados a aprovar (onde houve a prestação de contas pelo conveniente, porém a SR-29 não concluiu a análise da referida prestação e/ou acerca do implemento do objeto), verificou-se:

- Termo de Parceria SIAFI nº 652683, cuja prestação de contas ocorreu em 2011, na situação de “aprovar”: prazo para conclusão da análise expirado, devido à pendência na conclusão da avaliação de 92 PDAs por parte da Divisão de Desenvolvimento. Destaque-se que o assunto encontra-se em monitoramento por meio da recomendação nº 2 do item 8.1.3.2. do relatório de auditoria nº 201203476.

- Termo de Parceria SICONV nº 724139: ausência de prestação de contas com prazo expirado em 23/12/2012, em situação de “aguardando prestação de contas”.

Face ao exposto, conclui-se que os procedimentos de gestão de transferências na SR-29 são inadequados e insuficientes, tendo em vista as fragilidades no monitoramento e avaliação das transferências, além do descumprimento da legislação no que se refere ao cumprimento dos prazos para cobrança e análise de prestações de contas e à morosidade na adoção de medidas acerca de instauração de TCEs e ressarcimento ao erário, que também contribuem para a gestão ineficiente de transferências.

2.8 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- i) Os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional apresentam-se registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária, de forma a evidenciar a totalidade desses imóveis no Balanço Patrimonial da Autarquia, conforme subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário?
- ii) O cronograma estabelecido para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas do ativo apresenta-se com a definição



das datas das ações previstas, as ações executadas e o responsável pela coordenação dos trabalhos?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da UJ requeridas no item 6.2 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - da DN/TCU nº 127/2013, sobre a execução do cronograma adotado para os registros dos imóveis desapropriados, em confronto e em exame a informações solicitadas pela equipe sobre ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’ e aos registros contábeis, constantes no SIAFI, dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco – SR/29.

Nessa linha, os exames aplicados constataram que não foi estabelecido o referido cronograma e os imóveis desapropriados para fins de reforma agrária da Superintendência Regional não se apresentam registrados nas contas contábeis específicas do ativo, consoante às determinações expressas no Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário.

A situação dos registros dos imóveis desapropriados na SR/29, verificada em dezembro de 2013, apresenta-se conforme segue:

- a) Verificou-se a existência de saldo da conta contábil nº 1.4.2.1.1.22.64 (IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA), no montante de R\$ 3.777.616,25.
- b) Os imóveis desapropriados para fins de reforma agrária ainda pertencentes à Autarquia não se encontram devidamente registrados nas contas contábeis específicas de controle (conforme a situação: cedido ou repassado) e não se apresentam devidamente individualizados (conta corrente) por tipo/natureza desses imóveis (gleba, galpão, fazenda, etc.).
- c) A SR-29 não apresentou informações sobre a existência de imóveis, no âmbito da UJ, sujeitos à reversão ao INCRA, conforme termos do art. 22 da Lei nº 8.629/1993.

2.9 Avaliação Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria:

- (i) Os controles internos administrativos adotados na gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, na cobrança dos créditos de instalação de assentados, na gestão de transferências e no monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno

e externo são suficientes para garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos nessas áreas de gestão?

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

Das áreas avaliadas, observaram-se inconsistências em todos os componentes avaliados como detalhado a seguir, por área de gestão e itens deste relatório de auditoria:

a) AMBIENTE DE CONTROLE

A aplicação dos testes de controle neste componente resultou, principalmente, na identificação das fragilidades acerca de aderência aos normativos vigentes, estrutura operacional insuficiente, deficiência nos sistemas de registro de dados, ausência de segregação de funções, como detalhado a seguir por área de gestão:

a.1) Resultados das ações finalísticas

- Deficiências na execução física do contrato nº 5/2011, Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar.
- Ausência de análise real do cumprimento das metas da Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar.
- Processos/operações de crédito restabelecidas em desconformidade com a alínea “b” do Inciso I da Portaria n.º 352/2013.
- Processos/operações de crédito restabelecidas em desconformidade com a alínea “a” do Inciso I da Portaria n.º 352/2013.
- Atuação insuficiente, inadequada e intempestiva da SR-29 na análise da prestação de contas do Termo de Parceria SIAFI nº 652683.
- Não estabelecimento de cronograma pela SR-29 do levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.
- Fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da SR-29

a.2) Gestão patrimonial

- Desconformidades nos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária na SR-29

b) AVALIAÇÃO DE RISCO

Destarte o conhecimento de riscos, mapeados a partir de ocorrências anteriores (desvios no cumprimento das metas estabelecidas / inconformidades no desempenho de atividades/procedimentos), não foram elaboradas medidas preventivas no sentido de mitigar/anular os riscos, verificando-se por área de gestão:

b.1) Transferências

- Resultados qualitativos e quantitativos afetados por atos e fatos prejudiciais com providências insuficientes por parte do gestor, relativo ao Programa/Ação de Governo 2066 / 210U - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais.

b.2) Resultados das ações finalísticas

- Ausência de análise real do cumprimento das metas da Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar.

c) PROCEDIMENTOS DE CONTROLE

Das análises, pode-se concluir que os procedimentos de controle interno adotados pela unidade jurisdicionada foram insuficientes e incapazes de evitar impropriedades nos processos analisados, precisando ser revistos e melhorados, com objetivo de adotar medidas corretivas nos desvios no cumprimento das metas estabelecidas pela Unidade e providências adequadas e tempestivas para corrigir inconformidades identificadas, detalhadas a seguir por área de gestão:

c.1) Resultados das ações finalísticas

- Deficiências na execução física do contrato nº 5/2011, Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar.
- Atuação insuficiente e intempestiva da SR-29 na gestão das Transferências concedidas no âmbito da Ação 211A / PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento com prejuízo ao alcance dos objetivos definidos.

c.2) Pessoal

- Insuficiência de controles e morosidade da SR-29 na providência relativa ao pagamento indevido de vantagens.
- Desconformidades na gestão de pessoal decorrentes de inconsistência no cálculo de gratificação.

c.3) Transferências

- Resultados quantitativos da 211A / PO 08 - Implantação e recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento afetados por fatos externos.

d) MONITORAMENTO

Em relação às recomendações emitidas pela CGU, foi verificado um baixo nível de atendimento, tampouco há rotinas de monitoramento contínuo pelo corpo gerencial da própria organização, como tratado nos itens:

- Ausência de adoção de providências para reaver valores e apurar responsabilidades em relação a obras inacabadas, celebradas por meio de termos de parceria para continuidade de outras obras também inacabadas, estas executadas por meio de outros acordos, com evidências de relacionamentos entre os convenientes.
- Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da SR-29 acerca das recomendações dos órgãos de controle.

e) INFORMAÇÕES E COMUNICAÇÃO

A Superintendência Regional não instituiu indicadores próprios para o acompanhamento da ação. Limita-se a apresentar o cálculo no Relatório de Gestão dos indicadores definidos pela DN TCU nº 127/2013, sem comprovar que tais indicadores são utilizados para tomada de decisões gerenciais. Ainda, destaca-se a deficiência no monitoramento e avaliação das ações finalísticas e administrativas, como detalhado a seguir por área de gestão:

e.1) Conformidade do Processo de Contas 2013

- Inconsistências em informações apresentadas no Relatório de Gestão 2013 da SR-29.

e.2) Resultados das ações finalísticas

- Ausência de análise real do cumprimento das metas da Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar.
- Fragilidades nos controles de informações concernentes à execução de redes de água, poços e cisternas em projetos de assentamento e aquela constante na documentação de suporte.
- Ausência de atuação na execução, acompanhamento e monitoramento da Ação 210T - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior pela SR-29.
- Publicidade da Relação de Beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, de âmbito da SR-29, sem constar a respectiva ordem de classificação que trata o art. 19 da Lei nº 8.629/1993.
- Divergência nas informações prestadas no Relatório de Gestão da SR-29, relativas aos resultados da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, para o exercício 2013.

e.3) Pessoal

- Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.

Ressalta-se que as áreas avaliadas/citadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da UJ. Diante do exposto, pode-se afirmar com razoável certeza quanto à insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos, destacando as fragilidades relacionadas às deficiências acerca da estrutura operacional (inclusive com ausência de Procurador lotado na Unidade), alimentação de sistemas de dados, segregação de funções e aderência aos normativos internos e legais; além dos contínuos desvios no cumprimento das metas estabelecidas e inconformidades no desempenho de atividades/procedimentos, como detalhado nos itens deste relatório de auditoria, por área de gestão.



2.10 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI

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

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos com determinação para a SR-29 e com a posterior avaliação do atendimento pela CGU, sendo verificado que não houve determinação específica do TCU à CGU em 2013.

2.11 Atuação da CGU

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

A metodologia consistiu na verificação da implementação do Plano de Providências da SR-29 em relação às recomendações emitidas no âmbito da Auditoria de Gestão do exercício de 2012. Nessa linha, a análise resultou nas informações demonstradas no Quadro em sequência.

Situação	Quantidade
Em Análise pelo Controle Interno	5
Reiterada	17
Total	22

Pelo exposto, observa-se que das recomendações em que o gestor teve ciência, resta pendência de 70%, o que evidencia a insuficiência dos controles internos administrativos adotados para o atendimento às recomendações da CGU (monitoramento).

2.12 Avaliação - CGUPAD

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:



- i) Consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade ?
- ii) Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ ?
- iii) A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD ?

Por meio da avaliação do Relatório de Gestão, de informações prestadas pelo gestor sobre os recursos humanos e tecnológicos existentes na unidade auditada, da relação dos processos disciplinares instaurados e da extração da relação de processos cadastrados no sistema CGU-PAD, verificou-se que a unidade auditada designou um coordenador responsável pelo registro, no referido Sistema, de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados.

Quanto à estrutura de pessoal e tecnológica, cabe informar que a unidade responsável por coordenar as atividades relacionadas à apuração e ao julgamento de possíveis irregularidades cometidas por agentes públicos, na esfera administrativa, é o Gabinete da Superintendência Regional, que conta com um reduzido número de servidores. No entanto, visando a manter os princípios da imparcialidade e da impessoalidade, para cada processo disciplinar instaurado nomeiam-se comissões distintas, cujos membros são servidores públicos federais estáveis não vinculados à unidade auditada.

Observou-se, que foi instituída rotina para fluxo de processos disciplinares e sindicâncias, de modo que os processos administrativos instaurados na SR-29 (PAD's e Sindicâncias) encontram-se incluídos no sistema CGU-PAD. Atualmente, aguarda-se o retorno dos autos para lançamento do julgamento, estando cientes as comissões processantes da necessidade de remeter os autos aos gestores do CGU-PAD sempre que houver alteração da situação/andamento/fase.

2. 13 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as constatações identificadas pela equipe, aquelas nas quais foi estimada ocorrência de dano ao erário são as seguintes:

4.1.1.2

Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da SR-29/Incr do Médio São Francisco/PE acerca das recomendações dos órgãos de controle, devido à ausência de adoção de providências efetivas para reaver cerca de 30 milhões, mediante TCE e processos administrativos junto a contratados, bem como morosidade na apuração de responsabilidades, pela não execução total ou parcial de objetos conveniados/contratados e superfaturamentos no valor de R\$ 2.170.996,60.



3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a SR-29 e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Os servidores listados a seguir que não tiveram suas assinaturas apostas neste relatório não estavam presentes, quando da geração deste documento, por motivo previsto legalmente. No entanto, atuaram efetivamente como membros da equipe responsável pela ação de controle.

Recife/PE, 29 de julho de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201407461

1 AGRICULTURA FAMILIAR

1.1 ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSAO RURAL PARA REFORMA AGRARIA

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações acerca de contratos firmados a partir da Chamada Pública nº 01/2010, para prestação de serviços de Ater.

Fato

A execução Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 – Agricultura Familiar ocorre por meio de contratos firmados a partir de seleção realizada pelo INCRA-SR29, em janeiro de 2011, a partir da Chamada Pública nº 01/2010, como dispõe a Lei nº 12.188/2010 e o Decreto nº 7.215/2010, optando-se pela contratação mediante dispensa de licitação.



Acerca da chamada pública supracitada, sagraram-se vencedoras as empresas relacionadas a seguir. Em 16/03/2011, foi firmado o primeiro Termo Aditivo ao contrato CRT/MSF/04/2011 reduzindo o valor pactuado para R\$ 7.198.813,74 (redução geral de 8,90%). E, em 16/09/2011, foi pactuada supressão de 7,97% no contrato CRT/MSF/05/2011 reduzindo o valor para R\$ 8.460.005,30.

Contrato CRT/MSF/04/2011 - INSTITUTO CIDADANIA DO NORDESTE – ICN (CNPJ nº 06.003.967/0001-03)			
Lotes	Nº PA	Nº Famílias	Valor - R\$
2 e 5	116	5.389	7.901.740,80
PRIMEIRO TERMO ADITIVO			7.198.813,74
Contrato CRT/MSF/05/2011 - DELTA PROJETOS AGROPECUARIOS PARNAMIRIM LTDA-ME (CNPJ nº 08.405.374/0001-07)			
Lotes	Nº PA	Nº Famílias	Valor - R\$
1, 3, 4, 6, 7 e 8	130	5.796	9.192.618,99
PRIMEIRO TERMO ADITIVO			8.460.005,30

Deste modo, as contratações totalizam R\$ 15.658.819,04 e envolvem, para o atingimento do objeto previsto, as metas específicas definidas nos itens “5”, “6”, e “7” do Anexo II da Chamada, que tratam de atividades de caráter individual, coletivas e complementares, a seguir relacionadas:

Meta 1 – realizar, no mínimo, 02 visitas técnicas a cada lote familiar de todos os assentamentos com o principal objetivo de acompanhar e orientar a produção.

Meta 2 – realizar duas oficinas, uma de planejamento inicial e outra de avaliação final das ações de ATES em cada projeto de assentamento.

Meta 3 – acompanhamento de aplicação de crédito de instalação.

Meta 4 – realizar cursos de capacitação a cada quadrimestre, voltados para as principais atividades produtivas do assentamento, com participação mínima de 25 beneficiários.

Meta 5 – elaboração de projeto básico de crédito de instalação.

Meta 6 – realizar uma reunião para cada 100 famílias por núcleo operacional visando orientar as famílias assentadas sobre a produção / comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar.

Meta 7 – elaborar e aprovar projetos técnicos para o acesso ao Programa de Aquisição e Alimentos – PAA e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Meta 8 – realizar uma reunião para cada 100 famílias por núcleo operacional visando orientar as famílias assentadas sobre educação ambiental e saúde.

Meta 9 – um dia de campo para cada 100 famílias por núcleo operacional.

Meta 10 – realizar uma reunião para cada 100 famílias por núcleo operacional visando de assessoria a organização de grupo de mulheres.

Meta 11 – realizar uma reunião para cada 100 famílias por núcleo operacional visando de assessoria a organização de grupos de jovens.

Meta 12 – realizar uma reunião para cada 100 famílias por núcleo operacional visando desenvolver atividades educativas..

Meta 13 - elaborar projetos técnicos para o PRONAF.

Meta 14 – atualização e elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA).



Meta 15 – atualização e elaboração do Plano de Recuperação do Assentamento (PRA).
Meta 16 – realizar atividades complementares de acordo com demanda existente no núcleo operacional.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de análise real do cumprimento das metas da Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar Familiar pela Superintendência Regional do INCRA Médio São Francisco - Incra /SR-29.

Fato

Conforme análise crítica do Relatório de Gestão de 2013 observa-se que o Superintendente Regional limitou-se a informar que o não atendimento das metas do Programa/Ação de Governo 2012 – 210S ocorreu em virtude da evasão e de irregularidades ocupacionais, que a ampliação do atendimento de famílias depende diretamente das ações de regularização ocupacional, envolvendo a Supervisão Ocupacional e o Cadastro e Seleção de Famílias. Entretanto, não foi justificada a ausência de evolução em relação a 2012.

CONTRATO	PREVISTO (famílias)	EXECUTADO em 2012	EXECUTADO em 2013
TOTAL	11.189	7.279 65,05%	7.317 65,40%

Ainda, a análise dos resultados obtidos não deve limitar-se ao quantitativo de famílias atendidas, haja vista que a Chamada Pública determina a execução de atividades de caráter individual, coletivas e complementares, divididas em 16 metas específicas, por contrato e por lote de municípios. E, acerca do cumprimento de tais metas específicas, o Superintendente Regional não apresentou as devidas informações no relatório de gestão.

Para melhor análise dos resultados obtidos em 2013, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461- 210S-1, de 4/4/2014, foi requerido:

- apresentar os Planos de Desenvolvimento Sustentável – PDA e Planos de Recuperação dos Assentamentos – PRA, produtos dos contratos nºs 4 e 5/2011, firmados por meio da Chamada Pública nº 1/2010.
- apresentar relatórios gerenciais, destacando metas definidas para o exercício 2013 e resultados obtidos, acerca da assistência técnica prestada aos assentados por meio dos contratos nºs 4 e 5/2011, firmados mediante a Chamada Pública nº 1/2010, principalmente:
- acompanhamento da situação da infraestrutura básica em cada Projeto de Assentamento e qual a periodicidade de tal acompanhamento (visitas técnicas, vistorias, etc.).
- concessão de crédito de instalação;
- utilização do PRONAF; e
- aumento da produção.



A SR-29 limitou-se a encaminhar um resumo destacando os avanços alcançados por meio dos contratos nº 4/2011 e nº5/2011:

a.1) CONTRATO Nº 4/2011

- Apoio técnico aos assentados em nas produções/criações (visitas técnicas, cursos, dias de campo);
- Parcerias com diversos entes governamentais;
- Acesso ao custeio Agrícola, crédito de instalação e PRONAF;
- Acesso a políticas públicas (Plano Brasil Sem Miséria);
- Viabilização de infraestrutura para os assentamentos: Acompanhamento na montagem do Sistema de Irrigação adquirido pelos assentados do PA. SAFRA, através do crédito estiagem;
- Ações sociais (previdenciárias, saúde, educação, infraestrutura);
- Elaboração do PDA e PRA dos Assentamentos Cândido Gregório e Manoel Rodrigues, respectivamente.

a.2) CONTRATO Nº 5/2011

- Melhorias da organização espacial e regularizações dos P.A.s, bem como fundação de novas Associações;
- Apoio técnico aos assentados em nas produções/criações (visitas técnicas, cursos, dias de campo);
- Parcerias com diversos entes governamentais;
- Acesso ao custeio Agrícola, crédito de instalação e PRONAF;
- Acesso a políticas públicas (Chapéu de Palha, Seguro Safra, Garantia Safra, Bolsa Família, Bolsa Estiagem, CONAB, Plano Brasil Sem Miséria);
- Acompanhamento do crédito instalação
- Viabilização de infraestrutura para os assentamentos: Projetos de Abastecimento de água para consumo humano, Construção de estrutura hídrica (barragem); Construção de Cisternas Calçadão pelo programa P1+2; Construção da extensão de rede “Eletrificação dos Conjuntos Habitacionais”; Recuperações das estradas de acesso; Construção de estrutura hídrica (adutora) com água do São Francisco; Programa Água para Todos, Construção de cisternas de placas; Estação de tratamento de água; Instalação de poços artesianos;
- Articulação para cessão de equipamentos e insumos para produção/criação;
- Retorno das famílias para os assentamentos e viabilização de documentação (DAP’S; documentos pessoais; mobilização para a regularização dos beneficiários em Relação de Beneficiários).

Entretanto, além da ausência de comprovação das ações relacionadas, as informações prestadas não apresentam resultado quantitativo, quais sejam, número de atividades realizadas (quantitativo executado por meta) e número de famílias atendidas por meta/atividade. Portanto, a Unidade não vem efetuando uma análise do real cumprimento das metas (visitas, técnicas, oficinas, reuniões, elaboração de projetos, elaboração de PDAs/PRAs, etc.) definidas na Chamada Pública nº 1/2010.

A Unidade não apresentou no relatório de gestão ou por outros meios, análise qualitativa dos resultados da ação no sentido de avaliar incremento de renda, produção, acesso ao crédito, etc. E, acerca de indicadores de desempenho, a SR-29 limitou-se a apresentar, no Relatório de Gestão, sem incluir análise crítica, o cálculo do Índice de provimento de Assistência Técnica. Não informou se tal indicador está sendo utilizado para tomada de decisões gerenciais ou instituiu indicadores próprios para acompanhamento da referida ação.

Outro fator que prejudica a análise real dos resultados obtidos é a deficiência no processo de alimentação de informações no SIATER. O Sistema Informatizado de Ater – SIATER, sítio <http://sistemas.mda.gov.br/sys/siater/public>, é o principal instrumento de controle da execução da ação, e o registro indevido/ausência de informações/documentos em tal sistema contraria o disposto no art. 23 da lei 12.188/2010, além de, prejudicar a avaliação da execução e gerar informações inconsistentes, acerca do número de famílias atendidas e atividades executadas.

Em análise aos documentos e informações registrados no referido sistema, pelas entidades contratadas por meio da Chamada Pública nº 1/2010 e os respectivos asseguradores de contratos, verificaram-se as impropriedades relacionadas a seguir:

b.1) Ateste para beneficiários não relacionados ao código SIPRA informado na atividade, ou seja, beneficiários não localizados na Relação de Beneficiários – RB, como demonstrado a seguir, por amostragem.

Numero da Execução	Código SIPRA	Período da Execução	BENEFICIARIO	Relação de Beneficiários – RB
842047	MF001000000045	31/10/2012 a 31/10/2012	R.C.M.S.	E.M.D.S.M./R.C.M.
732617	MF002000000006	03/08/2012 a 03/08/2012	M.H.D.S.	F.D.A.N./M.D.S.D.S.N.
444171	MF003300000045	14/02/2012 a 14/02/2012	C.H.D.S.	A.R.D.S.S.
871779	MF003300000045	13/12/2012 a 13/12/2012	M.D.F.D.S	A.R.D.S.S.
634136	MF009600000434	05/06/2012 a 05/06/2012	J.C.F.B.	L.S.B.
879659	MF013100000033	03/01/2013 a 03/01/2013	M.S.P.D.S	F.S.P.D.S.
879676	MF013100000033	03/01/2013 a 03/01/2013	M.D.F.M.D	F.S.P.D.S.
658922	MF015800000050	22/05/2012 a 22/05/2012	A.S.D.S.	J.S.D.S.L./A.R.L.
833862	MF017100000001	09/11/2012 a 09/11/2012	E.M.D.S.S	M.D.S.D.S.

b.2) Foram analisados, por amostragem, 18 documentos de ateste e relatórios fotográficos, sendo constatada a ausência de informações, tais como, número da visita, data da última visita, hora de início e término, descrição das atividades realizadas, encaminhamentos para o produtor, em 16 execuções, quais sejam, nºs 344905, 404470, 380699, 346443, 349080, 342844, 345886, 369547, 341855, 341800, 338902, 343465, 326368, 325314, 325322 e 314980.



Tal impropriedade pode impactar os resultados haja vista a determinação contida no Termo de Referência da Chamada Pública no sentido de que a comprovação das metas (visitas técnicas, cursos, oficinas, reuniões, etc.) e, conseqüentemente, a contabilização de meta física executada, ocorrerá mediante a entrega dos documentos de ateste, com todas as informações previstas nos formulários específicos entregues pelo INCRA, com a assinatura dos beneficiários e os relatórios fotográficos (processo 54141.001985/2010-75, fl. 5703).

b.3) Ausência de homogeneidade nos registros efetuados para os contratos nº 4 e 5/2011. Nos registros efetuados acerca do Contrato nº 4/2011, observa-se a inserção de informações resumidas condizentes, inclusive com uma breve contabilização das metas executadas, de cada relatório de execução inserido no SIATER. Entretanto, verifica-se que o responsável pela inserção dos relatórios de execução do Contrato nº 5/2011, limita-se a inserir as seguintes informações:

- Dificuldades Encontradas: *“Impossibilidade de execução do SIATER- Sistema Informatizado de ATER, devido a sua lentidão e o grande número de quedas do sistema, ficando este fora do ar por tempo indeterminado. Pessoas que estão na RB do INCRA e não são possíveis de localizar no SIPRA, impossibilitando assim o pagamento das atividades”*.

- Resultados Obtidos: *“Satisfação da comunidade em relação aos serviços de ATER. Orientações técnicas nos setores produtivos dos PAs; reuniões ambientais, sociais, saúde e organização de grupo de mulheres; Além de reuniões avaliativas”*.

Ainda, verificou-se que algumas metas apresentam um elevado percentual de execução (como exemplo: visitas técnicas, dias de campo) em contrário à execução reduzida ou nula de outras metas. Para melhor evidênciação, foi efetuada análise das planilhas de atividades pagas por beneficiário (Relatórios de Execução extraídos do Sistema SIATER), por amostragem, limitando-se ao Contrato nº 5/2011, verificando-se, no período de 2011 a 2013 os seguintes resultados:

META	PRODUTO	PACTUADO	EXECUTADO				EXECUÇÃO ACUMULADA		
			2011	2012	2013	TOTAL	2011	2012	2013
1	VISITA TECNICA – UNIDADE DE PRODUCAO FAMILIAR (UPF)	19900	3168	12787	11242	27197	16%	80%	137%
2	OFICINA	130	2	55	17	74	2%	44%	57%
3	ACOMPANHAMENTO DE CRÉDITO DE INSTALAÇÃO	2263				0	0%	0%	0%
4	CURSOS	232	55	94	161	310	24%	64%	134%
9	DIA DE CAMPO	57	7	29	64	100	12%	63%	175%
14	ELABORAÇÃO PDA	48				0	0%	0%	0%
15	ELABORAÇÃO PRA	18				0	0%	0%	0%
16	OUTRO(S)	2030			6	6	0%	0%	0%
5 + 7 + 13	ELABORACAO DE PROJETOS	761	1	189	477	667	0%	25%	88%



			EXECUTADO				EXECUÇÃO ACUMULADA		
META	PRODUTO	PACTUADO	2011	2012	2013	TOTAL	2011	2012	2013
6 + 8 + 10 + 11 + 12	REUNIAO	345	47	112	52	211	14%	46%	61%
Sem previsão na chamada pública	BSM - DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO DA UNIDADE PRODUTIVA FAMILIAR				2057	2057			
Sem previsão na chamada pública	BSM - ELABORACAO DO PROJETO DE ESTRUTURACAO DA UNIDADE PRODUTIVA FAMILIAR				2044	2044			

c.1) Das metas sem execução, destacam-se as metas 15 e 14 para, respectivamente, elaboração Planos de Desenvolvimento - PDA e de Recuperação de Assentamentos – PRA, haja vista que os PDAs/PRA representam fonte de informação/ferramenta básica para consolidação dos PAs (demanda para infraestrutura, acesso ao crédito, políticas sociais – educação, saúde, assistência social).

Em conformidade com o Termo de Referência da Chamada Pública nº 1/2010 (54141.001985/2010-75, fl. 5709), a execução das referidas metas será comprovada mediante a entrega do processo pela contratada e aprovação do INCRA. Acerca da execução de tais metas, verifica-se que após quase três anos de contrato, metas essenciais para a efetividade do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA permanecem sem execução, dado que, até abril/2014, apenas um projeto foi concluído (PRA, referente ao PA 1º de Maio) e permanece pendente de aprovação pela SR-29.

c.2) As atividades do Programa “BRASIL SEM MISÉRIA - BSM” para “DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO DA UNIDADE PRODUTIVA FAMILIAR” e “ELABORAÇÃO DO PROJETO DE ESTRUTURAÇÃO DA UNIDADE PRODUTIVA FAMILIAR” não estavam previstas na Chamada Pública nº 1/2010, tampouco há termo aditivo ou qualquer outro documento acerca da inserção destas atividades nos contratos nº 4 e 5/2011, de modo que não é possível avaliar a execução física, em termos da relação de execução prevista e execução realizada.

Face ao exposto, resta claro que, embora a SR-29 indique no Relatório de Gestão atendimento a aproximadamente 65% das metas previstas em 2012 e 2013, além de não se comprovar efetivamente o atendimento ao quantitativo indicado, por fragilidades nos documentos que comprovam a execução, não se verifica: um efetivo acompanhamento das metas previstas na Chamada Pública 1/2010, justificativas para ausência de execução de metas essenciais para o PNRA e análise qualitativa da prestação dos serviços de ATER.

Causa



Fragilidades no ambiente de controle da ação, haja vista a ausência de estrutura operacional, dado que cada contrato para execução da Ação 210S, destarte o quantitativo de execuções e a diversidade de metas a serem monitoradas/atestadas, conta com apenas um assegurado prejudicando a execução de atividades de fiscalização e monitoramento da ação. Ainda, verifica-se restrição do sistema SIATER para emissão de relatórios gerenciais.

Entretanto, acerca da deficiência nos registro do SIATER, o Assegurado do contrato nº 5/2011, o Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente Regional, em função das competências que lhe foram delegadas, respectivamente, por meio da Ordem de Serviço nº 16/2011, da Portaria nº 485/2011 e do Inciso XII do art. 132 e do art. 22 do Regimento Interno do INCRA, poderiam ter atuado para evitar a falha e seus efeitos negativos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 228, de 14/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, de 2/5/2014:

“Apesar da área de atuação da SR-29 ser contemplada com 42 municípios, informamos que em apenas 30 municípios possuem projetos de assentamento.

A chamada pública nº 01/2011 foi construída no final de 2010, onde foram contemplados inicialmente os 246 PA's (30 municípios) que se encontravam em condições de receberem assistência técnica.

Na nova chamada elaborada em 2014, que encontra-se em análise do Setor Jurídico, o número de assentamentos que serão atendidos pela ATER passou para 262 projetos, que estão localizados em 30 municípios.

A ausência de evolução da ATER em relação a 2012 e a ausência de providências com vistas a ampliar os resultados se deu em função da baixa capacidade operacional do INCRA (recursos físico/financeiro) no desenvolvimento de ações que são específicas do instituto.

Estamos encaminhando comprovações das ações executadas e dos avanços alcançados por meio do contrato nº 5/2011 em meio digital.

A respeito dos serviços previstos para 2013, são os mesmos contratados para 2011, uma vez que, nos contratos foram feitos aditivos apenas de prazo, sem qualquer alteração de valor ou ampliação de serviços, o que não onerou nada a mais do previsto no contrato inicial.



A Chamada Pública já foi elaborada e está na Procuradoria Jurídica na SR-03- PE, sendo analisada para publicação no diário oficial da união.

O índice de provimento de Assistência Técnica é apenas uma relação entre a quantidade de famílias constante do contrato de ATER e a quantidade de famílias constante do SIPRA para que se tenha uma previsão do percentual de famílias atendidas de acordo com a demanda total”.

Ainda, foi informado pelo assegurado do contrato nº 4/2011, que “como a assistência técnica é uma atividade dinâmica e visando uma maior amplitude no acompanhamento dos assentados, informamos que algumas das atividades listadas abaixo, apesar de não estarem diretamente inseridas nos serviços (metas) da Chamada pública 01/2011, foram realizadas pelo instituto, sem qualquer ônus para o INCRA

Os comprovantes das atividades executadas no SIATER apesar de já estarem inseridas e disponíveis no sistema, os mesmos serão encaminhadas oportunamente em meio digital. Informamos que o SIATER encontra-se indisponível para consulta pela SR-29 a vários dias”.

Em relação aos PDAs/PRAs, a Unidade informou que “realmente são instrumentos importantes no desenvolvimento de algumas ações nos assentamentos, entretanto, existem outros instrumentos, como exemplo, relatório agroedafoclimático, que podem na ausência do PDA/PRA, servirem como norteadores de ações de cunho produtivo, social e ambiental, não sendo o PDA/PRA, fator limitante para a geração de ocupação e renda nos assentamentos. Além do mais, no contrato 05/2011, não foram efetuados nenhum pagamento desses documentos. Estamos encaminhando cópias digitais dos PRA(s) dos assentamentos Curimatá e Nossa Senhora de Fátima elaborados pela Delta Projetos Agropecuário Ltda, objeto de serviço do contrato 05/2011.

As atividades do Programa “Brasil sem miséria - BSM” para “DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO DA UNIDADE PRODUTIVA FAMILIAR” e “ELABORACAO DO PROJETO DE ESTRUTURACAO DA UNIDADE PRODUTIVA FAMILIAR foram inseridas na rotina da Assistência técnica em atendimento à resolução abaixo:

“RESOLUÇÃO Nº- 2, DE 20 DE AGOSTO DE 2013

(...)”

O meio de comprovação da execução dos serviços de ATER está previsto no Capítulo V da Lei 12.188/2010, onde no inciso VII do art. 23 da presente lei, consta o ateste do beneficiário assistido, preenchido por este, de próprio punho, conforme texto transcrito a seguir:

(...)

Informamos ainda que o processo de comprovação continua com as etapas de monitoramento e fiscalização, prevista na NOTA TÉCNICA CONJUNTA/DD e



DA/INCRA nº 01/2011, de 06 de maio de 2011 que Orienta sobre a rotina de procedimentos a serem adotados para o acompanhamento (Monitoramento e Fiscalização), conforme itens 1.1 e 1.3:

“1 - Rotina de Procedimentos para Acompanhamento dos Contratos (a ser adotada para os contratos firmados regidos pela Lei 12.188/2010)

1.1 - Do Monitoramento dos Contratos

o processo de Monitoramento dos contratos para execução dos serviços de ATER observará os seguintes passos:

Passo 1 -Monitoramento- De posse do contrato firmado, o Assegurador do Contrato procede o lançamento dos dados do contrato no SIATER, preenchendo os campos: Dados do Contrato, Público Beneficiário, Área Geográfica, Técnicos e Serviços/Atividades com respectivo cronograma.

Passo 2 - Monitoramento - Conforme previsto no Cronograma de Execução do contrato, a entidade contratada insere no SIATER cada atividade realizada, em conformidade com as exigências do artigo 23 da Lei 12.188/2010 e demais exigências constantes no contrato.

De acordo com a periodicidade pactuada para o pagamento dos serviços, a entidade contratada emite e envia para aprovação da SRI/INCRA, via SIATER, o Relatório de Execução, o qual consolida todas as atividades realizadas para as quais a entidade queira solicitar o pagamento.

Passo 3 - Monitoramento - O Assegurador do Contrato analisa as informações contidas no Relatório de Execução enviado pela contratada, devendo observar a consonância com o disposto no art. 23 da lei 12.188/2010 e o exigido no contrato, verificando:

- i) identificação de cada beneficiário assistido, contendo nome, qualificação e endereço;*
- ii) descrição das atividades realizadas;*
- iii) horas trabalhadas para realização das atividades;*
- iv) período dedicado à execução do serviço contratado;*
- v) dificuldades e obstáculos encontrados;*
- vi) resultados obtidos com a execução do serviço;*
- vii) o ateste do beneficiário assistido, preenchido por este, de próprio punho; a autorização por escrito do titular, caso o beneficiário atendido seja um dependente da unidade familiar; o arrogo em caso de titular não alfabetizado.*

1.3 - Da Fiscalização (para todos os instrumentos de ATER vigentes na SR, incluindo os convênios e contratos não regidos pela Lei de 12.188/2010)

Passo 1 - Fiscalização - Após o primeiro pagamento, baseado nas informações inseridas pela entidade contratada no SIATER e no estabelecido no contrato, inicia-se o processo de fiscalização.

O Fiscal do Contrato deve seguir os procedimentos dispostos no Anexo 11 da Portaria INCRAIP Nº 581 para definição da amostragem a ser fiscalizada e organizar o Cronograma de Fiscalização do contrato.

Passo 2 -Fiscalização - Realiza-se o ciclo de fiscalização, sendo procedidas visitas em campo para fiscalização in loco, conforme o Cronograma estabelecido previamente. Nas visitas junto às famílias beneficiárias são levantadas informações para verificação da ocorrência dos serviços prestados inseridos no SIATER pela contratada.

Passo 3 -Fiscalização - Posteriormente, o Fiscal do Contrato produz relatório de fiscalização, inserindo-o no processo físico existente do contrato, informando sobre os serviços executados pela entidade prestadora.

Caso seja verificado serviço em desacordo com o pactuado, o Fiscal notifica a entidade contratada solicitando esclarecimentos e/ou justificativas em relação ao problema

identificado. Após o envio de justificativa pela entidade, o fiscal procede à análise de seus fundamentos. Caso acatada, a justificativa da entidade, o Fiscal do Contrato produz relatório manifestando a execução dos serviços de acordo com o pactuado.

Caso não acatada a justificativa, o Fiscal do Contrato produz relatório manifestando a execução em desacordo com o pactuado (ou a inexecução), devendo o Gestor do Contrato encaminhar a abertura dos procedimentos administrativos para regularização dessa situação”.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, acerca das informações prestadas pela SR-29, cumpre destacar que os fatos apontados restringem-se à execução física da ação, não foram analisados a formalização, aditamentos ou pagamentos contratuais. E, a Unidade não apresentou em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, qualquer documento que comprove a execução física dos contratos em análise.

As informações apresentadas indicam a ausência de atendimento, de serviços de Ater, a 6% dos projetos de assentamento, inclusive com a elaboração de novo chamamento público para suprir a demanda não atendida pelos contratos nºs 4 e 5/2011.

Com relação ao “Índice de Provimento de Assistência Técnica”, as informações prestadas comprovam que os dados apresentados no relatório de gestão tratam de um cálculo meramente formal, sem utilidade para tomada de decisões ou determinação de estratégia de atuação.

Acerca de atividades executadas relacionadas nos itens “a.1” e “a.2” do fato, a equipe de auditoria não localizou no SIATER documentos acerca de tais, tampouco a SR-29 apresentou tais documentos até a conclusão deste relatório de auditoria.

Como evidenciado no fato, a execução da ação vem ocorrendo com a execução de atividades contidas nas metas previstas e outras que não foram previstas na Chamada Pública nº 1/2010. Para as metas previstas na Chamada Pública nº 1/2010, a SR-29 não comprovou o real cumprimento de tais metas e limitou-se a transcrever normativos que regem os serviços de ATER (RESOLUÇÃO no 2/2013 do COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE FOMENTO ÀS ATIVIDADES PRODUTIVAS RURAIS, Art. 23 da Lei 12.188/2010 e os itens 1.1 e 1.3 da NOTA TÉCNICA CONJUNTA/DD e DA/INCRA nº 01/2011) e, justificando, a ausência de PDA/PRA, afirma que há outros norteadores de ações de cunho produtivo, social e ambiental.

Sobre o assunto, como tratado no sítio <http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/noticias/13219-incra-pb-autoriza-elaboracao-de-52-planos-de-desenvolvimento-e-recuperacao-de-assentamentos>, os PDAs/PRAs norteiam “o



processo de licenciamento dos assentamentos, tendo em vista a essencialidade de suas abordagens e estudos especializados, a exemplo dos diagnósticos edafoclimáticos (relativos às condições de solo e clima), sociais e ambientais" e "as ações de desenvolvimento social, ambiental e econômico dos assentamentos, bem como o diagnóstico da capacidade de geração de renda das famílias assentadas, potencializando a aplicação de créditos de programas como o Pronaf e permitindo aos governos federal, estadual e municipais investir de forma acertada os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)", além "de reduzir o passivo ambiental anterior à aquisição do imóvel pelo Incra", permitem "a melhoria do gerenciamento e do controle das áreas de reserva legal e de preservação permanente dos assentamentos; a conscientização ambiental das famílias assentadas; a formulação, implantação e acompanhamento de projetos de recuperação de áreas degradadas; e o direcionamento da diversidade de ações do Incra nos assentamentos".

Como demonstrado nos trechos transcritos, verifica-se que os PDAs/PRA's apresentam análise mais ampla em relação aos diagnósticos agro edafoclimáticos, e, por tratarem, também, dos aspectos sociais tornam-se pré-requisito para consolidação dos projetos de assentamento. Desse modo, verifica-se que o prejuízo à efetividade ultrapassa o descumprimento acerca da execução física, pode prejudicar a execução de outras ações (acesso ao crédito, atendimento a demanda de infraestrutura, etc.)

Destaque-se que a SR-29 não se manifestou acerca das fragilidades do sistema SIATER relatadas. Ainda, o normativo citado nas informações prestadas pela Unidade, principalmente o passo "3" do item "1.1" da NOTA TÉCNICA CONJUNTA/DD e DA/INCRA nº 01/2011, ratificam a obrigatoriedade, nos documentos de comprovação da execução, dos seguintes itens:

- i) identificação de cada beneficiário assistido, contendo nome, qualificação e endereço;
- ii) descrição das atividades realizadas;
- iii) horas trabalhadas para realização das atividades;
- iv) período dedicado à execução do serviço contratado;
- v) dificuldades e obstáculos encontrados;
- vi) resultados obtidos com a execução do serviço;
- vii) o ateste do beneficiário assistido, preenchido por este, de próprio punho; a autorização por escrito do titular, caso o beneficiário atendido seja um dependente da unidade familiar; o arrego em caso de titular não alfabetizado.

Face ao exposto, ratificam-se os fatos relatados acerca da fragilidade dos resultados apresentados para execução da ação 210S.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir controles no sentido de que os documentos de comprovação da execução contenham no mínimo os itens previstos no Art. 23 da lei 12.188/2010.

Inclusive, com registro no SIATER e relacionando os resultados obtidos com a execução do serviço (Inciso VI do referido artigo) às metas pactuadas na chamada pública.

Recomendação 2: Instituir controles no sentido de observar a determinação contida no Passo 3 do Item 1.3 da NOTA TÉCNICA CONJUNTA/DD e DA/INCRA nº 01/2011, para produção de relatórios de fiscalização, com inserção no processo físico existente do contrato, informando sobre os serviços executados pela entidade prestadora.

Recomendação 3: Instituir instrumentos para o efetivo cumprimento das metas fixadas na chamada pública, além de acompanhamento com análise quantitativa e qualitativa dos resultados.

2 REFORMA AGRARIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIARIA

2.1 DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS

2.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação do registro no SIPRA dos contratos de concessão de crédito instalação.

Fato

Solicitou-se ao gestor, por meio de Solicitação de Auditoria nº 201407461- 211A-3, de 5/5/2014, a comprovação do registro no SIPRA dos contratos de concessão de crédito instalação referentes aos processos abaixo relacionados. No entanto, como não houve resposta no prazo estipulado na SA (6/5/2014), restou impossibilitada a verificação do atendimento do requisito contido no art. 3º, inciso I, alínea “c” da Portaria INCRA nº 352/2013, que determina o registro da assinatura do contrato referente ao Crédito Instalação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA, para cada beneficiário.

Cód. SIPRA do PA	Nome do Assentamento	Processo (nº)
MF 0137000	Riacho do Navio II	54141.002361/2009-51
MF 0130000	Virgulino Ferreira	54141.000419/2008-41
PE 0074000	Ilha Grande do Pontal	54141.004838/2009-33
MF 0137000	Riacho do Navio II	54141.001599/2006-17
MF 0130000	Virgulino Ferreira	54141.001437/2006-89

Causa

Fragilidades no ambiente de controle da ação, haja vista a deficiência nos registros do SIPRA, destarte a existência de normativos internos e equipe designada para registros de dados no referido sistema.



Nesse sentido, o Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente Regional, em função das competências que lhe foram delegadas, respectivamente, por meio da Ordem de Serviço nº 16/2011, da Portaria nº 485/2011 e do Inciso XII do art. 132 e do art. 22 do Regimento Interno do INCR, não adotaram providências no sentido de garantir a aderência aos normativos internos.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 14/5/2014.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas apenas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às Solicitações de Fiscalização emitidas pela CGU, e, portanto, foram inseridas no campo ‘fato’. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do Informativo contendo a íntegra da constatação.

Face ao exposto, resta claro que a SR-29 não adotou providências no sentido de observar as determinações da Portaria nº 352/2013, demonstrando fragilidades nos controles internos, objeto de recomendações anteriores emitidas pela CGU.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotinas de trabalhos quanto à completa e tempestiva inclusão de dados em todos os campos do SIPRA, estabelecendo essa atividade como pré-requisito para restabelecimento de créditos de instalação.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

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

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação das etapas necessárias à efetivação da cobrança dos recursos de Crédito Instalação concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pela SR-29, foi requerido à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461-211A-1, de 31/3/2014, as informações abaixo relacionadas:

- Levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados: informação sobre a realização do levantamento e a quantidade de processos identificada.



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

A partir dos exames realizados e de documento sem número e sem data, assinado pelo Chefe da Divisão de Desenvolvimento, encaminhado em 23/4/2014, por meio do qual foram prestadas as informações resumidas a seguir, restando evidenciada a ausência de providências acerca de saneamento de processos e cobrança de créditos instalação vencidos, devido ao atraso no desenvolvimento e implantação do SNCCI:

a) SANEAMENTO DE PROCESSOS

- a.1) A necessidade de saneamento dos processos administrativos individuais dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, decorre inicialmente da identificação da data em que se deu o recebimento definitivo dos bens/serviços adquiridos/contratados com recursos de Crédito Instalação, seguido do cálculo do prazo de carência para pagamento dos créditos pelos beneficiários, e finalmente dos valores devidos, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 636, de 26/12/2013.
- a.2) A SR-29 encontra-se em processo de levantamento das necessidades de recursos humanos e orçamentários para o trabalho de saneamento de crédito.
- a.3) Dois servidores foram indicados pela SR para participar do treinamento, no INCRA em Recife, com previsão de realização em dezembro/2014.
- a.4) Foram designados dois servidores para realizar o levantamento dos processos a serem saneados, que será iniciado em três meses a partir do início da operacionalização do SNCCI.

b) IMPLANTAÇÃO DO SNCCI

A responsabilidade para desenvolvimento e implantação do SNCCI é do INCRA Sede, cabendo à Superintendências Regionais – SR a alimentação do sistema no âmbito de atuação de cada SR. A SR-29 não iniciou o registro dos processos no Módulo de Cadastro, haja vista que o treinamento, pré-requisito para alimentação do SNCCI, está previsto para dezembro/2014.



Como informado no Relatório de Gestão da Sede, “em agosto de 2013, foi concluído o Módulo Cadastro do SNCCI, permitindo às Superintendências Regionais iniciar o processo de alimentação dos créditos aplicados, após o saneamento processual em curso e recebimento do treinamento devidos e senhas de acesso. Etapa necessária para podermos iniciar a devida cobrança de forma sistematizada e sua consequente baixa contábil no SIAFI” e que a conclusão do Módulo Cobrança, o qual será o “responsável por emitir todas as guias de recolhimentos, além de evidenciar a situação financeira individual dos assentados”, estava previsto inicialmente para 31 de março de 2014, “contudo, em 26 de dezembro de 2013, foi editada a Medida Provisória 636, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica e dá outras providências; trazendo mudanças significativas ao desenvolvimento do Módulo Cobrança que estava em fase final de conclusão”, desse modo a previsão para conclusão do módulo de cobrança passou a ser dezembro/2015.

No Relatório de Gestão da Sede, o INCRA informa que a partir da implantação do SNCCI:

b.1) Providenciará a remissão dos saldos vencidos, liquidação ou renegociação, conforme critérios estabelecidos pela Medida Provisória 636/2013;

b.2) Aos beneficiários não incluídos/aderentes aos procedimentos de remissão, liquidação ou renegociação, conforme previsão do Art. 5º da MP 636/2013, aplicar-se-á o disposto no art. 2º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002;

b.3) Acerca da evidenciação contábil, será realizado estudo para analisar as determinações contidas na MP 636/2013 e passar “a registrar a provisão para devedores duvidosos, referente à créditos a receber” no SNCCI. A metodologia de registro “de provisão para devedores duvidosos terá por base a inadimplência média anual ajustada quinquenalmente, a partir do primeiro ano de implantação do SNCCI – Módulo Cobrança”.

c) CRÉDITOS RESTABELECIDOS

A SR-29 limitou-se a informar os créditos restabelecidos, relacionados a seguir, sem apresentar a fundamentação para tal restabelecimento:

Nº PROCESSO	NOME PROJETO ASSENTAMENTO	Nº FAMÍLIAS	MODALIDADE DE CRÉDITO	VALOR
54141.000457/2010-19	PA CRUZ DO PONTAL	17	RECUPERAÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	87.312,25
54141.001860/2010-65	PA FEDERAÇÃO	20	RECUPERAÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	30.560,20
54141.001865/2010-98	PA POÇO DO ANGICO	25	RECUPERAÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	39.199,94
54141.001693/2010-52	PA POÇO DO ICÓ	25	RECUPERAÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	24.203,55



Nº PROCESSO	NOME PROJETO ASSENTAMENTO	Nº FAMÍLIAS	MODALIDADE DE CRÉDITO	VALOR
54141.001722/2010-86	PA MANGA NOVA	25	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	76.901,22
54141.000746/2011-07	PA BARRA DA FORQUILHA	29	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	229.100,00
54141.000752/2011-56	PA VÁRZEA DO EXU	15	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	118.600,00
54141.001695/2010-41	PA SÃO FRANCISCO	54	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	58.918,30
54141.000710/2010-34	PA SAFRA	147	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	962,92
54141.001728/2010-53	PA VITÓRIA	60	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	4.800,00
54141.001726/2010-64	PA VITÓRIA	113	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	12.780,00
54141.001692/2010-16	PA SÃO JOSÉ DO VALE	33	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	158.192,02
54141.001352/2004-39	PA CATALUNHA	18	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	121.208,76
54141.001900/2010-79	PA SANTA MARIA	33	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	9.000,00
54141.001719/2010-62	PA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO.	137	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	18.384,52
54141.001742/2010-57	PA AQUÁRIUS	30	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	3.000,00
54141.000442/2008-36	PA LAGOA DA PEDRA	44	AQUISIÇÃO MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	49.589,50
54141.001725/2010-10	PA ALEGRE	96	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	55.591,85
54141.001859/2010-31	PA JATUBARANA	8	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	4.000,00
54141.001721/2010-31	PA GANGORRINHA	19	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	1.837,96
54141.000882/2010-16	PA MANDACARU	62	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	31.922,56
54141.000555/2010-56	PA ÁGUA VIVA	175	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	29.000,00
54141.001678/2010-12	PA CARAÍBAS II	12	APOIO MULHER	1.132,45
54141.001791/2010-90	PA MADRE PAULINA	46	RECUPERAÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	13.500,00



Nº PROCESSO	NOME PROJETO ASSENTAMENTO	Nº FAMÍLIAS	MODALIDADE DE CRÉDITO	VALOR
54141.001437/2006-89	PA VIRGULINO FERREIRA	220	AQUISIÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	900.413,09
54141.001599/2006-17	PA RIACHO DO NAVIO II	47	AQUISIÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	113.139,53
54141.002502/2007-74	PA LAGOA DAS BARAÚNAS	11	FOMENTO	18.970,00
54141.001925/2007-77	PA JOSIAS BARROS	69	AQUISIÇÃO MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	43.381,33
54141.001269/2007-11	PA ASA BRANCA	20	AQUISIÇÃO MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	320,00
54141.0021099/2008-61	PA ESPERANÇA I	22	AQUISIÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	81.425,50
54141.001211/2007-69	PA CAIÇARA	20	AQUISIÇÃO MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	9.995,00
54141.003594/2008-91	PA NOSSA SENHORA APARECIDA II	41	APOIO INICIAL	30.852,97
54141.000387/2009-65	PA NÉ LARANJEIRA	44	AQUISIÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	24.457,20
54141.000272/2008-90	PA TIMBURANA	43	APOIO INICIAL	69.231,33
54141.004755/2009-44	PA CANDIDO GREGÓRIO	5	APOIO INICIAL	482,43
54141.004797/2009-85	PA IRMÃ DOROTHY	9	APOIO INICIAL	12.914,32
54141.002605/2008-15	PA POÇO DA UMBURANA	20	APOIO INICIAL	7.820,00
54141.000383/2009-87	PA MARIA BONITA I	30	APOIO INICIAL	19.355,20
54141.002660/2009-96	PA DENIS SANTANA	29	FOMENTO	32.722,00
54141.004428/2009-92	PA SAMUEL MATIAS	11	AQUISIÇÃO MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	98.557,88

2.1.2 EFICÁCIA DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de rotina para monitoramento dos resultados das ações empreendidas concernentes à execução de redes de água, poços e cisternas em projetos de assentamento.

Fato

Em análise às ações empreendidas para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento, foi verificado que a atuação da SR-29 em conformidade com as estratégias definidas pela Sede para a execução da ação.



Entretanto, não restou evidenciada rotina de acompanhamento dos resultados acerca do quantitativo de infraestrutura implementado e do quantitativo de famílias atendidas.

Durante fiscalização regular, executada em 2013, com intuito de obter informações acerca do resultado das ações empreendidas, foi requerido por meio da Solicitação nº 2013.14866-001, e, reiterado por meio da Solicitação nº 2013.17133-004 *“apresentar, por escrito e assinado pelo responsável, detalhamento das ações, por contrato/convênio/termo de parceria (implantação de redes de água, formação de parcerias, implantação de poços/cisternas, etc.) destinadas ao provimento de água para consumo doméstico de cada microrregião da jurisdição da Superintendência, destacando as áreas com maiores deficiências, o orçamento destinado para esse fim, detalhamento de metas de serviços do exercício 2013, resultado do exercício 2013 e meta para 2014”*. Entretanto, a SR-29 não apresentou qualquer informação ou documento.

Também, a Unidade não apresentou no Relatório de Gestão detalhamento acerca do assunto, limitando-se a informar que *“A demanda por água tratada para consumo está sendo implantada através do Programa Água para Todos, por Convênio entre o Ministério da Integração Nacional e os Governos Estaduais, com repasse de parte dos recursos pelo INCRA. A dificuldade operacional dos Governos Estaduais vem causando atraso na conclusão da implantação dos sistemas simplificados de abastecimento de água. O INCRA por sua vez, pelo escasso quadro de Servidores não apresenta capacidade operacional em executar as obras e serviços de forma direta. Pelas razões retrocitadas, o INCRA (SR-29) tem promovido rodadas de discussões acerca da execução do Programa junto aos gestores estaduais, no intuito de proporcionar maior agilidade na implantação dos referidos sistemas”* e que o *“Governo do Estado de Pernambuco implantou Sistema Simplificado para abastecer 90 famílias no Projeto de Assentamento Água Viva A quantidade de famílias a serem atendidas pelo programa é de 10.261 famílias”*.

Do mesmo modo, por meio das Solicitações nºs 201407461- 211A – 1 e 201407461- 211A – R, foram reiteradas as solicitação nºs 2013.14866-001 e 2013.17133-004, e foi requerido *“Para cada contrato/convênio/termo de parceria detalhado no item c.1, informar, por escrito e assinado pelo responsável, a quantidade de famílias beneficiadas”*. Até o término dos trabalhos em campo a SR-29 não prestou informações ou documentos como solicitado.

Acerca do assunto, verificou-se mediante declaração encaminhada pelo assegurado do contrato nº 5/2011, cujo objetivo é prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, que em 2013 foram executadas as seguintes ações com base no monitoramento executado pelos serviços de ATER:

“NÚCLEO OPERACIONAL PETROLINA.

- Estação de tratamento de água no PA São Paulo;
- Articulação com o governo do Estado para Projeto de Irrigação Comunitário do PA Senador Mansueto de Lavor, sendo beneficiado com 100 kits de irrigação;



- *Projetos de Abastecimento de água para consumo humano nos PA's Terras da Liberdade, Lyndolpho Silva, Água Viva, Senador Mansueto de Lavor, Federação, Poço do Angico, Manga Nova e Mandacaru;*

NÚCLEO OPERACIONAL PARNAMIRIM

- *Construção de estrutura hídrica (barragem), intermediada pela empresa de assessoria técnica junto a CODEVASF;*
- *Instalação de poços artesianos;*
- *Cadastramento das Famílias no Programa Carro Pipa do IPA e Exercito.*
- *Construção de 09 (nove) Cisternas Calçadão pelo programa P1+2, através do Caatinga, onde foi intermediada pela a empresa de assessoria técnica junto a Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município;*
- *Articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Município para cessão de carros pipas, para dar celeridade ao término dos conjuntos habitacionais no PA Né Laranjeira.*

NÚCLEO OPERACIONAL SALGUEIRO

- *Construção de estrutura hídrica (barragem), intermediada pela empresa de assessoria técnica junto ao Governo do Estado;*

NÚCLEO OPERACIONAL OURICURI

- *Construção de estrutura hídrica (adutora) com água do São Francisco;*
- *Cadastramento das Famílias no Programa Carro Pipa do IPA e Exercito.*
- *Construção de 08(nove)Cisternas Calçadão pelo programa P1+2, através do Caatinga, onde foi intermediada pela a empresa de assessoria técnica junto a Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Secretaria de Desenvolvimento Rural do município;*
- *Escavação de poços artesianos;*

NÚCLEO OPERACIONAL PETROLÂNDIA

- *Aquisição de caixas d'água de polietileno;*
- *Em fase de tramitação: construção de cisternas de placas.*
- *Programa Água para Todos.*

NÚCLEO OPERACIONAL FLORESTA

- *Aquisição de caixas d'água de polietileno;*
- *Construção de cisternas de placas;*
- *Instalação do sistema adutor*
- *Solicitação junto ao governo do estado para a construção de poços artesianos;*
- *Solicitação junto ao governo municipal de cisternas e abastecimento de carros pipa*
- *Solicitação junto ao governo municipal, de carros pipas para abastecimento do P.A.”.*

Causa

Fragilidades nos controles internos da ação, haja vista que o Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente, destarte a importância do monitoramento e avaliação no âmbito da SR-29 e destarte as competências delegadas/atribuídas, respectivamente, por meio da Portaria nº 485/2011 e dos arts. 22 e 110 do Regimento Interno, não adotaram providências no sentido de elidir a fragilidade do processo de alimentação de informações sobre execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, de 2/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 8/5/2014.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas apenas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às Solicitações de Fiscalização emitidas pela CGU, e, portanto, foram inseridas no campo ‘fato’. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do Informativo contendo a íntegra da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotina de acompanhamento das ações para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento, de modo a garantir análise quantitativa e qualitativa dos resultados, inclusive, fazer contar tais análises nos processos de contas.

2.1.3 DEMANDA SÓCIO-ECONÔMICA DO PROGRAMA

2.1.3.1 INFORMAÇÃO

Adoção da estratégia e das ações definidas pelo INCRA Sede no período para enfrentar o déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento.

Fato



Para fins de verificação da confiabilidade dos dados apresentados pela Superintendência Regional do INCRA SR-29, foram requeridas à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – 211A - 1, informações quanto aos seguintes aspectos:

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

Foi realizada análise quanto às fontes relativas ao levantamento do déficit de infraestrutura relativo às microrregiões de Petrolina e Sertão do Pajeú. A partir dos exames realizados, verificou-se que as informações apresentadas no Relatório de Gestão representam, de forma confiável, a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob a jurisdição da SR-29 e que a estratégia e as ações adotadas no exercício de 2013 para enfrentar o déficit de infraestrutura são compatíveis com a estratégia para 2013 apontada pelo INCRA Sede no item 3.3.2 de seu Relatório de Gestão.

Ademais, verificou-se que o acompanhamento da ação 211A / PO 08 é efetuado pelo Núcleo de Convênio (NAC/SR-29) da SR-29, para todas as etapas da ação (Levantamento, Priorização, Planejamento, Execução, Acompanhamento, Recebimento e Prestação de Contas, no caso de convênios, Monitoramento das Metas), a partir de consultas e monitoramento de convênios no SICONV e por meio de planilhas e relatórios elaborados pelo NAC/SR-29.

Para o controle do déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos projetos de assentamento, a SR-29 mantém registros das demandas de estrada, luz e água, por projeto de assentamento e município. As obras de infraestrutura de luz são executadas no âmbito do programa Luz para Todos do Ministério de Minas e Energia e os sistemas simplificados de abastecimento de água serão executados conforme Termo de Cooperação INCRA / Ministério da Integração Nacional, pelos governos estaduais (no âmbito da SR-29, Pernambuco e Bahia).

Para os critérios para priorização das obras de engenharia e convênios no âmbito da SR-29, como informado pela Unidade, segue a estratégia da Sede, “*para os assentamentos a serem contemplados com obras do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) / Programa Minha Casa Minha Vida, assentamentos localizados no semiárido e assentamentos contemplados pelo programa Brasil sem miséria.*”

O edital para Chamada Pública de Infraestrutura Nº 01/2014 (<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/licitacoes-editais-e-pregoes/category/414->

chamamento-infraestrutura-01-2014) estabelece os critérios de seleção de projetos, em função de pontuação por prioridade”.

Até 2013, as rotinas para seleção das obras de infraestrutura (priorização) foram limitadas por:

a.1) Pendências dos demandantes: Municípios sem regularidade total junto ao CAUC e sem capacidade operacional para execução / formalização de propostas, como evidenciado em análise aos convênios SICONV n°s 774390, 774391 e 777572/2012.

Nesse sentido, por amostragem, limitando-se às microrregiões em análise, observou-se a existência de demandas que não evoluíram para formalização de convênios devido a pendências dos proponentes:

a.1.1) Convênios em situação de “sem publicação”, cadastrados no SICONV, com início previsto para 2012.

778945	00027/2012	54141.000 518/2012-18	Implantação de Sistema de Abastecimento de Água para o Projeto de Assentamento Lyndolpho Silva, localizado no Município de Petrolina, Estado de Pernambuco.
774393	00006/2012	54141.000 575/2012-99	Recuperação de Estradas Vicinais, Padrão Alimentadora para os Projetos de Assentamentos: Várzea Grande, Gilda Gomes, Demétrius, Casa Nova e Santo Antônio da Mandassaia localizados no município de Orocó-PE.
774388	00002/2012	54141.000 573/2012-08	Recuperação de Estradas Vicinais Padrão Alimentadora, para os Projetos de Assentamento Manoel Rodrigues, Tamboril, Santo Antônio, Cachoeirinha, Cândido Gregório, Barra da Porteira, Eloita Pereira e Poço da Umburana, localizados no município de Cabrobó/PE, além das Estradas Vicinais Padrão Alimentadora para acesso aos Assentamentos Santo Antônio da Mandassaia, Casa Nova, Demétrius e Gilda Gomes, localizados no município de Orocó/PE.

a.1.2) Convênios em situação de “sem publicação”, não cadastrados no SICONV, empenhos emitidos em 2013, conforme consulta ao SIAFI, conta contábil “199964302 - VALORES EMPENHADOS POR EXERCÍCIO + TV”:

Exercício	Empenho	Nome Favorecido	Número Processo	Data Emissão	Valor	Número Original Transferência
2013	800301	OROCO PREFEITURA	54141001731201310	04-11-2013	75.853,80	789224
2013	800303	OROCO PREFEITURA	54141001731201310	04-11-2013	93.903,27	789230

a.2) O montante dos recursos descentralizados pela Sede para a execução da ação sofreu redução nos últimos exercícios, como demonstrado a seguir:

Ação	Exercício	Provisão Recebida
8396	2011	3.000.000,00
8396	2012	1.534.816,69
211A / PO 08	2013	1.478.759,64

Conforme manifestação da SR-29, outra dificuldade quanto ao controle (atualização de dados e monitoramento/avaliação da ação) e redução do déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos projetos de assentamento é o número



reduzido de servidores que assistem aos assentamentos com capacidade para qualificar as demandas de infraestrutura e/ou fiscalizar a execução de obras. A SR-29 não conta com servidores dedicados exclusivamente à execução da ação 211A, na Divisão de Desenvolvimento estão lotados três engenheiros para monitoramento e avaliação de todas as ações da referida divisão e a Unidade conta com apenas dois contadores para toda a Gestão.

2.1.4 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

2.1.4.1 INFORMAÇÃO

Publicidade da Relação de Beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária, de âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco - INCRA/SR-29, sem constar a respectiva ordem de classificação que trata o art. 19 da Lei nº 8.629/1993.

Fato

Trata da análise da Relação de Beneficiários (RB) de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária, no âmbito da SR-29.

Em consulta ao sítio da Autarquia na internet, verificou-se que, na Relação de Beneficiários contemplados, a partir de 2008, com títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis para a Reforma Agrária, não consta a respectiva ordem de classificação dos beneficiários, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei nº 8.629/1993.

Dessa forma, verifica-se que a SR-29 não cumpriu plenamente a determinação do item 2.8 do acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário, que trata de determinação às Superintendências Regionais do INCRA (SRs) de publicar, no sítio da Autarquia na Internet, a relação de beneficiários contemplados com títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei nº 8.629/1993.

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 235, de 16/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014:

“Informamos que a publicação no sítio oficial da instituição não é realizada pela superintendência Regional, ou seja, pela SR/29-MSF, sendo o processo dirigido e executado pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT) e através da Coordenação Geral de Implantação (DTI), localizados em Brasília no INCRA/SEDE, conforme se afere ao final da informação obtida no endereço eletrônico seguinte: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-programas-do-incra/relacao-de-beneficiarios-rb>.



Deste modo, cômico da importância e obrigação legal de se trabalhar com maior transparência possível na execução das atividades públicas, na condição de atual chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamentos da Superintendência Regional do INCRA no Médio São Francisco – SR/29-MSF envidarei providências junto à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT) e Coordenação Geral de Implantação (DTI) para saber quais os procedimentos que poderemos adotar que escopo de oportunizar ao grupo responsável pela inserção dos dados no sítio oficial do INCRA, para também fazer constar as relações com o escore classificatória das famílias beneficiárias do PNRA.

Por fim, s.m.j. entendo que a gestão desta demanda seja também direcionada ao nosso órgão central, INCRA/SEDE, considerando que a realização da tarefa não se encontra na esfera de governabilidade dos gestores lotados nas superintendências regionais do INCRA.”

As justificativas apresentadas pelo gestor apontam o INCRA-Sede como responsável pela publicação da relação de beneficiários no sítio da unidade na internet. Entretanto, reconhece que a referida relação não está sendo oportunizada com a devida classificação, conforme determinação do TCU, sendo esta última atribuição intrínseca à atividade de gestão do cadastro (Sistema SIPRA), que deve ser exercida pelo INCRA Sede.

2.1.4.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional do Incra Médio São Francisco - INCRA/SR-29.

Fato

Instado a se pronunciar sobre a estratégia de atendimento do público alvo da reforma agrária, durante os trabalhos de campo, a SR-29 apresentou a seguinte manifestação:

“A Superintendência Regional atualmente possui 269 assentamentos criados em sua área de atuação, com potencial para assentar 11.668 famílias. Após a recente contratação das empresas responsáveis pela realização do serviço de ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural, nos foi possível realizar o levantamento da atual situação ocupacional dos projetos de assentamento, restando constatado que embora a quase totalidade das vagas criadas estejam de algum modo ocupadas, pouco mais de 7.500 dessas famílias estão inseridas regularmente nas Relações de Beneficiários – RB, gerando à necessidade de se promover uma vasta ação de supervisão ocupacional, nos termos da IN 71 das cerca de 4.000 famílias que ocupam irregularmente lotes para realizar a análise das suas situações e poder, caso preencham os requisitos necessários, inseri-las regularmente no PNRA.

Além das famílias irregulares que ocupam lotes e aguardam complementação de análise da suas situações para fins de inserção no PNRA, também trabalhamos com um passivo de cerca de 5.000 famílias que estão vivendo e/ou participando, nos cerca de 95 acampamentos coordenados pelos movimentos sociais (MST, FETAPE e SINTRAF) que militam pelos diversos municípios atendidos pela Superintendência Regional. Somam-se a estas 1.718 famílias do MABIN – Movimento dos Atingidos pela Barragem de Itaparica, aguardando a oportunidade de serem contempladas, distribuídas da seguinte forma: 556 famílias em Belém do São Francisco/PE; 174 em Floresta/PE; 154, em Itacuruba/PE; 69, em Jatobá/PE; 169, em Rodelas/BA; 320, em Gloria/BA e 276, em Chorrochó/BA. Também há a demanda de aproximadamente 343 famílias não índias que estão em processo de desintrusão dos territórios indígenas Pankararu e Entre Serras, demarcados entre os municípios de Petrolândia, Tacaratu e Jatobá, todos em Pernambuco.

Podemos dizer, com certa segurança, que no momento temos um passivo de aproximadamente 11.500 famílias pleiteando seu ingresso no PNRA, das quais pouco mais de 4.000 possuem boa perspectiva de serem atendidas, tendo em vista que já estão ocupando lotes em projetos já criados e outras quase 8.000 famílias aguardam uma oportunidade em momento futuro com a criação de novos projetos de assentamentos.

Além dos números quantificados, cabe registrar a demanda potencial que será gerada por novas ações que visam o reconhecimento de outras reservas indígenas, executadas pela FUNAI – Fundação Nacional do Índio, em diversos municípios. Também, surgirá a demanda decorrente do reconhecimento e titulação de territórios tradicionalmente ocupados por famílias quilombolas, com os processos autuados no INCRA/SR29, totalizando 30 requerimentos de reconhecimentos e que desencadearão na desintrusão de novas famílias que virão constituir o passivo do PNRA na área da Superintendência Regional.

Na oportunidade, devemos salientar que há uma dificuldade quase intransponível de se conseguir a quantificação exata e o detalhamento do passivo das famílias que pleiteiam ser atendidas pelo PNRA. Tal fato tem sua primacial decorrência da existência dos acampamentos, todos coordenados pelos próprios movimentos sociais que arregimentam as famílias e constitui os núcleos ocupacionais. Esclarecendo, conforme relatado acima, a grande maioria das famílias que compõem o passivo registrado do PNRA está congregada em acampamentos que não são organizados pelo INCRA e sim pelos movimentos sócias, cabendo ao INCRA, dentro das possibilidades operacionais e financeiras, proceder o cadastro destas famílias, de acordo com cada acampamento. Ademais, os acampamentos têm uma dinâmica extraordinária, com alteração constante não só no número, quanto na alternância e substituição dessas, pois a todo instante saem e/ou entram novas famílias nos acampamentos, fato que por si só dificulta a manutenção e precisão dos números indicados.

Ademais, ressaltamos que não há norma que traga definição específica para a qualificação do candidato ao PNRA, pois em tese qualquer família, desde que não apresente e/ou incida nas circunstâncias proibidoras e/ou restritivas do processo de

seleção, poderá pleitear e ser beneficiária do PNRA. No entanto, com escopo de delinear e estabelecer o público alvo do programa de reforma agrária, existem a Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005 (anexa), que traz no art. 5º, o rol das famílias que deverão ser contempladas pela política de reforma agrária e a Portaria nº 06, de 31 de janeiro de 2013 (anexa), que institui, no art. 6º, os critérios para classificação da ordem de prioridade e preferência no atendimento das famílias beneficiárias.

Desse modo, considerando que além do público definido previamente como possíveis beneficiários do PNRA, famílias de agricultores que passam pelo processo de desintrusão das áreas quilombolas, reservas indígenas, atingidas pela construção de barragens (MABIN), do ponto de vista normativo, desde que não haja causas obstativas do direito de participar do PNRA, qualquer família detém o direito de ser contemplada pelo programa. Desse modo, como a Norma de Execução n. 45, no art. 6º, inciso I, elenca que serão contemplados, de forma genérica, os agricultores sem terra, dentre outras hipóteses, a praxe administrativa da instituição tem se voltado para o atendimento dos candidatos priorizando os que se encontram organizados e congregados em acampamentos, estes, ressalte-se, criados e coordenados pelos movimentos sociais que trabalham a política de reforma agrária. Ademais, deve se esclarecer que a constituição de um acampamento geralmente está vinculada à pretensão de um imóvel específico, para o qual é, formalmente, solicitado ao INCRA a realização de atividade fiscalizadora da função social para fins de subsidiar possível ação de desapropriação e atendimento do núcleo ocupacional que se instalou na sua proximidade ou mesmo dentro de seu perímetro, na forma de acampamento.

Delineado e mensurado, em termos, o público que compõe o passivo de atendimento do INCRA para inserção no PNRA, informamos que para gerenciamento desses dados, temos a disposição um módulo no Sistema de Informação de Projetos de Assentamento – SIPRA, no qual há a possibilidade de inserção dos candidatos ao programa de reforma agrária. O sistema é gerenciado pelos servidores lotados no Serviço de Implantação de Projetos de Assentamentos, subdivisão da Divisão de Obtenção. Assim, cabe ao chefe de divisão planejar e determinar a realização das atividades visando realizar o cadastramento das famílias instaladas nos novos acampamentos e, após preenchidos os formulários, os dados devem ser inseridos no sistema, sendo gerenciados pelo seu gestor e demais colaboradores com acesso e perfil autorizador, todos servidores lotados no Serviço de Implantação de Projetos de Assentamentos. Atualmente, estes são os servidores que diretamente tratam do serviço (nomes omitidos):

Chefe de Divisão de Obtenção – C. T. S., empossado na função a partir de 16 de dezembro 2013.

Gestor do SIPRA – H. A. R.

Colaboradores com acesso ao SIPRA: V. M. S. G, A. F. A, E. E. B, M. A. S. S.

Para maior detalhamento, anexo segue relatório extraído do SIPRA com relação dos acampamentos e dos candidatos cadastrados. É preciso de imediato se fazer um

esclarecimento sobre os dados da relação. Infelizmente, por algum motivo operacional do sistema, quando do cadastramento dos candidatos não há a vinculação do grupo familiar e sim por pessoa candidata, razão pela qual a lista contém 10.994 nomes de candidatos, incluindo aí os cadastrados do MABIN. Assim, diante da forma como ficam dispostos no sistema e diante do fato de trabalharmos com o atendimento de famílias, temos lista paralela com indicação da quantidade de famílias para cada acampamento (também anexa).

Cabe ainda consignar o fato de quando da criação de um projeto de assentamento em área indicada pelos movimentos sociais e com acampamento montado com candidatos para a propriedade pretendida, mesmo tendo o cadastro com relação de candidatos constante no SIPRA, é realizado um novo cadastramento das famílias que permanecem no acampamento visando promover a seleção final das que serão beneficiadas.

Deste modo, pelo que até o momento foi apresentado sobre o delineamento, quantificação e gerenciamento dos dados sobre o passivo da atividade de inserção de famílias no PNRA, podemos aferir e destacar alguns pontos cruciais que são os principais entraves para obtenção e manipulação dos dados. Deste modo destacamos os seguintes:

Como dito acima, os principais atores no processo de inserção de famílias no PNRA são os movimentos sociais que congregam famílias, geralmente na condição de acampadas, para reivindicarem o acesso a terra através da reforma agrária. A dinâmica dos acampamentos, principalmente nos primeiros momento da instalação, seguem um ritmo alucinante, pois começam normalmente com um grande número de famílias arregimentadas pelos movimentos sociais que se instalam às margens de alguma propriedade, posteriormente reivindicada ao INCRA para realizar a fiscalização e se possível a desapropriação e instalação de projeto de assentamento para atender às famílias acampadas.

Ocorre que o processo de desapropriação tem um rito não muito rápido, fato que faz com que muitas das famílias que começaram o processo desistam, abandonando o acampamento e sendo, não no mesmo ritmo, substituídas por outras. Há caso de acampamentos que se iniciaram com quase 2.000 famílias e ao largo de alguns anos aguardando a oportunidade de serem assentadas, não tinha mais que 150 famílias vinculadas ao acampamento, muitas ingressas após sua criação. Respeitada as proporcionalidades, esta é uma realidade de todos os acampamentos que existem e tornam praticamente impossível à manutenção de uma lista com dados sempre atualizados dos candidatos que constituem o passivo do PNRA na área da Superintendência Regional.

Excluindo-se as famílias cadastradas na condição de atingidos por barragem (MABIN), famílias que estão em processo de desintrusão de terras indígenas ou quilombolas, as quais por sua natureza torna o universo mais estável, corroborado pelo fato de que em tese qualquer família poderá se apresentar e solicitar o requerimento de candidato ao PNRA, fato gerador da quase totalidade dos acampamentos, não há como assegurar

categoricamente qual o passivo de demanda pelo PNRA, senão o fazendo de forma estimada, porém, com dados muito próximo da realidade.

Outro fator que dificulta o controle do passivo de candidatos ao PNRA está ligado à questão do custo-benefício da atividade, pois o cadastramento demanda elevados gastos financeiros devido a necessidade de mandar muitos servidores para cadastrar um acampamento, sabendo-se que logo em seguida, por decorrência da grande mobilidade dos acampamentos, a relação estará desatualizada, devido aos abandonos e ingressos de outras famílias. Daí, a praxe comumente utilizada ao longo dos anos tenha a de após o cadastramento das famílias a invés de se realizar periodicamente o recadastramento dos acampados fazê-lo quando da criação do projeto e com fins de definir as famílias que serão assentadas e que por isso não corre mais o risco de haver alteração.

Por fim, com escopo de trazer mais luz a tema por nós sabido de tormentoso, encaminhamos em anexo os seguintes documentos:

- 1 – Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005;*
- 2 – Portaria nº 06, de 31 de janeiro de 2013;*
- 3 – Instrução Normativa 71;*
- 4 – Relação de acampados extraída do SIPRA;*
- 5 – Relação dos projetos de assentamento Bahia e Pernambuco;*
- 6 – Relação de cadastrados reserva indígena Entre Serras e Pankararu.”*

A partir dessa manifestação e em análise ao item 3.2.5 do Relatório de Gestão SR-29, evidenciam-se fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do PNRA, em face do seguinte:

- a) A SR-29 não apresenta o quantitativo das pessoas inscritas no PNRA e ainda não atendidas (passivo), indicando como dificuldade “quase intransponível” a existência de acampamentos controlados por movimentos sociais, cuja dinâmica é “extraordinária”, no sentido de constantes mudanças no efetivo das famílias, bem como a amplitude legal do programa.
- b) A forma de obtenção dos dados e a periodicidade também não têm sistematização. O gestor informa que a atualização dos dados, por questões de “custo-benefício”, na prática, é realizada após a criação do projeto do assentamento, o que demonstra que o cadastro das famílias no SIPRA demonstra fragilidades, tendo em vista a demora na execução desses projetos, para assentamento das famílias. Deve-se, entretanto, registrar que, apesar das dificuldades, o controle desse passivo faz parte das atividades finalísticas e principais da unidade.
- c) O sistema de gerenciamento das informações (SIPRA) apresenta limitações, como exemplo, o fato de não haver vinculação da pessoa cadastrada a um grupo familiar, ressaltando-se que a unidade trabalha por famílias beneficiadas.

d) No que se refere ao ambiente de controle, não foram apresentados manuais ou outros instrumentos que balizem as práticas operacionais da unidade e as rotinas a serem seguidas para obtenção das informações necessárias à execução do PNRA, tampouco foram apresentadas informações sobre a política de capacitação da unidade, nem se existe algum procedimento para disponibilização de informações sobre essa atividade às pessoas envolvidas.

e) O gestor enfatizou que o controle dessa atividade esbarra na questão da modificação frequente das famílias e na falta de controle sobre os movimentos sociais e, portanto, sobre os novos acampamentos. Entretanto, suas análises não apresentaram elementos capazes de demonstrar a ordenação lógica da atividade em questão, e, conseqüentemente, a análise gerencial dos gargalos ou pontos críticos da atividade.

f) No que diz respeito ao fluxo de informações e comunicação da unidade, observou-se que o gestor não se manifestou sobre a existência de indicadores de eficácia e eficiência para o processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, nem também esclareceu como as informações relevantes são repassadas à alta administração da unidade, para efeito de solução dos problemas.

g) Por fim, o gestor apresentou relatórios sobre o SIPRA, mas não se manifestou, nem apresentou relatórios sistematizados, quanto ao monitoramento da atividade, no sentido de implementar soluções para as disfunções identificadas na sua narrativa.

Causa

Deficiência nas rotinas internas e designação de responsabilidades de modo a determinar com mais precisão sua demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), informação fundamental para o desempenho da atividade precípua da unidade. Ainda, a falta de sistemática e periodicidade na atividade, a ausência de uma política definida de capacitação dos recursos humanos, as limitações do SIPRA e o custo são fatores que aumentam as fragilidades do processo de obtenção e gerenciamento das informações relativas a esse passivo.

Nesse sentido, o Superintendente Regional, em desacordo com as competências previstas nos incisos III e VII do art. 132 e art. 22 do Regimento Interno, não adotou medidas que permitissem à unidade o conhecimento pleno acerca do passivo de famílias a serem atendidas pela reforma agrária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 235, de 16/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014:

a) “Apenas com intuito de esclarecer um pouco mais sobre a problemática do controle sobre a quantidade de famílias que compõem o passivo da SR, ressaltamos o fato de por razão da mobilização, coordenação e gerenciamento dos acampamentos ficar sob encargo dos movimentos sociais e o processo de obtenção das propriedades tem um trâmite não muito célere, a mobilidade e alternância de famílias, nos acampamentos, durante este período dificulta um pleno controle do quantitativo efetivo, mesmo nos primeiros dias após cadastramento dos candidatos ao PNRA. Com intuito de facilitar a compreensão sobre o procedimento visando à aquisição do imóvel pretendido pela comunidade acampada, encaminhamos em anexo o fluxograma (anexo 01) dos procedimentos a serem seguidos no âmbito administrativo.”

b) “Infelizmente, por conta de limitações operacionais (carência de recursos humanos e financeiros), corroborados pela elevada demanda tem dificultado a sistematização e implementação de uma rotina visando acompanhar a dinâmica dos acampamentos. Devemos ainda destacar o fato que na condição de gestor de Divisão na SR não dispomos de governança sobre a liberação de recursos necessários para execução desses serviços, no entanto, elevaremos à nossa Diretoria, no INCRA/SEDE, a problemática vivenciada e a adoção de medidas voltadas a constituir rotina revisional das famílias acampadas.”

c) “Também neste ponto devemos informar que apenas temos autorização para promover a inserção de dados no sistema, razão pela qual será, também, encaminhado à Diretoria no INCRA/SEDE solicitação de correção do módulo de inclusão de candidatos com objetivo de aprimorá-lo e corrigir a deficiência relatada.”

d) “Visando atender à solicitação de apresentação de documentos orientadores da atuação da Superintendência no processo de cadastramentos das famílias candidatas ao PNRA, encaminhamos, em anexo (anexo 02), o formulário utilizado para cadastramento e posterior inserção dos dados no sistema SIPRA. Após inclusão das informações, o sistema, automaticamente, com base nos critérios estabelecidos pela IN 45, promoverá as devidas equações e contabilizará a pontuação de cada família, dando sua classificação dentro do universo em avaliado. Conforme poderá ser observado no formulário, constam orientações gerais para auxiliar a atividade de cadastramento. Também segue anexo, impressão de mensagens encaminhadas (anexo 03) solicitando o treinamento dos servidores, não só do serviço de implantação (SIPRA), bem como para os demais servidores da Divisão. Infelizmente, ainda não oportunizado o treinamento requerido, no entanto, continuaremos fazendo gestão ao INCRA/SEDE para que isso possa ocorrer o mais breve possível.”

e) “Neste ponto, o que podemos acrescentar é que apesar da tarefa de possuir número preciso de famílias acampadas ser de difícil controle, pelas razões então apontadas, a execução do serviço em si não apresenta elevada complexidade, pois a atividade, consubstancia-se preponderantemente em encaminhar servidores para os locais onde estão localizadas as famílias acampadas, fato que ocorre com prévio agendamento, para na oportunidade serem coletadas as cópias dos documentos dos membros das famílias candidatas ao PNRA, promover o preenchimento do formulário padrão

(modelo do anexo 02). Ao retornar à Superintendência, os servidores realizam a inserção das informações no SIPRA, em módulo específico, criando a relação de acampados para o acampamento específico, individualizado nominalmente no sistema. Desse modo, entendemos, s.m.j., que os fatos que dificultam nosso pleno controle sobre a informação está mais diretamente ligado a dificuldade de se obter recursos para implementação de uma rotina de atualização das famílias acampadas. Ressalto, conforme fora dito acima, que iremos demandar junto à nossa Diretoria a adoção de um procedimento e o respectivo aporte financeiro com vista à manutenção, mínima possível, de atualização desses dados.”

f) “Com objetivo de aclarar mais sobre este ponto, informamos que a demanda pelo cadastramento de famílias acampadas é apresentada pelos movimentos sociais e sempre ocorre quando um determinado grupo de pessoas ocupam, geralmente, uma área próxima nas proximidades de uma propriedade rural para qual solicitam a execução da atividade de fiscalização da função social do aludido imóvel, visando, em caso de descumprimento do preceito constitucional, a sua desapropriação para fins de reforma agrária e, particularmente, atender àquelas famílias lá acampadas. Deste modo, quando do surgimento da demanda, deveremos efetuar o planejamento para execução do cadastramento, com base na quantidade de famílias indicada pelos movimentos e fazer gestão junto à Coordenação responsável, ligada à Diretoria de Obtenção, no INCRA/SEDE para que os recursos sejam descentralizados e então seja executado o serviço. Deste modo, entendo, s.m.j. e aberto à orientações, que só será possível definir o grau de eficiência ao final do exercício, quando for feito o balanço entre a demanda apresentada pelos movimentos sociais e o quantitativo de famílias efetivamente cadastradas pela SR, procedimento que deverá ser adota doravante visando atender à demanda apresentada.”

g) “Antes de abordar o fato, preliminarmente gostaria de esclarecer que passei à condição de gestor da Divisão de Obtenção, da SR/29, somente a partir do final do mês de dezembro de 2013, ou seja, não gerenciei a execução das atividades no exercício relatado. Quanto ao ponto especificamente, reitero o posicionamento esboçado ao final do item ‘e’, no entanto, embora entenda que nossa maior dificuldade ocorra devida às carências de pessoal e orçamentária, principalmente, estaremos empenhados em aprimorar ainda mais a execução das nossas atividades, trabalhando com escopo de aprimorar o controle sobre os candidatos ao PNRA que encontram-se congregados nos diversos acampamentos, distribuídos nos municípios que compõe a área de atuação da SR/29.”

Análise do Controle Interno

As manifestações apresentadas pelo gestor demonstram as fragilidades encontradas pela equipe de auditoria no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do PNRA.

Em que pese o gestor ter apresentado um fluxograma sobre a atividade e um pedido de capacitação por e-mail realizado em 2014, percebe-se que não existe um efetivo ambiente de controle, com rotinas claras e sistematizadas, levantamento de informações por meio de indicadores de eficácia e eficiência, análise contínua de pontos críticos e gargalos, uma política de capacitação efetiva e um fluxo permanente de informações entre o departamento operacional e alta administração da unidade.

Além disso, o SIPRA apresenta limitações em seus registros e, em que pese o gestor alegar que a atividade em si não apresenta “elevada complexidade”, deve-se registrar que o controle do passivo do programa, de maneira sistematizada e gerencial, é de fundamental importância, para a definição dos rumos da política pública em execução.

O gestor, em última análise, conclui que, além das dificuldades de controle dos acampamentos liderados pelos movimentos sociais, as limitações operacionais relativas a recursos humanos e financeiros impedem o conhecimento pleno da demanda reprimida da unidade.

Sobre este último aspecto, deve-se reconhecer que as limitações financeiras e de recursos humanos são encontradas em boa parte do Poder Executivo Federal, mas cabe ao gestor reunir esforços e priorizar o que há de mais relevante dentre as suas atividades essenciais, do qual se destaca conhecer a sua demanda reprimida, para fomentar as ações futuras.

Recomendações:

Recomendação 1: Até 31/12/2014, implementar mecanismos de acompanhamento sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), para obtenção e gerenciamento de informações, principalmente: - Definir processo referente ao repasse de informações à alta administração sobre ocorrências relacionadas à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA; - Definir papéis a serem desempenhados pelos responsáveis e colaboradores do processo de obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA; - Criar mecanismos para identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dos processos relacionados à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA; - Definir medidas regulamentares para gerenciamento de riscos potenciais; - Definir fluxo de informações e opiniões sobre os riscos entre os responsáveis por avaliá-los e gerenciá-los; e - Publicar normativo definindo os responsáveis pela execução de tarefas rotineiras relativas à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR-29.

2.1.5 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS



2.1.5.1 CONSTATAÇÃO

Atuação insuficiente e intempestiva da SR-29 na gestão das Transferências concedidas no âmbito da Ação 211A / PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento com prejuízo ao alcance dos objetivos definidos.

Fato

Foram avaliadas as transferências voluntárias concedidas pela SR-29, vigentes em 2013, no âmbito da Ação 211A / PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, as quais totalizaram no exercício sob exame o valor empenhado de R\$ 1.478.442,21 e liquidado e pago de R\$ 864.880,62. Da análise, verificou-se que o acompanhamento e fiscalização de tais transferências apresentam fragilidades, que prejudicam a efetividade da ação.

a) Atraso no início da obra do convênio SICONV nº 777572/2012

Conforme o relatório de visita técnica de acompanhamento de obras (fl. 504 do processo 54141.000579/2012-77), de 18/11/2013, os técnicos do INCRA/SR29, acompanhados do Secretário de Agricultura do município de Serra Talhada/PE, em 5 e 6/11/2013, efetuaram vistoria dos trechos de estradas que compõem o objeto do convênio SICONV nº 777572, constatando que as obras não haviam sido iniciadas, apesar da emissão de ordem de serviço para empresa contratada por meio de licitação.

b) Atraso na integralização da contrapartida do convênio SICONV nº 777572/2012.

Conforme cronograma de desembolso pactuado, a Prefeitura de Serra Talhada/PE (CNPJ 10.282.945/0001-05), deveria integralizar em agosto de 2013 o valor de R\$ 46.246,00. Entretanto, por meio de auditoria de acompanhamento, verificou-se que a referida integralização só ocorreu em março/2014, após recomendação emitida por meio do Relatório de Auditoria nº 201317133.

Destaque-se que, apesar do descumprimento por parte do conveniente foram liberadas as parcela, por meio das ordens bancárias 2013OB800846 e 2013OB800847, nos valores de 516.800,73 e R\$ 485.176,27, respectivamente, em 22/8/2013.

c) Atraso na integralização da contrapartida do convênio SICONV nº 774391/2012.

Conforme cronograma de desembolso pactuado, a Prefeitura de Petrolina/PE (CNPJ 01.460.333/0001-66), deveria integralizar R\$ 15.212,06, em julho/2013, R\$ 6.378,43 em dezembro/2013. Entretanto, por meio de auditoria de acompanhamento, verificou-se que a referida integralização só ocorreu em janeiro/2014, após recomendação emitida por meio do Relatório de Auditoria nº 201317133.

Destaque-se que, apesar do descumprimento por parte do conveniente foi liberada a parcela, por meio das ordens bancárias 2013OB800845 e 2013OB800844, nos valores de R\$ 302.322,11 e R\$ 86.767,31, respectivamente, em 22/8/2013.

d) Ausência de documentação comprobatória da execução do convênio SICONV nº 777572/2012

Por meio de consulta ao SICONV, verificou-se que, no relatório da fiscalização emitido em 20/12/2013, não constam as medições dos trechos executados, de modo que não é possível efetuar comparação com as metas pactuadas.

e) Ausência de documentação comprobatória da execução do convênio SICONV nº 774391/2012

Por meio de consulta ao SICONV, verificou-se que nos relatórios da fiscalização emitidos em 22/11 e em 5/12/2013, não constam as medições dos trechos executados, de modo que não é possível efetuar comparação com as metas pactuadas.

Tampouco, foram localizados no SICONV relatórios de execução e boletins de medição.

Causa

O Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente, destarte as competências delegadas/atribuídas, respectivamente, por meio da Portaria 485/2011 e do inciso XII do art. 132 e art. 22 do Regimento Interno, não adotaram medidas efetivas no sentido de evitar as falhas apontadas acerca da ausência *de planejamento detalhado, orçamento realista, comprovação de existência de contrapartida e previsão factível das fases do projeto e do prazo necessário para sua conclusão*” e seus efeitos negativos (orçamento subestimado, atraso nas integralizações de contrapartidas e início das obras na efetividade da ação. Tais falhas denotam a ausência de aderência aos normativos internos que tratam da formalização e execução de transferências (Manual de Monitoramento do Incra, Manual de Convênios do Incra, Ordens de serviços, etc).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 228, de 14/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, de 2/5/2014, acerca dos fatos apontados nas alíneas “b” e “c”. Destaque-se que não foram apresentadas manifestações/documentos acerca dos fatos apontados nas alíneas “a”, “d” e “e”.



“A afirmação do descumprimento por parte da conveniente da liberação das parcelas sem o depósito da contrapartida não merece prosperar, pois o depósito da primeira parcela e depósito da contrapartida deve obedecer ao cronograma de desembolso, ou seja, deveria ocorrer na mesma data, conforme previsto no art. 24 da Portaria Interministerial N.º507/2011(...)”

Análise do Controle Interno

Acerca das informações prestadas, mantém-se os fatos apontados pelas seguintes evidências:

- i) Acerca das alíneas “b” e “c”, estão evidenciados pelos documentos registrados no SICONV, ou seja, as integralizações de contrapartida ocorreram, em desconformidade, após os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.
- ii) Acerca dos fatos apontados nas alíneas “a”, “d” e “e”, a ausência de informações no processo do convênio e no SICONV impedem a avaliação da execução.

Face ao exposto, destarte o alinhamento da estratégia e as ações adotadas pela SR-29 com a estratégia do INCRA-Sede para provimento de infraestrutura nos assentamentos, verifica-se fragilidades quanto à sistemática adotada pela SR para acompanhar a execução e manter atualizadas as informações quanto à infraestrutura nos projetos de assentamentos.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar nos processos convênios firmados pela Superintendência todos os atos de gestão e os registros dos acompanhamentos efetuados por parte dos fiscais das avenças. Fazer constar tais registros também no SICONV ou outro sistema de registro de dados, de acordo com as características tecnológicas desse sistema, e/ou em mecanismo de acompanhamento implementado pela Superintendência. Para tanto, definir previamente o conteúdo e a forma desses registros.

2.2 DESAPROPRIACAO DE IMOVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRARIA

2.2.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Fragilidades no controle primário da Unidade ensejando a impossibilidade de confirmação da fidedignidade da Relação de Beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, no âmbito da



Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco - INCRA/SR-29, publicada no sítio da Autarquia na internet.

Fato

Durante os trabalhos de campo da auditoria foi solicitado ao gestor, em formato de planilha eletrônica, a relação atualizada de beneficiários contemplados a partir de 2008, onde constasse, no mínimo, nome, CPF, PA, código SIPRA do PA e do beneficiário.

O gestor, em resposta, encaminhou 216 arquivos digitais nominados por assentamento, contendo relatórios extraídos do SIPRA, no formato pdf, portanto, sem planilhamento.

Consultando o site do Incra sobre a Relação de Beneficiários, observou-se que a origem da informação também é o SIPRA, cuja pesquisa, em 8/5/2014, retornou um arquivo consolidado, no formato pdf, com 791 páginas, mas com fonte, relatório e data de emissão distintos dos relatórios apresentados pela unidade.

O objetivo da solicitação da CGU era a comparação do controle primário da Relação de Beneficiários da Superintendência com os dados publicados. Contudo, a SR-29 não demonstrou possuir este controle, organizado em formato de planilha eletrônica, tendo apenas uma relação, extraída do SIPRA, semelhante à publicada na internet.

Posteriormente, o gestor apresentou informações complementares, com o seguinte teor:

“Sobre as relações com indicativo de classificação das famílias beneficiárias do PNRA, podemos acrescentar que esta relação é gerada automaticamente pelo SIPRA – Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária, após inclusão dos dados das famílias candidatas. Através de consulta junto aos gestores do programa na SR, fui informado que infelizmente o relatório gerado quando a seleção das famílias não fica salvo no sistema, impossibilitando, destarte, sua reimpressão. No entanto, conforme informaram, para os projetos de assentamento mais antigos, no ato de processamento os relatórios eram impressos e colecionados em pasta apartada do projeto de criação. Atualmente, a rotina tem sido a inclusão dos relatórios no próprio auto de criação do projeto. Assim, prestadas as informações sobre nossa realidade, foi determinado aos servidores do serviço de implantação, onde também é gerenciado o SIPRA, para que efetuem as devidas buscas com propósito de levantar todas as planilhas existentes para posterior encaminhamento à CGU, bem como para que possamos atender à Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamentos (DT) e Coordenação Geral de Implantação (DTI), quando se tornar possível sua divulgação no sítio oficial da Autarquia.”

2.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Não estabelecimento de cronograma pela SR-29 do levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão, em conformidade com o disposto no item 3.2.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU 127/2013, verificou-se que unidade jurisdicionada não elaborou cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

No Relatório de Gestão, constam informações sobre a existência de um cronograma estipulado pelo INCRA/Sede, mas que a Superintendência Regional está aguardando orientações da Diretoria de Gestão Administrativa quanto aos procedimentos a serem implementados.

Instado sobre esse tema, durante os trabalhos de campo da auditoria, o gestor se pronunciou, por meio de um expediente sem numeração própria, protocolado sob o NUP 00215.000517/2014-97, em que foi anexada manifestação do Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, nos seguintes termos:

“No ano anterior (2012), foram realizadas pela Procuradoria desta Superintendência solicitações aos Cartórios de Registro, certidões dos imóveis rurais que se encontram como Projetos de Assentamentos. As certidões recebidas foram encaminhadas à Divisão de Administração – SR29A para o devido lançamento no Sistema a qual alegou não haver, na época, servidor capacitado para tal fim.

Deste modo, nos próximos 30 dias, será realizada análise das certidões que retornaram, reenvio de ofícios aos cartórios que não responderam e, de posse deste material, reencaminhar para a Divisão competente (SR29A), visando-se efetuar o registro atinente considerando que já existe servidor habilitado no sistema de registro de patrimônio, conforme informações da administração.”

Diante do exposto, confirma-se o não estabelecimento de cronograma pela unidade referente ao levantamento de informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade.

Causa

Ausência de implantação de diretrizes de planejamento com o intuito de regularizar a situação desses imóveis.

Nesse sentido, o Superintendente Regional, em desacordo com as competências previstas no inciso VIII do art. 132 e art. 22 do Regimento Interno, não adotou medidas que possibilitassem a criação de um cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro em contas contábeis específicas.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 14/5/2014.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas apenas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às Solicitações de Fiscalização emitidas pela CGU, e, portanto, foram inseridas no campo ‘fato’. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do Informativo contendo a íntegra da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar cronograma para o registro contábil dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas e atender aos subitens 9.2.6, 9.2.6.1, 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário.

2.2.2 AVALIAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

2.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Desconformidades nos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária na Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco - INCRA/SR-29

Fato

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão, verificou-se que a unidade jurisdicionada não elaborou cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados.



No Relatório de Gestão, no item 6.2 da Parte C do Anexo II (Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da SR), o Gestor informou apenas o seguinte:

“Foi registro no ativo imobilizado desta Autarquia de imóveis adquiridos para fins de reforma agrária, na conta contábil nº 1.4.2.1.1.22.64 – Imóveis a Registrar destinados à Reforma Agrária, que tem saldo de R\$ 3.777.616,25 e no exercício de 2013 o saldo da mesma estava zerado, ou seja, não houve movimentação.” (sic)

Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria apresentou os seguintes questionamentos à unidade:

“e.1) Apresentar, por escrito e assinado pelo responsável e em planilha eletrônica, conforme modelo em anexo a esta solicitação de auditoria (Planilha ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’), a relação dos imóveis desapropriados que ainda pertencem à Autarquia e dos imóveis já transferidos aos assentados sujeitos à reversão de domínio ao Incra, já registrados nas contas contábeis específicas de controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária.

e.2) Se houver imóveis não registrados nas contas contábeis 1.4.2.1.1.22.61, 1.4.2.1.1.22.62, 1.4.2.1.1.22.63, 1.4.2.1.1.22.64, 1.4.2.1.1.22.65, 1.4.2.1.1.22.66 e 1.4.2.1.1.22.67, justificar, por escrito e assinado pelo responsável.

e.3) Considerando que os registros nas contas contábeis específicas de controle dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária ainda pertencentes à Autarquia não estão devidamente individualizados (conta corrente) por tipo/natureza desses imóveis (gleba, galpão, fazenda, etc.) – conforme consulta SIAFI 2013 no órgão Incra, posição dezembro – apresentar, por escrito e assinado pelo responsável justificativas e esclarecimentos sobre o não atendimento ao subitem 9.2.6.1 do Acórdão 557/2004.

e.4) Caso existam imóveis sujeitos à reversão [coluna ‘Imóvel sujeito à reversão ao Incra’ cf. Art. 22, Lei 8.629/1993], considerando que não existem registros na conta 1.9.9.1.1.27.00 = BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO (Consulta SIAFI2013, >Balancete – Dezembro – Órgão 22201 – Incra), apresentar, por escrito e assinado pelo responsável, justificativas e esclarecimentos sobre a ausência do(s) registro(s) na referida conta 1.9.9.1.1.27.00 (item 9.2.6.2 do Acórdão 557/2004 – TCU).” (sic)

Como resposta, o gestor se pronunciou, por meio de um expediente sem numeração própria, protocolado sob o NUP 00215.000517/2014-97, em que foi anexada manifestação do Chefe da Divisão de Obtenção de Terras, nos seguintes termos:

“Preliminarmente, cabe consignar que muitos das ações estão afetas à Divisão de Administração, a quem cabe providenciar o registro contábil a partir da demanda gerada na Divisão de Obtenção.

Analisando os requerimentos apresentados nos itens que compõe o procedimento acima declinado, estamos fazendo a juntado de extrato obtidos no SIAFI apresentando a descrição de alguns bens imóveis que estão inseridos e informar que, objetivando promover a regularização dos dados efetivamente, foi emitido Ordem de Serviço nº 012/2014, com a indicação dos servidores do Serviço de Implantação de Projetos de Assentamento a saber (nomes omitidos): H. A. R., A. F. A., M. A. S. S. e E. E. B, os quais terão um prazo de 25 dias, após ciência da OS, para providenciarem o levantamento de todas as informações requeridas na planilha que veio anexa a SA.

Após conclusão dos trabalhos pela equipe da OS, os dados serão repassados para conhecimento da CGU e também para Divisão de Administração, responsável pela execução das atividades de registro no sistema de patrimônio e contábil, conforme requerido.”

Sobre os extratos do SIAFI citados pelo gestor, referem-se a notas de empenho de 2011, relativas à indenização de benfeitorias de alguns imóveis.

Destaque-se que o gestor não respondeu nenhum dos questionamentos da CGU, informando apenas que está adotando providências para regularização da situação dos imóveis.

Diante do exposto, verifica-se que:

a) os imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional não se apresentam registrados nas contas contábeis específicas do ativo para controle dos Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária, constando de forma consolidada na conta contábil 1.4.2.1.1.22.64 (IMÓVEIS A REGISTRAR DESTINADOS A REFORMA AGRÁRIA), que tem saldo de R\$ 3.777.616,25, conforme informação prestada no Relatório de Gestão e também confirmada em consulta ao saldo da conta contábil 1.4.2.1.1.22.00 (BENS DOMINIAIS NÃO-REGISTRADOS NO SIAPA), referentes aos registros efetivados no período de 2011 a 2013.

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

c) a SR-29 não apresentou informações sobre a existência de imóveis, no âmbito da UJ, sujeitos à reversão ao INCRA, conforme termos do art. 22 da Lei nº 8.629/1993. No exame à conta específica do ativo compensado 1.9.9.1.1.27.00 (BENS DE REFORMA AGRARIA SUJEITOS A REVERSAO), restou evidenciado que a Superintendência Regional do Incra no Estado de Pernambuco - INCRA/SR-29 não efetivou os devidos registros na conta requerida.



Diante do exposto, verifica-se a não implementação de cronograma para o registro contábil dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas específicas e o não atendimento aos subitens 9.2.6, 9.2.6.1, 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário.

Causa

Deficiência nas rotinas internas e designação de responsabilidades acerca dos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Nesse sentido, o Superintendente Regional, em desacordo com as competências previstas nos incisos III e VII do art. 132 e art. 22 do Regimento Interno, não adotou medidas que possibilitassem a criação de um cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores e implementação das ações para dar cumprimento aos subitens 9.2.6, 9.2.6.1, 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 3, de 12/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 14/5/2014.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas apenas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às Solicitações de Fiscalização emitidas pela CGU, e, portanto, foram inseridas no campo ‘fato’. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do Informativo contendo a íntegra da constatação.

Nesse sentido reiteram-se as fragilidades nos controles internos pela ausência de medidas que possibilitassem a criação de um cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro em contas contábeis específicas. Além disso, não implementou ações para dar cumprimento aos subitens 9.2.6, 9.2.6.1, 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário.

Recomendações:



Recomendação 1: Adote as medidas cabíveis para a inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial, atendendo aos subitens 9.2.6, 9.2.6.1, 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, quanto ao: - Registro de imóveis desapropriados que ainda pertencem a SR-29 em contas específicas do ativo real, que discriminem a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.); - Registro de imóveis já transferidos aos assentados, que podem reverter ao domínio da SR-29, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários; e - Registro de investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária nas contas dos respectivos imóveis.

2.2.3 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.2.3.1 CONSTATAÇÃO

Divergência nas informações prestadas no Relatório de Gestão da SR-29, relativas aos resultados da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, para o exercício 2013.

Fato

Ao ser questionado sobre os resultados (físicos e financeiros) relativos à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária), a SR-29 apresentou, como manifestação, expediente sem numeração própria, protocolado sob o NUP 00215.000517/2014-97, cujas informações estão estruturadas a partir dos itens contidos na solicitação de auditoria da CGU:

a.1) (...), informar as metas (físicas e financeiras) previstas e realizadas no exercício para a Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária):

“METAS (FÍSICA E FINANCEIRA) PREVISTAS:

A Ação 211B apresenta dois planos orçamentários, a saber: PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária e PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis para Reforma Agrária. No exercício de 2013, o INCRA/Brasília definiu a meta nacional para PO 01 de 45.000 hectares / R\$ 90.000.000,00 e para PO 02 de 315.250 hectares / R\$ 630.500.000,00 (anexo I: Plano Nacional de Ações 2013). Tais valores físicos / financeiros não foram descentralizados às SR's. A partir destes vetores, esta Superintendência estipulou no Plano de Ação desta Regional para o biênio 2013/14, a meta física de 4.411 hectares e o valor de R\$ 2.582.400,00 para pagamentos de benfeitorias e TDA's (anexo II: Plano de Ação da SR29). A meta física definida pela SR corresponde aos seguintes imóveis: Fazenda Rebeca, Fazenda Barro Alto, Fazenda Riacho Fundo, Fazenda Miranda/Genipapo, Fazenda Olho d'água de Pedro Raimundo, Fazenda Montivideu e Sitio Patos.

METAS (FÍSICA E FINANCEIRA) REALIZADAS:



No que se refere à realização das metas desta ação, no Plano Orçamentário PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária foi executado 874 ha referente à Fazenda Poço do Icó em Santa Maria da Boa Vista PE (anexo III: Planilha de monitoria SIR/Módulo de Monitoramento e avaliação – PO 01). No Plano Orçamentário PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis para Reforma Agrária, com a Portaria do MDA nº 86 (DOU nº 199, de 14/10/2013), suspendendo itens da Portaria do MDA nº 5 (DOU nº 23, de 01/02/2013), foram publicados os Decretos Presidenciais declarando de interesse social, para fins de reforma agrária, 08 propriedades correspondendo a um total de 4.286,5054 hectares de área visada dos imóveis Fazenda Rebeca, Fazenda Barro Alto, Fazenda Riacho Fundo, Fazenda Miranda/Genipapo, Fazenda Côcos, Fazenda Jatobazinho, Fazenda Montividéu e Sítio Patos (anexo IV: Planilha de monitoria SIR/Módulo de Monitoramento e avaliação – PO 02) foi apenas empenhados R\$ 417.350,47 referentes a 1.3071,1046 hectares (Imóveis: Fazenda Riacho Fundo, 263,0861 ha; Fazenda Rebeca, 106,5506 ha e Fazenda 1.001,4679 ha), do total de 4.286,5054 ha, sem gerar ordem bancária (anexo V: SIAFI2014-CONTABIL-DEMONSTRA-CONRAZO), portanto, não atingindo a meta desta ação.”

a.2) (...), apresentar análise crítica do gestor referente à Ação 211B (...):

“EVENTUAIS PROBLEMAS DE EXECUÇÃO:

Podemos enumerar como problemas que inviabilizaram o cumprimento na realização desta os itens a seguir: A longa estiagem nos municípios da nossa jurisdição (conforme se podem atestar nos Decreto nº 39.348, de 26 de abril de 2013 e Decreto nº 39.969, de 24 de outubro de 2013), que qualificam as propriedades como produtivas por razão de força maior (estiagem) fomentando a não desapropriação de áreas nesta situação em concordância com a Lei 8.629 (artigo 6º, Inciso 5º parágrafo 7º); o entrave de se adquirir áreas pelo Decreto 433/92 na forma de pagamento vigente (utilizando Títulos com resgate posterior – TDA’S); a exigência de elaboração do Estudo sobre a Capacidade de Geração de Renda (ECGR, Portaria/MDA nº 05, de 31 de janeiro de 2013) sem o devido normativo ou instrução orientando como executá-lo; o movimento grevista dos Peritos Agrários Federais reivindicando melhores salários; e a falta de equipamento de proteção individual – EPI, requisitada pelos agrônomos, condicionante para realização dos trabalhos de campo).

ESTRATÉGIAS A SEREM ADOTADAS PARA CORREÇÃO DE EVENTUAIS DISTORÇÕES NOS RESULTADOS EM RELAÇÃO ÀS METAS TRAÇADAS:

O Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis para Reforma Agrária desta ação 211B, é objeto de todo o trabalho elaborado no Laudo de Vistoria e Avaliação dos imóveis programado para o exercício. Nesta motivação, foram expedidas no exercício 04 Ordens de Serviços (OS’s nº 21/2013, 34/2013, 35/2013 e 39/2013) dando início às atividades do campo, conforme preceitua o manual da monitoria, correspondentes a 04 propriedades, visando à confecção dos Laudos e posterior



pagamento dentro do exercício. Infelizmente os referidos laudos não foram conclusos pelos problemas mencionados anteriormente.”

a.3) Em caso de não atingimento dos resultados (físicos e financeiros) relativo à Ação 211B (...), apresentar esclarecimentos/justificativas:

“Somente próximo do fim do exercício, publicou-se a Portaria do MDA nº 86 (DOU nº 199, 14/10/2013) excluindo temporariamente as disposições da Portaria/MDA nº 05, de 31 de janeiro de 2013 dos procedimentos de obtenção de imóveis rurais para fins de reforma agrária com Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF), finalizados até a data de sua publicação a saber: O mínimo de 15 famílias por assentamento, o limite máximo de 75 hectares, 40 mil reais por família e a elaboração do Estudo sobre a Capacidade de Geração de Renda (ECGR). Como resultado, foi publicado no Diário Oficial da União de 27/12/2013, o Decreto Presidencial declarando de interesse social, para fins de reforma agrária, a 08 propriedades correspondendo a um total de 4.286,5054 hectares de área visada (anexo VI: Decreto das 08 propriedades). Considerando a data da suspensão da Portaria/MDA nº 05, de 31 de janeiro de 2013 e ficou inviável se realizar no parco tempo os laudos pertinentes visando os pagamentos correspondentes, ficando para o exercício posterior.”

a.4) Nos casos de queda de desempenho da execução da Ação 211B, (...), informar as providências adotadas, os responsáveis pela implementação e o resultado de tais providências:

“Considerando os entraves relatados no item a.2, foram adotadas as seguintes providências: Expedições de Ordens de Serviços para elaboração dos Laudos de Vistoria e avaliação com indicação de responsáveis (OS's nº 21/2013, 34/2013, 35/2013 e 39/2013); publicação de edital de compra de imóveis via Decreto nº 433/92, (anexo VII: DIARIO DE PERNAMBUCO, de 19/06/2013) em virtude da longa estiagem que qualificam as propriedades como produtivas em concordância com a Lei 8.629 (artigo 6º, Inciso 5º parágrafo 7º) inviabilizando a obtenção de terras por desapropriação; No que se refere a falta de equipamento de proteção individual – EPI para os Peritos Agrários Federais, foi formalizado processo visando a compra dos mesmos (Processo nº 54.141. 001668/2013-11, Out/2013).”

a.5) Cópia digital de relatórios, empenhos e outros documentos acerca dos valores empenhados em 2013, para a Ação 211B. A partir de consulta ao SIAFI Gerencial, observa-se Despesas Empenhadas no total de R\$ 417.350,47, para a ação:

“O Valor total de R\$ 417.350,47 corresponde aos empenhos 2013NE000540 (R\$ 17.482,50), 2013NE000541 (R\$ 284.284,51) e 2013NE000542 (R\$ 115.573,46) referentes, respectivamente, aos imóveis denominados Fazenda Riacho Fundo, Fazenda Rebeca e Fazenda Jatobazinho (Anexos VIII: cópias de comprovantes de empenhos).”

Do Relatório de Gestão da unidade, item 3.2.1, a equipe de auditoria extraiu o seguinte resumo para os resultados da ação 211B:

Ação	Plano Orçamentário	Meta Física (Produto/Unidade)	Meta física (Valores)	Execução física	Despesa Empenhada (R\$)	Restos a Pagar (R\$)
211B	Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (PO 02)	Emissão de TDA (ha)	4.286,5074 (Imóveis do Banco do Brasil)	Não houve	417.350,47	417.350,47
211B	Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma AgráriaV (PO 01)	Emissão de TDA (ha)	Não houve expedição de TDA's	Não houve expedição de TDA's	Não houve expedição de TDA's	Não houve expedição de TDA's

Resumo do Quadro 5 do item 3.2.1 do Relatório de Gestão- Ações do macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária.

Ação	Plano Orçamentário	Meta Física (Produto/Unidade)	Execução física (RAP)	RAP Inscritos (R\$)	RAP Pagos	Restos a Pagar (R\$)
211B	Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (PO 02)	Emissão de TDA (ha)	-	165.285,70	-	165.285,70
211B	Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (PO 01)	Emissão de TDA (ha)	-	-	-	-

Resumo do Quadro 6 do item 3.2.1 do Relatório de Gestão- Ações do macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos – Execução de Restos a Pagar.

Considerando as informações do Relatório de Gestão, na parte referente ao item 3.2.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU 127/2013, em cotejo com as informações prestadas pelo gestor, inclusive no que se refere ao Plano Nacional de Ação, verificou-se o seguinte:



a) Não existem metas detalhadas no Plano Nacional de Ação 2013 para a ação 211B, por Superintendência Regional, o que impossibilita a verificação do cumprimento de metas por unidade. O gestor apresentou três versões desse plano (junho, agosto e novembro), sendo que, na última versão, as metas consolidadas são divergentes daquelas citadas pela Superintendência em sua resposta (PO 01 50.000 hectares/ R\$ 100.000.000,00; PO 02 310.250 hectares/ R\$ 620.500.000,00).

b) Segundo o gestor, com base no Plano Nacional de Ação 2013, foi estipulada a meta física para o PO 02 (pagamento de indenização inicial), para o biênio 2013/2014 em 4.411 hectares. Entretanto, no Relatório de Gestão, a meta física informada para o PO 02 é de 4.286,5074 hectares, com a indicação de se tratarem de “imóveis do Banco do Brasil”. O PO 01 (pagamento de indenizações complementares) não tem meta física informada no Relatório de Gestão, em que pese ter metas físicas nacionais.

c) A meta física informada no Relatório de Gestão para o PO 02 (4.286,5074 hectares) foi estipulada com base em decretos presidenciais, que declararam oito imóveis de interesse social, para fins de reforma agrária, no mês de dezembro/2013. Portanto, esse quantitativo não se refere à meta física planejada para o exercício 2013.

d) Não houve execução financeira no exercício 2013, segundo o Relatório de Gestão. Entretanto, a inscrição em restos a pagar no valor de R\$ 417.350,47, diz respeito, segundo o gestor, a três dos oito imóveis declarados em dezembro/2013 como de interesse social para fins de reforma agrária. Além disso, no Relatório de Gestão, o gestor informa a existência de R\$ 165.285,70 de RAP inscritos, mas que também não foram pagos no exercício, não havendo análise sobre esse valor.

e) Em que pese a informação no Relatório de Gestão de inexistência de execução financeira, bem como a inexistência de meta física para o PO 01 (pagamento de indenizações complementares), o gestor cita em sua manifestação que, em 2013, “*foi executado 874 hectares referente à Fazenda Poço do Icó, em Santa Maria da Boa Vista/PE*”, no referido plano orçamentário (PO 01). Entretanto, não apresenta pagamentos correlatos, nem documentação comprobatória dessa execução física.

f) No Relatório de Gestão, a unidade de medição para a meta física da ação 211B (“emissão de TDA”) é diferente das unidades constantes no Plano Nacional de Ação (“área obtida” – PO 02 e “área indenizada” – PO 01).

g) O gestor alega como problemas para o não atingimento dos resultados previstos para ação, de forma sucinta, a estiagem, as exigências legais (em especial, a forma de pagamento por TDA’s e a exigência de elaboração do Estudo sobre Capacidade de Geração de Renda – ECGR), a greve dos peritos agrários federais, a falta de equipamentos de proteção individual (EPI) e a demora na flexibilização da legislação, que somente ocorreu no final do exercício.



Portanto, diante do que foi exposto, ficam evidenciadas divergências no Relatório de Gestão da unidade, bem como o não atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos referentes ao que foi planejado para a Ação 211B, no exercício 2013.

Causa

Verifica-se que o não atingimento dos resultados da ação ocorreu principalmente por fatores sobre os quais a SR-29 não pode atuar: estiagem, marcos legais, a forma de pagamento por TDA's, a exigência de elaboração do Estudo sobre Capacidade de Geração de Renda – ECGR), a greve dos peritos agrários federais e falta de recursos orçamentários/financeiros.

Entretanto, verifica-se falha na avaliação no monitoramento e avaliação dos resultados da ação. Nesse sentido, os Chefes de Divisão, dadas as competências delegadas/atribuídas, respectivamente, por meio das Portarias nº 711/2013 e nº 756/2013, estavam munidos de informações suficientes para reconhecer as inconsistências publicadas no Relatório de Gestão. Do mesmo modo, o Assistente de Planejamento e Controle, dadas as competências atribuídas por meio do inciso IV do art. 135 e inciso II do art. 112 do Regimento Interno, e o Superintendente, dadas as competências atribuídas por meio dos arts. 110 e 22 do Regimento Interno, devem atuar no efetivo acompanhamento da execução das ações da SR-29.

Manifestação da Unidade Examinada

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 14/5/2014.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve nova manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, após a que está transcrita no campo 'fato', a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir rotina de acompanhamento sobre os resultados (físicos e financeiros) relativos à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária), de modo a garantir análise quantitativa e qualitativa dos resultados, inclusive, fazer contar tais análises nos processos de contas.



2.3 PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CAMPO

2.3.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de atuação na execução, acompanhamento e monitoramento da Ação 210T - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior pela SR-29.

Fato

Para execução da Ação 210T - Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária, Programa 2066 – Reforma Agrária, no período de 2012 a 2014, a SR-29 firmou Termo de Cooperação firmado com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano – IF-Sertão/PE, com as seguintes metas (Processo 54141.000448/2011-17, fls. 9 a 62):

a) Metas Operacionais: formar 40 alunos em Técnico em Agropecuária integrado ao Ensino Médio.

b) Metas Intermediárias: com o curso organizado em nove etapas de atividades, com realização no período de novembro/2011 a dezembro/2014 (três anos letivos), em regime de alternância, que compreende períodos de Tempo Escola (TE) intercalados com períodos de Tempo Comunidade (TC), a cada etapa, com a seguinte carga horária:

- Disciplina de Formação Geral: 1.280h
- Disciplina da Formação Profissional: 1.266
- Estágio: 400h
- Total: 2.946h (Tempo Escola: 1776h e Tempo Comunidade: 770h)

c) Metas Finais: Diplomas técnicos com habilitação para os concluintes se credenciarem no CREA.

Em 2013, a execução do curso ficou sob a responsabilidade do IF-Sertão/PE, destarte tratar-se de ação incluída no Plano de Ação do INCRA SR-29. Deste modo, o INCRA SR-29 não comprovou o atendimento das obrigações pactuadas por meio de termo de cooperação (Processo 54141.000448/2011-17, fls. 114 a 118), quais sejam:

“1. Apoiar, através de seus servidores do Núcleo de Educação do Campo e Cidadania/Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, as ações do Ajuste de Cooperação Técnica;

2. Disponibilizar os recursos logísticos necessários à plena realização das atividades previstas, em consonância com os procedimentos administrativos internos pertinentes dos 40 alunos do curso Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrado em Agropecuário do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão de Pernambuco;



3. Disponibilizar infraestrutura para hospedagem dos 40 alunos durante o desenvolvimento integral do curso, e informações para a realização plena do objeto deste Termo de Cooperação Técnica, desde que previamente aprovado entre as partes;
4. Acompanhar e fiscalizar a execução do presente Ajuste de Cooperação Técnica, avaliando os resultados e realizando visitas ao local de execução de atividades;
5. Analisar os relatórios parciais e final de atividades encaminhados pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão de Pernambuco”.

Por meio da solicitação de auditoria nº 201407461 - 210T - 1, em 15/4/2014, foi requerida a apresentação de cópias digitalizadas de relatórios de execução, documentos gerais emitidos pelo IF-Sertão, grade de horário em 2013. A asseguradora da ação limitou-se a apresentar cópia de e-mail enviado pela Coordenadora do IF-Sertão/PE, com os seguintes dados:

- Grade de horários;
- Informação que não foram localizadas as frequência dos alunos;
- Cronograma das etapas III e IV, com informação que sofreram alterações.

Face ao exposto, resta comprovada a ausência de acompanhamento e execução por parte do INCRA SR-29 acerca da ação 210T, de modo que não restou evidenciado o atendimento às metas propostas (quais sejam, as metas intermediárias e carga horária por ano letivo, previstos na proposta pedagógica).

Causa

Fragilidades no ambiente de controle da ação, haja vista a ausência de aderência ao Termo de Cooperação pactuado, no sentido de cumprir os deveres previstos no referido termo e na proposta pedagógica. O Superintendente Regional, o Chefe da Divisão de Desenvolvimento e a Asseguradora da Ação não detêm documentos acerca da execução da ação, indicando que os agentes citados, não cumpriram suas competências delegadas, respectivamente, por meio do Inciso XII do art. 132 e do art. 22 do Regimento Interno do INCRA, da Portaria nº 485/2011 e da Ordem de Serviço nº 24/2013, repassando para o IF-Sertão a responsabilidade integral para a execução da ação.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 228, de 14/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, de 2/5/2014:

“Informo que durante o ano letivo de 2013, conforme documentação que já lhe foi encaminhada, o Termo de cooperação encontrava-se em tramitação para a sua celebração com o devido destaque orçamentário, fugindo assim a governabilidade desta regional, saliento ainda, que durante o ano de 2013 o mesmo tramitou nas vias administrativas da própria instituição de ensino em questão, sendo encaminhado à SR-29 apenas em 2014, quando foi de pronto analisado e encaminhado a Brasília, onde encontra-se em análise, ultrapassando totalmente as responsabilidades cabíveis a esta unidade, informo ainda que a tramitação deste na Sede está sendo acompanhado pelo setor responsável da unidade.

Ressaltando, portanto, que por encontra-se em tramitação para o devido destaque orçamentário, não fazia sentido a SR-29 solicitar recurso para custear a logística que já estava acontecendo.

Acrescento ainda, que houve eleição na Instituição de Ensino e que a nova gestão entendeu que os alunos do PRONERA deveriam ficar acomodados nas próprias dependências, visto que a mesma já oferece aos seus alunos regulares hospedagem e alimentação, sendo, portanto, dispensável a esta unidade ofertar este item.

Vale salientar ainda, que em todo o processo o setor responsável desta unidade se fez presente no acompanhamento e nas discussões que resultaram nas etapas que aconteceram em 2013.

Acrescento ainda, que todas as informações solicitadas por sua senhoria só não lhe foram encaminhada, na ocasião, porque o IF encontra-se em greve por tempo indeterminado, tendo seus portões fechados pelo comando de greve, conforme acrescei na última resposta, apenas por isso foram encaminhados a correspondências digitais, visto que não pude ter acesso às documentais, entretanto, demonstrando a existência das etapas, e portanto, continuidade do curso, conforme questionamento”.

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cumpre destacar que foi comprovada a realização de etapas em 2013. Entretanto, não restou comprovado o real cumprimento das metas intermediárias previstas na proposta pedagógica (Processo 54141.000448/2011-17, fls. 9 a 62), haja vista que não foi apresentado relatório/documento que evidencie atendimento aos itens 1, 4 e 5 do termo de cooperação (Processo 54141.000448/2011-17, fls. 114 a 118) e outros itens da proposta pedagógica, principalmente:

- a grade de disciplina efetivamente executada;
- comprovação de atividades de Tempo Escola e Tempo Comunidade;
- oferta de logística (transporte dos projetos de assentamentos para Petrolina, material didático, material de expediente);
- o acompanhamento da execução por parte do INCRA;
- índice de desistência/reprovação.

Face ao exposto, resta claro que a SR-29 não adotou providências no sentido de observar as determinações do Termo de Cooperação, demonstrando fragilidades nos controles internos.

Recomendações:

Recomendação 1: Fazer constar nos processos de termos de cooperação firmados pela Superintendência todos os atos de gestão e os registros dos acompanhamentos efetuados por parte dos fiscais das avenças. Para tanto, definir previamente o conteúdo e a forma desses registros.

2.4 ORGANIZACAO DA ESTRUTURA FUNDIARIA

2.4.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.4.1.1 INFORMACÃO

Convênio vigente em 2013, no âmbito da Ação 210U - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais.

Fato

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da ação 210U – PO 0B – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais – Gestão de Terras Públicas em decorrência na necessidade de atendimento ao estabelecido pela Corte de Contas, no sentido de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos referentes à ação. Registra-se que foram incorporados os resultados das auditorias (inseridas no âmbito do Acompanhamento Permanente da Gestão) realizadas durante 2013.

A ação 210U – PO 0B – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais – Gestão de Terras Públicas tem por finalidade a realização de trabalhos de identificação, levantamento ocupacional, atualização cadastral, vistoria, georreferenciamento, análise processual, titulação das ocupações rurais, pagamento de indenizações, qualificação dos beneficiários da regularização fundiária e seu público potencial, além da definição de diretrizes de políticas agrária e agrícola e a manutenção de sistemas e cadastros eletrônicos de uso nacional, por meio da atualização de bancos de dados, e demais medidas de cunho operacional, inclusive o apoio aos Estados na implementação do Cadastro de Terras e modernização de cartórios correlatos, com vistas à legalização de imóveis rurais e otimização do alcance dos resultados da regularização fundiária em todo o País.



Essa Ação se insere no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, no âmbito do objetivo “0419 - Identificar, discriminar e arrecadar as terras devolutas, destinar as terras públicas e executar a regularização fundiária nas terras federais e nas estaduais, em parceria com os respectivos governos, para a democratização do acesso a terra, com condições simplificadas para imóveis rurais pequenos e médios, bem como para a promoção dos direitos territoriais das populações quilombolas, povos indígenas e outras comunidades tradicionais, e contribuir para o combate da pobreza no meio rural”.

A implementação da Ação em 2013, ocorreu de forma descentralizada, por meio do convênio:

Número do convênio SICONV	751754/2010
Número Original	01000/2010
Objeto	Execução de cadastro georreferenciado de imóveis rurais e regularização fundiária de posses, através de levantamento, identificação, georreferenciamento e caracterização da malha fundiária dos municípios de Araripina e Ferreiros no Estado de Pernambuco, contribuindo com a implantação do cadastrado de imóveis rurais de uso múltiplo.
Conveniente	INSTITUTO DE TERRAS E REFORMA AGRARIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO – ITERPE
Valor do convênio	R\$ 2.540.396,60
Contrapartida	R\$ 551.923,40
Valor Liberado	R\$ 601.794,10
Data de início	31/12/2010
Data de término	01/12/2014

Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UJ, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, relativos à ação, planejados ou pactuados para o exercício de 2013, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se o não atingimento do quantitativo previsto para:

- Emissão de certidão de certificação;
- Regularização fundiária imóveis rurais; e
- Georreferenciamento das áreas pendentes.

2.4.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.4.2.1 CONSTATAÇÃO



Risco de inexecução do objeto do convênio SICONV nº 751754/2010, por capacidade operacional deficiente da Conveniente, haja vista o implemento de 3% após três anos de vigência.

Fato

Verificou-se que o convênio SICONV nº 751754/2010, firmado com o Instituto de Terras de Pernambuco – ITERPE em 2010 vem descumprindo os cronogramas pactuados mediante termo de convênio e termos aditivos.

O cronograma original do convênio previa a execução no período de janeiro de 2011 a março de 2012, com a previsão de regularizar 2.413 imóveis e o cadastrar e georeferenciar 193.900 hectares. Entretanto, verifica-se o risco de inexecução do objeto, conforme detalhado a seguir:

a) Falhas técnicas na execução de georreferenciamento realizada no período de 2010 a 2013, com entrega de material de baixa qualidade técnica, para avaliação da SR-29. Nesse sentido, verifica-se o descumprimento dos termos acordados no aditivo, haja vista que os relatórios de acompanhamento emitidos, pela fiscalização interna da SR-29, a partir de abril/2013, do total de sete relatórios analisados, para um foi emitido parecer desfavorável e para os demais foram apresentadas pendências;

b) Em 2013, conforme o cronograma apresentado no anexo III do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 56/2013, de 9/10/2013, após pactuação de termo aditivo, havia previsão de emissão de 828 títulos no período de 31/7 a 8/11/2013 (meta I, fase 2.8) e de 414 títulos no período de 15/10 a 19/12/2013 (meta I, fase 2.9), totalizando 1.242 títulos. Entretanto, apenas 68 títulos foram emitidos e foram descumpridas outras metas pactuadas para o período, como evidenciado a partir da resposta encaminhada pela SR-29 ao Item ‘C’ da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – 210U – 1:

Meta	Especificação	Etapa ou fase	Qtde	Termino	FISCALIZAÇÃO
II	Execução do georreferenciamento (campo e escritório) e preenchimento de declaração de propriedade rural	1.5	38.780	14/9/13	<i>Não executado no prazo exigido.</i> <i>Na data de 19/09/2013, os fiscais técnicos aprovaram para produção das peças técnicas de 342 imóveis rurais, com um valor de área total de 4.845,7023 hectares, conforme Relatório Técnico Nº 09, folhas 1627 à 1691, mais o Relatório de Correções Exigidas inseridas no processo administrativo 54141.000557/2010-45 do Convênio nº 751754/2010.</i>
		1.6	19.390	25/10/13	<i>Não executado no prazo exigido.</i>



Meta	Especificação	Etapa ou fase	Qtde	Termino	FISCALIZAÇÃO
		1.7	29.085	20/12/13	Último trabalho de fiscalização de campo foi no dia 21/11/2013, conforme entrega do Relatório Técnico nº 11, folhas 1770 à 1812. Até esta data, a Conveniente realizava alterações e melhorias no trabalho de campo para a entrega de 240 imóveis rurais, com uma área aproximada de 300,0000 hectares e apresentação de documentação comprobatória de especificações técnicas exigidas. Conforme MEMO/INCRA/SR-29/MSF/CRC/Nº03/2014, folha 1990. Após todos o atendimentos, realizamos o aceite dos 240 imóveis rurais.
	Recebimento e conferência (Atesto) de peças técnicas.	2.0	828	14/10/13	Não executado no prazo exigido.
		2.1	414	24/11/13	Os fiscais técnicos receberam os primeiros materiais no dia 10/12/2013, conforme Relatório Técnico nº12, folhas 1872 à 1887, referentes a 237 imóveis analisados, sendo aprovados somente 201 peças técnicas. No mês de Fevereiro/2014, os fiscais receberam outra remessa de peças técnicas, num total de 51 peças, conforme Relatório Técnico nº14, folhas 1981 à 1989.

E complementando o quadro acima, a SR-29 informou que 514 lotes “estão com o trabalho de campo aprovado, dependendo apenas de complementação administrativa dos processos individuais de regularização para emissão dos títulos, no exercício de 2014, até o mês de março, foram expedidos outros **96 títulos**, e os demais estão sendo saneados para que sejam emitidos os respectivos títulos.

Cabe ainda destacar que os fiscais do INCRA estarão em Araripina durante o mês de maio para fiscalizar e avaliar a entrega pelo ITERPE de aproximadamente **30.500 hectares** de área demarcadas. Também foram entregues outros 5.000 hectares demarcados em Ferreiros, totalizando em torno de 35.500 hectares, correspondendo a 455 imóveis, que após fiscalização e recebidos ensejaram na possibilidade emissão de respectivos títulos, totalizando em mais de 40.000 hectares georreferenciados e possibilidade de titulação de mais 1.000 lotes.

Assim, podemos dizer que após árdua batalha objetivando sanear diversos problemas técnicos, hoje, embora tenhamos lamentável atraso na execução do convênio,



decorrência de diversos fatores já relatados em oportunidades anteriores, estamos conseguindo recepcionar um produto de qualidade e que irá beneficiar diretamente ao agricultor, objetivo principal da atividade administrativa praticada por nos, servidores públicos.

Por fim, ressaltamos que desde até agora só foi liberada a primeira parcela dos recursos previsto para execução do convênio. Até agora temos sistematicamente trabalhado com o fim precípua de conseguir a efetividade da aplicação desses recursos, objetivando ultimar o benefício proposto aos pequenos agricultores, principalmente os que já tiveram parte da atividade executada; seja com medição de seus imóveis, seja com montagem do processo individual de regularização fundiária, e que certamente se viriam frustrados, caso ao final não tivessem em mãos o título de seus imóveis. Não só o papel (título), mas sim um documento confiável e representativo da realidade de suas propriedades”. (sic)

Destarte a atuação da SR-29 para conclusão dos serviços referentes à primeira parcela liberada, verifica-se a reincidência quanto ao não atingimento dos resultados qualitativos e quantitativos da ação, haja vista que, após três anos de vigência, apenas 3% da meta prevista foram executados. Nesse sentido, as providências adotadas pela SR-29, acerca de pactuação de novos cronogramas e prazos, vêm se mostrando insuficiente para cumprimento do objeto total.

c) O cotejo entre os dados da execução financeira e da execução física do convênio SICONV nº 751754/2010 resultou na incompatibilidade do alcance da meta física de 3%, em 2013 (não houve execução nos exercícios anteriores), com a execução de 23% da meta financeira do referido convênio.

Acerca da execução financeira, ocorreu a liberação de R\$ 601.794,10 em 05/04/2011, demonstrando um descompasso, ou seja, liberações de recursos antecipadas em relação à execução física, que após mais de dois anos de execução, dos 2.413 títulos previstos, apenas 68 títulos foram emitidos.

Face ao exposto, resta claro a ausência de capacidade operacional do ITERPE. Mas, a SR-29 vem justificando a continuidade do convênio com o referido Instituto, como por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 56/2013, de 9/10/2013, nos seguintes termos:

“1 - Em sua essência a Ação 2110 a ser executada no Estado de Pernambuco requer intervenção do ITERPE uma vez que as áreas devolutas são originalmente de domínio do Estado e objetivo final da Ação é Regularização Fundiária com emissão de títulos de propriedades;

2 - Lei que institui o ITERPE como responsável pela gestão das terras públicas do Estado de Pernambuco é a Lei Estadual de nº 13.900/20096”. (sic)

Não se verifica a inviabilidade de contratação ou pactuação de acordo com outra entidade diferente do ITERPE, haja vista que a maior parte dos recursos é aplicada no

cadastramento e georeferenciamento dos imóveis e tais atividades foram terceirizadas pelo ITERPE, com contratação de empresas que se mostraram inabilitadas para execução.

Destaque-se que, a execução do georeferenciamento em desacordo com as normas, impede a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e impossibilita a conclusão da regularização fundiária, prejudicando a situação de posseiros, pequenos e médios agricultores rurais, não permitindo:

- acesso ao crédito rural;
- acesso à assistência técnica e extensão rural;
- inclusão em programas sociais;
- proteção à propriedade e diminuição de conflitos agrários; etc.

Causa

Os resultados da ação foram afetados negativamente em decorrência da baixa capacidade operacional da instituição executora e das fragilidades no ambiente de controle da ação.

A Chefia da Divisão de Ordenamento Fundiário e o Superintendente Regional, em função das competências que lhe foram delegadas, respectivamente, das Portarias nº 711/2013 e nº 756/2013 e do Inciso XII do Art. 132 e Art. 22 do Regimento Interno do INCRA, não adotaram providências no sentido de buscar outra forma de execução da ação, haja vista que o descumprimento das metas pactuadas vem se repetindo desde 2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 228, de 14/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, de 2/5/2014:

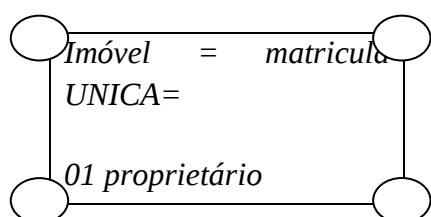
“Inicialmente esclarecemos que a terceirização dos serviços de georeferenciamento foi previsto no termo de convênio, inclusive, com previsão de custos da contratação na memória de cálculo, que segue em anexo.

Salientamos que os serviços de georeferenciamento não podem ser desvinculados da situação jurídica do lote ou imóvel e suas informações cadastrais, uma vez que, a realização do georeferenciamento antes do conhecimento da situação jurídica do imóvel traria duplicidade de trabalho. A titulação depende do georeferenciamento,



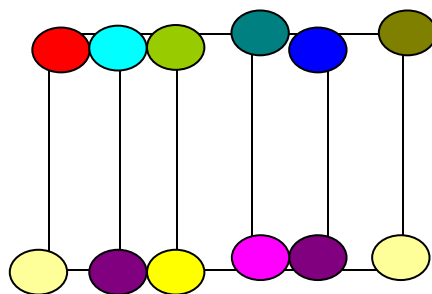
cadastro e conhecimento da situação jurídica do imóvel (domínio, domínio/condomínio, domínio/cessão de direitos hereditários e posse por simples ocupação ou posse litigiosa. Caso o INCRA realize os serviços de georeferenciamento antes das etapas supracitadas poderia muitas vezes ter a necessidade de retrabalho, pois, por exemplo, um condomínio no qual existem 05 proprietários com frações ideais, traria aos serviços do georeferenciamento sem a informação jurídica, a informação sobre o imóvel parcelado, mas a matrícula do imóvel é única e logo, haveria a necessidade do retorno a campo para novo georeferenciamento para a sobreposição das informações sobre a situação jurídica.

SITUAÇÃO 01



SITUAÇÃO 02: Imóvel-Matrícula ÚNICA

05 proprietários



Neste caso o georreferenciamento deveria ser feito nos quatro vértices conforme a situação 01, Todavia, sem o conhecimento da informação jurídica seriam materializados 08 vertices centrais conforme exemplo abaixo, com geração de cinco memoriais descritivos e cinco plantas georreferenciadas para um único imóvel, quando há previsão na Lei n.º 6015 de 1973 (Lei de Registros Públicos) da matrícula única por imóvel”.

Em relação ao apontamento acima, que não merece prosperar, informamos que esta gestão tem permanentemente adotado medidas para que a conveniente apresente o objeto pactuado. Ratificando pronunciamento anterior, é mister registrar novamente que, a avença teve sua execução prejudicada em 647 (seiscentos e quarenta e sete) dias pelos fatos abaixo narrados e que estavam fora da governabilidade ora da concedente ora da conveniente, de acordo com a seguinte discriminação:

	DATA	PREJUÍZO EM DIAS
<i>Data celebração</i>	<i>13/12/2010</i>	
<i>Liberação 1.ª parcela</i>	<i>5/4/2011</i>	<i>113</i>
<i>Licitação concluída e contratação 1.º empresa</i>	<i>8/9/2011</i>	<i>156</i>
<i>Rescisão 1.ª empresa contratada</i>	<i>30/3/2012</i>	<i>204</i>
<i>Contratação e início execução 2.º empresa</i>	<i>5/6/2012</i>	<i>67</i>
<i>Greve dos servidores</i>	<i>20/9/2012</i>	<i>107</i>
LAPSO TEMPORAL QUE IMPACTOU NA EXECUÇÃO		647

O quadro acima demonstra que o atraso na liberação da 1.º parcela do recurso impactou em 113(cento e treze) dias de atraso. É sabido também, que os prazos legais dos procedimentos licitatórios têm que ser cumpridos, principalmente os de publicação dos Editais e contratos, portanto, entre a liberação e o início da execução após a contratação foram consumidos mais 156(cento e cinquenta e seis dias).

Após a contratação da empresa Duarte Luna para execução dos serviços de geocadastro e a constatação por parte da Conveniente da inexecução dos serviços, houve rescisão unilateral do contrato com a lacuna de 204(duzentos e quatro dias) no desenvolvimento dos trabalhos.

Após a contratação fracassada, fato fora da governabilidade da concedente, houve nova licitação, cumprimento de prazos e após 67(sessenta e sete dias) ocorreu a contratação e início da execução dos serviços de geocadastro pela 2.º empresa.

Somados aos quinhentos e quarenta dias de atraso na execução dos serviços por fatos supervenientes, os servidores do INCRA em greve por cerca de 107(cento e sete) dias, o que perfazem 647(seiscentos e quarenta e sete dias) de atraso na execução da avença.

Portanto, não merece prosperar a afirmação de providencias insuficientes do gestor, posto que, foram realizadas diversas ações na tentativa de minimizar os impactos sofridos no convênio pelos fatos supervenientes acima narrados, de forma nenhuma nos detemos apenas a pactuação de novos cronogramas com dilatação de prazos. Os cronogramas pactuados foram conseqüências das reuniões em busca de soluções com a conveniente e posicionamento dos nossos fiscais mediante o atraso e qualidade da

apresentação do produto na tentativa de apresentação do objeto do convênio em prol do interesse público.

Não merece prosperar afirmação de liberação antecipada de recursos, posto que, estava previsto no termo de convênio a liberação da primeira parcela de acordo com o cronograma de desembolso. Esta gestão está trabalhando no sentido do atesto dos produtos referentes a primeira parcela liberada de R\$601.794,10. Em relação a execução de 23% da meta financeira foram pactuados antes da celebração do convenio de acordo com o cronograma de desembolso e apresentação do produto(meta física).”(sic)

Análise do Controle Interno

Inicialmente, deve-se responsabilizar a conveniente também pelo atraso inicial de 113 dias, haja vista que nesse interstício o processo licitatório deveria estar em andamento, ou mesmo concluído, dado que o processo licitatório independia da liberação da parcela.

Os fatos ocorridos até 5/6/2012, com consequente atraso de 540 dias, resultam da ausência de capacidade operacional da conveniente para executar o convênio, como reiteradamente constatado pela CGU.

Resta claro que a ausência de efetividade da avença, dado que em 31/12/2012, após 1.114 dias de execução, a meta física atingida foi de apenas 3%. E, considerando que por outros meios, melhores resultados vêm sendo apresentados, verifica-se que não há obrigatoriedade de execução de todas as etapas até a titulação por meio de convênio com ITERPE. Inclusive, o Plano de Ação do INCRA 2013 contém previsão de “Realização de Regularização Fundiária por execução direta pela SR” no PO “09 - Regularização Fundiária – Regularização Fundiária de Imóveis Rurais”.

EXECUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO EM 2012 E 2013 (QTDE DE TÍTULOS)

FORMA DE EXECUÇÃO	2012	2013
Por execução direta pela SR 29	23	
Convênio 751754	129	68

Face ao exposto, consideram-se as providências adotadas pelo Gestor insuficientes dado que não houve regularização da execução, tampouco encerramento do convênio ou busca por outro meio de execução. Destarte, a atuação e o empenho da SR-29 em buscar o cumprimento da primeira parcela avençada e já paga, os resultados apresentam uma média de execução de 1% ao ano.



Ainda, acerca da incompatibilidade entre recursos liberados e execução física, as informações prestadas ratificam os fatos apontados haja vista que as liberações devem acompanhar, além do cronograma de desembolso, a apresentação do produto pactuado.

Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar a capacidade operacional da Conveniente para execução do objeto pactuado. Caso se verifique a impossibilidade de conclusão do objeto no prazo firmado, avaliar a oportunidade e a conveniência de buscar outra forma de execução da ação.

3 PROGRAMA DE GESTAO E MANUTENCAO DO MINISTERIO DO DESENVOLVIM

3.1 ADMINISTRACAO DA UNIDADE

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.

Fato

Acerca da situação quantitativa do quadro de pessoal, apesar do Gestor informar no Relatório de Gestão que a Unidade carece de pessoal, não têm sido desenvolvidas ações que permitam a reposição de pessoal, tais como requisição de pessoal a outros órgãos e esferas.

Além disso, verifica-se que a SR-29 possui um servidor cedido, fator que também contribui para a redução de sua força de trabalho. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461- 5-1, de 31/3/2014, foi requisitado “justificar, por escrito e assinado pelo responsável, a cedência da servidora Matrícula SIAPE nº 0720142, dado que reiteradamente o INCRA/SR29 vem acusando déficit de pessoal para execução das ações”. Entretanto, mesmo após a reiteração de tal solicitação em 15/4/2014, a SR-29 não apresentou documento ou informação acerca de tal requerimento.

Destaque-se que em 2012, na SR-29, foram nomeados três novos servidores, classificados no concurso realizado em 2010 e havia perspectiva de nomeação de sete classificados ao longo de 2013. Efetivamente, em 2013, ingressaram 14 servidores (sendo dois sem vínculo com a Administração Pública e os demais de carreira vinculada ao órgão) e foram contabilizados sete egressos (sendo um sem vínculo com a Administração Pública e os demais de carreira vinculada ao órgão).

Quanto à análise qualitativa do quadro de pessoal frente às necessidades da Unidade, não se verificam providências no sentido de identificar os fatores que reduzem a força de trabalho efetiva da Unidade, tampouco se comprova que a dificuldade na execução das ações administrativas e finalísticas derivam unicamente da deficiência no quadro de



peçoal, haja vista a ausência de ferramentas que permitam acompanhamento efetivo das atividades desenvolvidas, principalmente:

- ausência de indicadores gerenciais relativos a absenteísmo, acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, educação continuada, satisfação e motivação, disciplina, níveis salariais e demandas trabalhistas;
- ausência de mecanismos de mensuração que comprovam o excesso de demanda de serviços, por área, ação, programa;
- ausência de relatório de atribuições e responsabilidades por servidor/terceirizado/estagiário;
- ausência de relatório de atividades demandadas e executadas por servidor/terceirizado/estagiário.

Por meio do Anexo “S” do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 262/2013, de 10/5/2013, a SR-29 informou que as soluções para deficiência quantitativa dependem principalmente da Sede e que a Unidade buscava, para 2013, soluções no sentido de melhoria na distribuição da força de trabalho existente e na requisição de servidores de outros órgãos. No relatório de Gestão 2013, verifica-se que as providências adotadas se limitaram a “ações pontuais de realocação de servidores e mudança de chefias”.

E, por meio do Ofício/INCRA/SR-29/G/Nº 56/2013, de 9/10/2013, a SR-29 prestou as seguintes informações:

“1 - A governabilidade e disponibilização orçamentária para contratação de servidores público é de responsabilidade do MPOG, no âmbito do INCRA/SEDE foi ensaiada quantificação de mão de obra ideal. Regionalmente medidas de identificação e lotação são discutidas em CDR (ANEXO X - ATA DE CDR) de acordo com surgimento das demandas;

2 - Através de Memorando nº 174 o superintendente regional solicita dos chefes de divisão demanda de servidores por Ação desenvolvida na divisão.”

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461- 5-1, de 31/3/2014, foi requisitado apresentar as providências acerca do citado MEMO/INCRA/SR-29/G/Nº 174/2013. Entretanto, mesmo após a reiteração de tal solicitação em 15/4/2014, a SR-29 não apresentou documento ou informação acerca de tal requerimento.

Causa

Quantitativamente, a força de trabalho na SR-29 vem sofrendo redução ao longo do tempo por egressos, aposentadorias e ausência de concurso público para reforço do quadro de pessoal.



Qualitativamente, há influência de dois aspectos: o primeiro, que independe dos agentes da SR, é a dificuldade gerada a partir da quantidade e complexidade do monitoramento e avaliação das ações finalísticas.

No segundo aspecto, verifica-se a omissão do Superintendente Regional no sentido de não implantar controles efetivos de acompanhamento das atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas por servidor/terceirizado/estagiário, em desacordo com as competências atribuídas pelos Art. 22 e Art. 110 do Regimento Interno.

Manifestação da Unidade Examinada

Novamente, instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 9/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 14/5/2014.

Análise do Controle Interno

As considerações da unidade examinada foram apresentadas apenas no decorrer dos trabalhos de campo, em resposta às Solicitações de Fiscalização emitidas pela CGU, e, portanto, foram inseridas no campo ‘fato’. Não foi apresentada manifestação adicional após o encaminhamento do Informativo contendo a íntegra da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar mecanismo que permita planejamento e acompanhamento acerca de atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas por servidor/terceirizado/estagiário.

3.1.2 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Desconformidades na gestão de pessoal decorrentes de inconsistência no cálculo de gratificação.

Fato

Foram analisados os dados da folha de pagamento de dois servidores na unidade, representando 3,37% do total, com vistas a avaliar a gestão de pessoas, por meio da observância à legislação sobre remuneração, cessão, requisição de pessoal, bem como sobre a concessão de aposentadorias, reformas e pensões. Assim, por intermédio da



aplicação dos exames pela equipe, foram encontradas as inconformidades normativas e deficiências procedimentais, listadas no quadro a seguir:

Quadro 1 - Constatações da folha de pagamentos

Ocorrências	Fato	Quantidade	Impacto Financeiro no Exercício (R\$)
029 - Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	Por meio do Relatório de auditoria nº 201203476, foi recomendado o registro de remuneração extra SIAPE, para o(a) mesmo(a) servidor(a) cedido(a) ao Tribunal Regional Eleitoral. Em 08/10/2012, a SR-29 informou que tal servidor(a) recebe apenas auxílio alimentação, comprovando por meio do contracheque 4/2014. Como disposto no Decreto nº 3.887/2011, auxílio alimentação não é considerado remuneração, conforme entendimentos do Decreto nº 3.887/2001, combinado com a Portaria Normativa SRH/MP nº 02/2011.	1	Não se aplica.
047 - Vant Art. 184, Lei 1711 ou Art. 192, Lei 8112 - Tabela remuneratória do cálculo da gratificação é diferente da tabela de Remuneração do servidor.	Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461- 5-1, de 31/3/2014, foi requisitado informar “as medidas adotadas para as inconsistências identificadas”. A SR-29 não comprovou a adoção de medidas, tampouco apresentou cálculo da remuneração recebida pelo(a) servidor(a), demonstrando conformidade com o Art. 184, Lei 1711/1952 e Art. 192, Lei 8112/1990.	1	Impossível avaliar. A SR-29 não apresentou o cálculo que demonstre a regularidade do pagamento e comprove os ajustes necessários.

Causa

Deficiência de controles sobre as transações de folha de pagamento. Nesse sentido, verifica-se a omissão do Gestor de Pessoal, ao qual compete, conforme o disposto no inciso XII do art. 121 e no art. 110 em conjunto com o inciso III do art. 24 do Regimento Interno, coletar, conferir e sistematizar os dados da folha de pagamento.



Ainda, em desacordo com o art. 22 do Regimento Interno, verificou-se a omissão do Superintendente Regional no sentido de promover as restituições necessárias, mesmo após apresentação dos fatos por meio das Solicitações de Auditoria nº 201407461- 5-1, de 31/3/2014, e 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014.

.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 235, de 16/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014:

“Com relação a ocorrência 047, referente a solicitação de auditoria nº 201407461- 5-1, de 31/3/2014, todas as inconsistências foram sanadas, corrigindo-se a tabela do cálculo da gratificação. Segue anexo, para fins de comprovação, a ficha financeira (maio)”.

Análise do Controle Interno

A Unidade reconheceu a ocorrência da inconsistência apontada, informou que as inconsistências foram sanadas e apresentou a Ficha Financeira extraída do SIAPE, mês referência maio/2014. Entretanto, como não apresentou o processo e memória de cálculo, não foi possível elidir os fatos apontados. Tampouco, adotou providências acerca dos valores pagos indevidamente até abril/2014.

.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar o cálculo que comprove a regularidade do enquadramento a partir de maio/2014.

Recomendação 2: Efetuar o cálculo para os ajustes necessários e providenciar o ressarcimento acerca dos valores pagos indevidamente até abril/2014.

4 CONTROLES DA GESTÃO

4.1 CONTROLES EXTERNOS

4.1.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação acerca do cumprimento pela SR-29 das recomendações da CGU efetuadas por meio do Relatórios de Auditoria de 201305855.



Fato

Para verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas à SR-29 por meio de ações de controle em 2013, foi efetuada revisão do Plano Permanente de Providências, analisando as eventuais justificativas do Gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas para as recomendações efetuadas por meio do Relatório de Auditoria nº 210305855, que atendam a algum dos critérios relacionados na sequência. Destaque-se que as recomendações que não se enquadram em tais critérios, pendentes de atendimento, serão monitoradas via Plano de Providências Permanente.

- a) relativas às constatações que resultaram em certificação irregular ou regular com ressalvas no exercício anterior;
- b) que tenham relação com os temas que devem compor o relatório de auditoria de gestão, consoante estabelecido em Decisão Normativa específica do TCU que rege a apresentação das contas do exercício sob exame;
- c) relativas a constatações que, a juízo da equipe, tenham poder de impactar a gestão no exercício sob exame.

A tabela a seguir sintetiza as recomendações que atendem aos critérios propostos. Acerca de tais recomendações, cumpre destacar que todas se encontram pendentes e impactaram a Gestão 2013.

Item	Descrição Sumária	Recomendação		Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório
		Nº	Texto da Recomendação	
2.2.2.1 (46)	Ausência de providências referente a não execução do convênio, com prejuízo à regularização de imóveis rurais.	1	Providenciar aditivo de prazo, com elaboração de novo cronograma de execução das metas físicas. Em caso, de não cumprimento do novo cronograma, efetuar a Denúncia do convênio, que consiste na sua rescisão e instauração de TCE se houver dano ao Erário.	2.4.2.1
2.2.2.1 (46)	Ausência de providências referente a não execução do convênio, com prejuízo à regularização de imóveis rurais.	2	Antes da assinatura do termo aditivo, exigir a apresentação de prestação de contas parciais, acerca dos valores pagos até 2012 e não liberar novas parcelas até que as metas referentes aos valores pagos estejam plenamente executadas.	2.4.2.1
2.2.1.1 (47)	Ausência de avaliação de risco na escolha das entidades beneficiárias.	1	Exigir o cumprimento do cronograma físico pactuado no Convênio nº 751754/2010, aplicando as sanções cabíveis, no descumprimento.	2.4.2.1
2.2.1.1 (47)	Ausência de avaliação de risco na escolha das entidades beneficiárias.	2	Não liberar nenhuma parcela do Convênio nº 775976/2012, sem que o Convênio nº 751754/2010 tenha todos os serviços atestados.	2.4.2.1
2.2.1.1 (47)	Ausência de avaliação de risco na escolha das entidades beneficiárias.	3	Abster-se de firmar convênios com instituições que não demonstrem capacidade para realização do objeto do	2.4.2.1



			convênio.	
2.2.1.1 (47)	Ausência de avaliação de risco na escolha das entidades beneficiárias.	4	Avaliar a possibilidade de executar a ação 2110 - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais de forma direta, no que concerne às ações não exclusivas do ITERPE.	2.4.2.1
3.1.10.1 (55)	Ausência de atuação no sentido de exigir prestações de contas de convênios e/ou aplicar sanções cabíveis por não cumprimento das cláusulas pactuadas.	1	Até 30/08/2013, instituir e manter rotina de cobrança de apresentação das prestações de contas parciais e finais de convênios e instrumentos congêneres, com o respectivo registro do recebimento das mesmas nos sistemas de informação do governo federal pertinentes (SIAFI e/ou SICONV).	2.4.2.1
4.2.1.1 (56)	Ausência de utilização dos indicadores institucionais do INCRA/SR-29 no exercício de 2012.	2	Conforme os itens 1.1.2.3 do Relatório de Auditoria nº 201109237 e 6.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201203476 recomenda-se: Incluir na pauta de reunião do Comitê de Decisão Regional debate acerca da utilidade dos indicadores institucionais do INCRA/SR-29. A partir de proposta de cada Chefe de Divisão para os indicadores de sua área de atuação, estabelecer formas de utilização de tais indicadores na definição, reformulação e/ou readequação das ações e planos da unidade.	1.1.1.2.
5.1.2.4 (60)	Ausência de estrutura operacional para gestão do sistema CGU-PAD.	1.	Estruturar área para gestão de processos para apuração de responsabilidade e ressarcimento.	4.1.1.2
5.1.2.5 (61)	Não comprovação de providências acerca de recomendações da CGU para instauração de processos de TCEs, Sindicância e/ou Disciplinares.	1	Instaurar e concluir os processos para apuração de responsabilidade recomendados pela CGU nos Relatórios de Auditoria nºs 246629, 201109237 e 201203476.	4.1.1.2
5.1.2.7 (64)	Quantitativo de recomendações pendentes de atendimento superior a 25%.	1	Até 31/12/2013, a Unidade deverá adotar providências no sentido de sanar as falhas pendentes e apresentar relatórios de avaliações acerca do Plano de Contingências proposto, devendo a primeira checagem ser encaminhada até 30/08/2013 e a segunda em 31/12/2013.	4.1.1.2
5.1.3.1 (65)	Estrutura de controles internos do INCRA/SR-29 insuficiente para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações produzidas, a obediência às leis, a salvaguarda de seus recursos e a eficácia/eficiência de suas operações.	1.	Elaborar até 30/08/2013, plano para estruturação dos controles internos das áreas finalísticas e administrativa, com prazos e responsáveis.	4.1.1.2
5.1.3.1 (65)	Estrutura de controles internos do INCRA/SR-29 insuficiente para garantir, com razoável segurança, a	3	Observar os normativos: - Internos e da Sede; - Operacionais das ações finalísticas; - do Governo Federal para todas as áreas da Gestão; e - Legais.	2.1.1.1



	confiabilidade das informações produzidas, a obediência às leis, a salvaguarda de seus recursos e a eficácia/eficiência de suas operações.		
--	--	--	--

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da SR-29/Incra do Médio São Francisco/PE acerca das recomendações dos órgãos de controle, devido à ausência de adoção de providências efetivas para reaver cerca de 30 milhões, mediante TCE e processos administrativos junto a contratados, bem como morosidade na apuração de responsabilidades, pela não execução total ou parcial de objetos conveniados/contratados e superfaturamentos no valor de R\$ 2.170.996,60.

Fato

A CGU vem evidenciando a morosidade do INCRA Sede e da SR-29 na instauração e conclusão de PADs e TCEs e providências efetivas acerca de aplicação de penalidades, especialmente, ressarcimento ao erário. E, desde 2009, vem emitindo recomendações no sentido de elidir tais falhas, como demonstrado a seguir.

a) Disponibilizar os instrumentos necessários (legislação, treinamentos e acompanhamento) para que se instaurem tempestivamente as Sindicâncias, os PADs e as TCEs, bem como para que sejam cumpridos os prazos legais e que se apurem devidamente os fatos e se apliquem as devidas penalidades (relatório 246649, constatação nº 18, recomendação nº 1 e constatação nº 19, recomendação nº 1);

b) Instituir rotinas que permitam a instauração tempestiva de TCE, bem como da efetiva identificação do responsável e quantificação do dano ao Erário (relatório 201109237, constatação nº 14, recomendação nº 4);

Ainda, o verifica-se o descumprimento ao disposto no item 2.2 da Portaria CGU nº 807/2013 e ausência de providências, destarte a quantidade e total de recursos liberados para os convênios em situação de inadimplência:

Número Convênio	Situação	Valor Convênio	Valor Liberado
424665	Inadimplente	7.000,00	7.000,00
451714	Inadimplente	100.000,00	100.000,00
478607	Inadimplente	4.000,00	4.000,00
480779	Inadimplente	213.299,10	213.299,10
487038	Inadimplente	29.062,25	29.062,25
494117	Inadimplente	12.000,00	12.000,00
509102	Inadimplente	102.000,00	102.000,00
511293	Inadimplente	20.000,00	20.000,00



515606	Inadimplente	17.802.549,49	12.078.934,92
516964	Inadimplente	155.500,00	155.500,00
517408	Inadimplente	2.159.595,84	2.159.595,84
517606	Inadimplente	8.000,00	8.000,00
517610	Inadimplente	20.000,00	20.000,00
528221	Inadimplente	401.397,41	401.397,41
533922	Inadimplente	5.845.727,68	5.786.685,25
627627	Inadimplência Suspensa	1.619.394,33	1.619.394,33
605571	Inadimplente	3.713.102,00	2.037.842,00
652368	Inadimplente	4.041.054,32	4.041.054,32
Total (R\$)		36.253.682,42	28.795.765,42

c) Estruturar área para gestão de processos para aplicação de penalidades (relatório 201305855, Item 5.1.2.4 (Constatação 60), recomendação 1).

Em 9/10/2013, por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 56/2013, o Superintendente encaminhou o Plano Permanente de Providências, informando que a recomendação foi atendida. Entretanto, a SR-29 limitou-se a publicar a ordem de serviço SR-29/GAB nº 20/2013 para designar responsáveis pela inserção dos processos no sistema CGUPad. Nenhuma providência foi adotada para acompanhamento acerca dos fatos a seguir:

c.1) Ressarcimento ao erário dos valores pagos no âmbito dos contratos CRT/SR(29)PE/Nº04/2005, de 14/04/2005 e CRT/SR(29)PE/Nº 02/2005 que previam o pagamento de CPMF e que não foram aditados para a exclusão do tributo a partir de 01/01/2008, relatório de auditoria nº 246649, constatação nº 30, recomendação nº 1.

c.2) Aplicação de penalidades (instauração de tomada de conta especial e de processos de apuração de responsabilidade) acerca dos convênios SIAFI nºs 480779, 511293, 515606, 516964, 517408 e 528221, conforme o relatório de auditoria nº 246649, constatação nº 74, recomendação nº 2.

c.3) Devolução dos recursos financeiros transferidos para a ACAPE (Processo nº 54141.001562/2008-51), no montante de R\$ 1.736.000,00, conforme o relatório de auditoria nº 246649, constatação nº 96, recomendação nº 2.

c.4) Aplicação de penalidades acerca dos convênios SIAFI nºs 424665 e 448226, conforme o relatório de auditoria nº 201109237, constatação nº 14, recomendação nº 4.

Como tratado no item 9.1.2.4 (Constatação 102) do relatório de auditoria nº 246649/2009, foi evidenciada a celebração do Termo de Parceria SIAFI nº 652683 sem a devida comprovação da capacidade técnica-operacional do INSTITUTO CIDADANIA DO NORDESTE – ICN (CNPJ nº 06.003.967/0001-03) para prestação de serviços de assessoria técnica, com elaboração de PDAs, e, em análise aos pareceres elaborados pela Divisão de Desenvolvimento da SR-29 (processos nºs 54141000143-2013-04, 54141000215-2011-14, 54141000221-2011-63, 54141000222-2011-16, 54141000224-2011-05, 54141000230-2011-54, 54141000254-2011-11, 54141000256-



2011-01, 54141000397-2013-87, 54141000400-2013-62, 54141000416-2013-75, 54141000419-2013-17, 54141000437-2013-91, 54141001781-2013-05, 541410002472011-10), foi evidenciada ineficácia na execução do objeto deste termo de parceria, com inconformidades de: elaboração parcial, elaboração em desacordo com as exigências da Norma de Execução/INCRA/DD/nº 71/2008, inclusive com opiniões como o “Plano de Desenvolvimento do Assentamento do PA Esperança I é um documento inútil, imprestável, portanto, para qualquer finalidade”.

Entretanto, destarte as falhas constatadas na execução deste termo de parceria, a SR-29 vem pactuando aditivo de prazo ao contrato nº 4/2011, firmado com a mesma Entidade, por meio da Chamada Pública nº 1/2010, onde se verificou a inexecução das metas previstas acerca de elaboração de PDAs/PRA's, ratificando os fatos apontados em 2009, pela CGU, acerca de deficiência na capacidade técnica-operacional desta entidade.

d) Instaurar e concluir os processos para apuração de responsabilidade recomendados pela CGU nos Relatórios de Auditoria nºs 246649, 201109237 e 201203476. (Relatório de auditoria nº 201305855 - Item 5.1.2.5 – Nº Constatação: 61 – Nº Recomendação: 1). Nesse sentido, observa-se: o não atendimento às recomendações relacionadas a seguir:

d.1) Apuração dos fatos apontados pela Procuradoria Federal Especializada do INCRA-SR/29 e pela Auditoria Interna, no âmbito dos Processos nº 54141.001651/2008-05, 54141.001303/2007-49, 54141.002026/2007-91, 54141.001302/2007-02, 54141.004125/2008-99.

d.2) Acerca do processo 54141.000431/2008-56, Termo de Parceria nº SIAFI 627583, foi recomendado para “Apurar responsabilidade pela liberação de recursos no âmbito do Convênio SIAFI nº 627583 sem a prévia apresentação de projeto básico pelo Conveniente, mesmo com as reiteradas ressalvas realizadas por vários servidores do INCRA/SR-29 ao longo do Processo Administrativo nº 54141.000431/2008-56, com a ausência de indícios do início da execução do objeto e sem a realização de qualquer inspeção in loco por parte do INCRA/SR-29” (Relatório de auditoria 246649 - Nº Constatação: 054 - Nº Recomendação: 002).

d.3) Acerca do processo 54.141.001562/2008-51, apuração de responsabilidade quanto à transferência indevida de recursos financeiros para a Associação Cooperativa Agrícola do Estado de Pernambuco (ACAPE) (Relatório de auditoria 246649 - Nº Constatação: 096 - Nº Recomendação: 001), no montante de R\$ 1.736.000,00.

d.4) Acerca do processo 54141.000742/2008-15, Termo de Parceria nº 652683, apuração de responsabilidade quanto à celebração de Termo de Parceria e à liberação de recursos sem restar comprovada a capacidade técnica-operacional da empresa contratada (Relatório de auditoria 246649 - Nº Constatação: 102 - Nº Recomendação: 002).

e) Além das recomendações (pendentes) analisadas anteriormente, destaca-se a atuação da Unidade acerca de cinco convênios e termos de parceria pactuados para construção de sistemas de distribuição de água e irrigação.

Inicialmente, foram celebrados os convênios relacionados a seguir entre o INCRA-SR/29 e a OSCIP Fundação para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro - FUNDESA (CNPJ Nº 05.888.454.0001-64):

Nº do Convênio	Valor	Valor Liberado
517408	2.159.595,84	2.159.595,84
528221	401.397,41	401.397,41
533922	5.845.727,68	5.786.685,25
TOTAL		8.347.678,50

Por meio dos referidos convênios seriam executadas as obras referentes à captação e adução de água dos sistemas de distribuição de água e irrigação de Projetos de Assentamentos. Entretanto, as obras de execução de captação, apresentam vícios graves, tais como execução parcial ou não funcionamento dos sistemas como previsto. Nesse sentido, todos os convênios relacionados encontram-se em situação de inadimplência, conforme recomendação nº 1 da constatação nº 73 do relatório de auditoria nº 246649, entretanto sem instauração e conclusão de TCE. Ainda, não se verificou a aplicação de penalidades acerca dos convênios SIAFI nºs 517408, 528221, 533922, conforme o relatório de auditoria nº 246649, constatação nº 73, recomendação nº 2.

Por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº86/2014, de 26/2/2014, o Gestor informou que *“os PADs e TCEs estão em andamento. A conclusão dos procedimentos é de responsabilidade das Comissões, que devido à escassez de pessoal desenvolvem atividades e acumulam funções”*.

A despeito da incompletude das obras executadas pela FUNDESA (convênios 517408, 528221 e 533922), imprescindíveis para o funcionamento dos sistemas, o Superintendente do INCRA/SR-29 celebrou os Termos de Parceria com a Associação Crédito do Brasil - CDB (CNPJ: 08.626.395/0001-44), para assentamento de tubulação (Termo de Parceria SIAFI nº 652368, com início da vigência em 5/6/2009) e infraestrutura elétrica (Termo de Parceria SICONV nº 724139, com início da vigência em 24/12/2009), visando a execução de nova etapa de projeto de irrigação que não há como funcionar, haja vista que a primeira fase (convênio com a FUNDESA) não foi concluída.

As execuções dos referidos termos de parceria foram marcadas por falhas, tanto no tocante à execução pelo parceiro privado, quanto no que se refere ao acompanhamento por parte do INCRA/SR-29, sendo constatado:

- Vícios graves na celebração: ausência de comprovação da qualificação técnica/capacidade operacional e da regularidade fiscal do parceiro privado; ausência de



definição das etapas de execução; falhas graves na Proposta de Trabalho, inclusive no que se refere à compatibilidade de preços com os praticados no mercado.

- No que se refere ao acompanhamento por parte do INCRA/SR-29, verificou-se intempestividade na formalização da Comissão de avaliação e ausência de relatórios de acompanhamento elaborados pela Comissão.

- Ocorrência de obras e serviços inconclusos e/ou sem efetividade para os projetos de assentamento, inclusive com o recebimento definitivo das obras, mesmo com esta situação.

- Fracionamento de despesas, simulação de competição e restrições à competitividade em processos licitatórios realizados pelo parceiro privado.

- Atuação concomitante do Sr. S.L.E. (CPF ***.332.543-**) como Diretor Técnico da FUNDESA e da CDB.

- superfaturamento de R\$ 2.170.996,60, com recursos dos Termos de Parceria nº SIAFI 652368 (R\$ 999.439,12) e nº SICONV 724139 (R\$ 1.171.557,48).

Para melhor análise, segue o detalhamento das recomendações pendentes, referentes à execução dos sistemas de distribuição de água e irrigação:

e.1) Processo 54141.004141/2008-81, Termo de Parceria nº SIAFI 652368, para “execução de obras e serviços, envolvendo adutoras, rede de distribuição de água, e projeto de irrigação da etapa II, nos projetos de assentamentos Ouro Verde, Safra, Umburana, Tucutu, Jibóia, Boqueirão e outros”, no valor total de R\$ R\$ 4.041.054,32, com período de execução de 05/06/2009 a 05/06/2010.

e.1.1) Acerca de apuração de prejuízo e instauração de Tomada de Contas Especial:

Em consulta ao SIAFI, verificou-se que foi registrada inadimplência em 30/12/2013. Entretanto, o processo de TCE não foi instaurado, descumprindo o disposto nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Nesse sentido, permanece pendente a recomendação emitida por meio do relatório nº 201203476, constatação nº 076, recomendação nº 001 para “Instaurar Tomada de Contas Especial pelo dano ao Erário de R\$ 999.439,12, a serem corrigidos monetariamente, referentes ao superfaturamento identificado na execução do Termo de Parceria nº SIAFI 652368”.

e.1.2) Referente à apuração de responsabilidade:

A SR-29 informou que foram instaurados os processos 54141.000820/2012-68 e 54141.000821/2012-11, com previsão de conclusão em maio/2013 e junho/2013, entretanto, até o momento, o Gestor não apresentou documento que comprove a total implementação das recomendações emitidas pela CGU, relacionadas a seguir, haja vista que não foi apresentado o assunto dos processos instaurados.

i) Relatório de auditoria 246649 - Nº Constatação: 060 - Nº Recomendação: 004

Apurar responsabilidade pela liberação das parcelas do Termo de Parceria nº SIAFI 652368, sem o cumprimento das exigências da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008 e do próprio instrumento.

ii) Relatório de auditoria 246649 - Nº Constatação: 061 - Nº Recomendação: 002

Apurar responsabilidade pela aprovação do Projeto Básico sem o respaldo de análise conclusiva de setor técnico.

iv) Relatório de auditoria 201203476 - Nº Constatação: 074 - Nº Recomendação: 001

Apurar responsabilidade pela emissão de Termo de Aceitação Definitivo dos objetos do Termo de Parceria nº SIAFI 652368, tendo em vista a identificação da não conclusão ou ausência de efetividade dos mesmos.

vi) Relatório de auditoria 201203476 - Nº Constatação: 076 - Nº Recomendação: 002

Apurar responsabilidade pela formalização do Termo de Parceria nº SIAFI 652368, sem que houvesse a comprovação de que os valores propostos estavam dentro dos preços de mercado, o que resultou no superfaturamento apontado.

e.2) Processo 54141.004353/2009-40, Termo de Parceria nº SICONV 724139, para “Implantação de Sistemas de Abastecimento de Água nas comunidades de projeto de assentamento, em área de abrangência da região do Médio São Francisco, em diversas cidades do Sertão Pernambucano. A captação se dará ora no Rio São Francisco através de canal de aproximação, ora em poço profundo existentes ou a perfurar, ou ainda captando água em barragens de terra existentes ou a construir. As adutoras serão em condutos”, no valor total de R\$ 6.716.812,50, com período de execução de 24/12/2009 a 23/06/2012.

e.2.1) Acerca de apuração de prejuízo e instauração de Tomada de Contas Especial, Superintendente Regional limitou-se a justificar que a Conveniente não foi localizada e que está tentando esgotar as medidas administrativas. Em consulta ao SICONV verificou-se que o convênio encontra-se em situação de “Aguardando Prestação de Contas”, destarte o prazo para apresentação da prestação de contas ter encerrado em 2012, não observando o disposto nos arts. 3º e 4º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

Destaque-se que além da obrigatoriedade de instauração de TCE por ausência de prestação de contas, por meio do relatório nº 201203476, constatação nº 080, recomendação nº 001 foi emitida recomendação para “Instaurar Tomada de Contas Especial pelo dano ao Erário de R\$ 1.171.557,48, a serem corrigidos monetariamente, referentes ao superfaturamento identificado na execução do Termo de Parceria nº SICONV 724139”. R\$ 6.716.812,50, com período de execução de 24/12/2009 a 23/06/2012.

e.2.2) Referente à apuração de responsabilidade:



Em 9/10/2013, por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 56/2013, o Superintendente informou que o prazo para atendimento seria 8/10/2013, que a sindicância foi iniciada. Entretanto, não foi informado o número de tal processo, tampouco foi identificado processo de apuração de responsabilidade acerca do referido convênio.

Nesse sentido permanecem pendentes as recomendações relacionadas a seguir:

i) Relatório de auditoria 246649 - Nº Constatação: 065 - Nº Recomendação: 002

Para “Apurar responsabilidade pela aprovação no SICONV do Plano de Trabalho e pela celebração do Termo de Parceria nº SICONV 724139 sem avaliação técnica definitiva por parte da Superintendência, inclusive no que se refere à correção das impropriedades apontadas na Análise Técnica nº 001/2009 e com vícios na Proposta de Trabalho Corrigida”.

ii) Relatório de auditoria 201203476 - Nº Constatação: 080 - Nº Recomendação: 002

Apurar responsabilidade pela formalização do Termo de Parceria nº SICONV 724139, sem que houvesse a comprovação de que os valores propostos estavam dentro dos preços de mercado, o que resultou no superfaturamento apontado. Destaque-se que, inicialmente, esta recomendação foi apresentada ao por meio do relatório nº 201111910, constatação nº 005, recomendação nº 002.

As recomendações supracitadas vêm sendo reiteradas continuamente, mediante as revisões do Plano Permanente de Providências (Nota Técnica Simplificada nº 19565/2012, Nota Técnica nº 29/2013, Nota Técnica nº 30/2013 e Nota Técnica nº 36.882/2013). E, durante o acompanhamento permanente da Gestão 2013, por meio dos documentos relacionados a seguir, foi requerida a comprovação de providências acerca das desconformidades evidenciadas, entretanto a Unidade não se manifestou acerca de quaisquer das solicitações.

Data reiteração	Solicitação de Auditoria nº
18/11/2013	201313509-003
26/11/2013	Reiteração da SA 201313509-003, por email
03/12/2013	Reiteração da SA 201313509-003, por email
09/01/2014	201417131-001
23/01/2014	201417131-002

Inclusive, verifica-se a possibilidade de não apuração de dano ao erário dado que parte dos acordos foram celebrados há quase 10 anos, como exemplo o convênio SIAFI nº 517408 (valor de R\$ 2.159.595,84) com vigência encerrada em 21/11/2005, e, conforme o disposto no inciso II Art. 6º da IN TCU nº 71/2012, há possibilidade de dispensa de instauração de TCE se houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.



Por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº86/2014, de 26/2/2014, o Gestor informou que *“em relação à disponibilização de legislação, há acesso de todos os servidores a sites que possuem normativos mencionados, especialmente os de governo, a exemplo do Planalto e CGU. No que concerne à qualificação específica e treinamento de servidores, de modo a instrumentalizá-los para a composição de comissões processantes para apuração disciplinar, houve, através de oferta de vagas por parte da UNIVASF, a formação de dois servidores desta Unidade por instrutor da CGU. Há interesse em treinar mais servidores, com a realização de curso nos mesmos moldes, com o corpo técnico da CGU, nesta Superintendência Regional, assim que possível”*.

Ainda, acerca dos processos 54141.001651/2008-05, 54141.001303/2007-49 e 54141004125/2008-99, também informou que: *“em consulta aos autos supracitados, no intuito de atender à requisição do Ministério Público Federal, no âmbito do inquérito civil público, se constatou que houve, à época, parecer técnico do fiscal de contrato asseverando que a liberação de parcela correspondeu exatamente ao trabalho realizado pela contratada e recepcionado pelo INCRA. Por essa razão, repassou-se esta informação à Procuradoria da República e aguarda-se manifestação do órgão ministerial quanto ao procedimento a adotar, principalmente porque não se verificou, diante disso, s.m.j., hipótese de prejuízo ao erário e/ou responsabilidade disciplinar a apurar*.

É sabido pela Controladoria Geral da União da nossa escassez de mão de obra especializada no processamento de Tomada de Contas Especial e Procedimentos Administrativos Disciplinares. Atualmente dispomos nesta Superintendência 02(dois) servidores capacitados, em abril de 2014, com a nova legislação de Tomadas de Contas Especial, Instrução Normativa TCU n.º71/2012. Os servidores acima citados processarão os trabalhos para o devido cumprimento do prazo disposto no art. 11 da IN TCU n.º71/201.

Foi disponibilizado treinamento de PAD em 01/2014 para dois servidores, sendo que um dos capacitados apresentou justificativa para não realização de processamento de processos devido a esta em estágio probatório. Em relação às comissões compostas por servidores desta regional, estão com os processos suspensos desde 13/12/2013 quando tivemos ciência do MEMO 26/2013-P/CIRCULAR(em anexo). Posteriormente através do MEMO 02/2014-GAB-CIRCULAR que orienta as Superintendências a instauem os processos pendentes, ação que está comprometida devido a falta de servidores capacitados para o processamento das atividades.

Repetidamente, o Superintendente Regional vem justificando a ausência de providências efetivas pela escassez de pessoal. Entretanto, os apontamentos da CGU remetem a auditorias realizadas em 2009 (Relatório de auditoria nº 246649), algumas irregularidades estão na iminência da dispensa de instauração de TCE, devido à data de ocorrência do ato/fato: há quase dez anos. Nesse sentido, as justificativas prestadas não se apresentam suficientes ao provimento das recomendações expedidas, desde 2009, haja vista a morosidade na apuração de responsabilidade e instauração de TCE, total de recursos liberados e quantidade de convênios em situação de inadimplência.



Historicamente, a Unidade vem emitindo ordens de serviço para criação de comissões e/ou alocação de servidores para atender as recomendações da CGU. As ordens de serviços emitidas pelo Superintendente Regional não contém prazos para atendimento, tampouco se evidencia um controle efetivo acerca das demandas contidas em tais ordens de serviço.

Certamente que a capacitação de servidores para atuação em processos disciplinares contribui para os controles internos da Superintendência. Entretanto, além de capacitação de servidores, emissão de ordens de serviço, são necessárias medidas efetivas para implementar as recomendações emitidas.

Acerca da recusa em relação às recomendações emitidas para os processos 54141.001651/2008-05, 54141.001303/2007-49 e 54141.004125/2008-99, o Gestor não apresentou documentos que comprovem a efetiva conclusão do objeto pactuado, inexistência de atos ilícitos e danos ao erário.

Causa

O Superintendente Regional, sem observar as competências regimentais previstas no art. 22, art. 110 e incisos XII e XIV do art. 132 do Regimento Interno, não adotou providências para fortalecimento do controle interno/monitoramento (instituir procedimentos de controle, elaborar normativos, definir responsabilidades, etc.), bem como para garantir o provimento às recomendações da CGU, as quais, se atendidas, ensejariam ressarcimento ao Erário, responsabilização dos envolvidos (servidores e convenientes/contratados) e evitariam prejuízos em situações semelhantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 235, de 16/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 3, de 12/5/2014:

A rotina para instauração das Tomadas de Contas Especial são baseadas no cronograma apresentado pela Comissão, que necessita da utilização do prazo previsto na legislação para o seu efetivo processamento considerando que temos um passivo de 18(dezoito) processos, que são processados de forma individual.

Inicialmente, cumpre esclarecer que Tomada de Contas Especial - TCE é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Nesta Regional a comissão responsável pela alimentação do sistema CGU PAD não atua e tampouco tem relação com os processos de TCE. A Comissão responsável pelo sistemas SISPAD e CGU PAD tem a função de alimentar e atualizar os sistemas de acordo com a disponibilização das informações das comissões processante dos



processos administrativos disciplinares ou sindicâncias de cunho investigatórios, que em síntese, tratam de infrações funcionais com ou sem dano ao erário.

Os processos acima referenciados não podem fazer parte de Tomada de Contas especial, visto que não envolvem transferência de recursos com necessidade de prestação de contas. Em relação a instauração de processo administrativo disciplinar dos processos nº54141001303/2007-49, 54141.004125/2008-99 e 54141.001651/2008-05 foram demandados da sede através do MEMO INCRA SR29 132/2013 posicionamento da Sede considerando que constava no sistema a instauração pela Sede, conforme anexo.

Até a instauração da Sindicância, apresentamos abaixo o resumo de alguns processos:

Processo Administrativo n.º54141001303/2007-49

Convite 05/2008-Contrato 07/2008

Objeto: Contratação de empresa para recuperação de estradas vicinais

- 1. Envio do Convite a três empresas*
- 2. Publicação do contrato consta assinatura em 16/01/2009 e prazo de 30 dias.*
- 3. Retificação prazo contratual para 180dias*
- 4. Aditivo contratual alteração prazo para 60 dias até 03/10/2009 e redução do contrato*
- 5. para R\$65.008,48.*
- 6. Parecer técnico de conclusão obra em 29/09/2010 pag.434*
- 7. Parecer da procuradoria sobre aditivo de alteração do objeto e prazo*
- 8. Parecer técnico de conclusão obra em 28/05/2010 pag.473*
- 9. Pag. 501 Conclusão Auditoria não houve dano ao erário*
- 10. Instauração Comissão Sindicância pela Sede*

Resumo Geral

Valor do contrato 07/2008 R\$66.783,58

NF n.º0010 valor R\$39063,38 1.ª MEDIÇÃO PAGAMENTO OK.

NF n.º 013 valor R\$17489,51 2.ª MEDIÇÃO PAGAMENTO OK

Valor pago R\$56.552,89

Valor a pagar considerando supressão é de R\$8455,59

CONFORME folha 508 do processo. Realizar pagamento de R\$8455,59 , montante que representa a diferença do novo valor do contrato.

Processo Administrativo n.º54141004125/2008:

Convite 07/2008-Contrato 08/2008

Objeto: Contratação de empresa para construção bueiro duplo tubular

- 1. Envio do Convite a três empresas*
- 2. Publicação do contrato consta assinatura em 09/02/2009 e prazo de 60 dias.*
- 3. Retificação prazo contratual para 180dias em 15/05/2009;*
- 4. Parecer técnico de execução obra de 98,20% em 26/05/2010 pag.415*



5. Instauração Comissão Sindicância pela Sede

Resumo Geral

Valor do contrato 08/2008 R\$32.159,08 em 27/05/2008

NF n.º005 valor R\$31.573,80 1.ª MEDIÇÃO PAGAMENTO OK.

Portaria PAD n.º459 de 12/07/2010 com prazo de 30 dias parecer conclusivo .

Processo Administrativo n.º54141.001650/2008-52

Convite 02/2008

Objeto: Contratação de empresa para execução de serviços de perfuração de poços tubulares.

1. Envio do Convite a três empresas

2. Publicação do contrato consta assinatura em 16/01/2009 e prazo de 60 dias.

3. Alteração do objeto do contrato pag.303

4. Aditivo alterando subcláusula primeira

5.

6. do Edital pag. 352

7. Parecer da procuradoria sobre aditivo de alteração do objeto e prazo

8. NÃO CABE TCE-CONTRATO

9. ENGENHEIRO SUGERE A CONCLUSÃO COM PAGAMENTO DO EXECUTADO

10.ARQUIVAR PROCESSO.

Resumo Geral

Valor do contrato 04/2008 R\$49.596,00

NF n.º001 valor R\$14878,80 1.ª MEDIÇÃO PAGAMENTO OK.

NF n.º 012 valor R\$18166,70 2.ª MEDIÇÃO PAGAMENTO OK

Valor pago 33045,50 correspondente a 66,60% do objeto contrato

Folha 402 do processo Engenheiro atesta 66,60% da execução do objeto.

Folha 426 Engenheiro recomenda notificação a contratada para conclusão das obras, recebimento das obras e arquivamento do processo. Realizar pagamento de R\$9.571,50, montante que representa a diferença do novo valor do contrato.

Em relação ao dano ao erário existe pareceres técnicos nos processos afirmando que não houve dano ao erário. Portanto, apuração de responsabilidade é em relação a conduta dos servidores”

Acrescenta-se que, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, o Gestor manifestou concordância com as recomendações e não apresentou informações ou documentos adicionais.

Análise do Controle Interno



Acerca das informações prestadas pela Unidade, conclui-se pela não suficiência, pelas razões expostas a seguir:

i) As deficiências acerca da estrutura operacional da SR-29 não justificam a ausência de providências no sentido de instauração de TCEs e apuração de responsabilidade, podendo imputar em responsabilização do Gestor. Nesse sentido, a SR-29 deve buscar internamente e junto ao INCRA Sede soluções para as pendências identificadas, haja vista o total de recursos com indício de dano ao erário (R\$ 28.795.765,42 referente a transferências em situação de inadimplência e R\$ 6.716.812,50 referente ao Termo de Parceria nº SICONV 724139, que permanece sem prestação de contas desde 23/06/2012).

ii) Não foi apresentado cronograma ou planejamento acerca do passivo de processos pendentes de instauração de TCEs.

iii) Os fatos apontados refletem desconformidades em diversos processos e transferências voluntárias apontadas pela CGU, desde 2009, que têm em comum a omissão do Gestor no sentido de adotar as providências recomendadas pela CGU. De acordo com a natureza da avença, verificou-se:

iii.1) para contratos e transferências voluntárias: ausência de apuração de responsabilidades e aplicação de penalidades;

iii.2) para transferências voluntárias: ausência de instauração de TCEs;

iii.3) para contratos: embora as providências não ocorram por TCEs deve-se adotar as devidas providências, como tratado na seção II do capítulo IV da Lei 8.666/1993, acerca de aplicação de sanções administrativas, rescisão unilateral, aplicação de multas, etc. Observado o princípio da indisponibilidade do interesse público, a apuração da inexecução deve ocorrer mediante processo administrativo, instaurado por ato de autoridade competente, garantindo-se o contraditório e ampla defesa.

iv) Novamente, em relação aos processos 54141.001651/2008-05, 54141.001303/2007-49 e 54141.004125/2008-99, embora o Gestor informe a existência de pareceres técnicos opinando pela ausência de dano ao erário, há necessidade, em processo apuratório específico, de análise dos pareceres técnicos e a documentação comprobatória que suporte as opiniões emitidas.

Os fatos apontados demonstram a ausência de controle interno acerca do monitoramento das recomendações da CGU, haja vista que a unidade limita-se a responder pontualmente e eventualmente, quando instado por meio de notas técnicas, às revisões do Plano Permanente de Providências.

Pela ausência de providências efetivas acerca dos fatos apontados por meio dos relatórios 246649, 201109237, 201203476 e 201305855, além de reincidir em atos que geram danos ao erário, conforme os apontados pela CGU, verificam-se prejuízos aos

objetivos dos programas, por falhas na execução, impactando os exercícios futuros quanto à consolidação dos Projetos de Assentamento, dado que os objetos dos referidos convênios e termos de parceria incluem regularização fundiária, elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamento - PDAs, assistência técnica e provimento de água e, dada a ausência de procedimentos de controle que corrijam os desvios identificados, verifica-se a reincidência das falhas apontadas gerando novos prejuízos (financeiros e aos resultados), como relatado na alínea “c.7” deste item do relatório de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a aplicação das penalidades/sanções e ressarcimentos ao erário pendentes, conforme tratado nos relatórios de auditoria: i) Relatório de Auditoria CGU nº 178, de 18/03/2013; ii) relatório de auditoria nº 246649, constatação nº 18, recomendação nº 2; constatação nº 30, recomendação nº 1; constatação nº 74, recomendação nº 2. iii) relatório de auditoria nº 201109237, constatação nº 14, recomendação nº 4. iv) relatório de auditoria nº 201203476, constatação nº 16, recomendação nº 3.

Recomendação 2: Providenciar a apuração de responsabilidades pendentes, inclusive adotar medidas no sentido de concluir os processos iniciados; i) relatório de auditoria nº 246649 - Nº Constatação: 096 - Nº Recomendação: 001. ii) relatório de auditoria nº 246649 - Nº Constatação: 102 - Nº Recomendação: 002. iii) recomendação emitida pela Auditoria Interna do INCRA acerca dos processos 54141.001651/2008-05, 54141.001303/2007-49 e 54141.004125/2008-99.

Recomendação 3: Priorizando os processos com possibilidade de dispensa de instauração de TCE, devido à proximidade do prazo de dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente, providenciar a instauração e conclusão de TCEs para as avenças em situação de inadimplente/aguardando prestação de contas: 424665, 451714, 478607, 480779, 487038, 494117, 509102, 511293, 515606, 516964, 517408, 517606, 517610, 528221, 533922, 605571, 627627, 652368 e 724139.

Recomendação 4: Registrar inadimplência e providenciar a instauração e conclusão de TCEs conforme as recomendações expedidas pela CGU, para os convênios 633770, 532875, 448226.

Recomendação 5: Recomendação 5: Sem prejuízo das recomendações precedentes e ainda, as fragilidades estruturais da SR-29, submeter as situações apontadas neste relatório ao Incra Sede visando obter apoio para solução das pendências identificadas, haja vista o total de recursos com indício de dano ao erário.

4.2 CONTROLES INTERNOS

4.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de informações no processo de contas da SR-29.

Fato



No processo de contas do exercício de 2013, a SR-29 deixou de apresentar as informações a seguir relacionadas:

INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM /NORMATIVO
- As ações e metas da superintendência como desdobramento do Plano do Incra Sede, previstas; - Os principais aspectos do plano estratégico, com discussão do atual estágio de implantação; - Principais resultados estratégicos previstos de curto, médio e longo prazo, incluindo comparação entre as previsões da Sede e da Superintendência.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Informações sobre a utilidade dos indicadores de desempenho referentes ao Ordenamento da Estrutura Fundiária; - Estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.1.5 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Estratégias a serem adotadas para correção das distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Análise do planejamento para as atividades de vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, para o exercício em andamento, tampouco apresentou a estratégia para correção da ausência de resultado em 2013 em relação às metas traçadas; - Detalhamento, por microrregião de jurisdição da SR, a estratégia de obtenção de imóveis; - Custos médios aplicados por hectare e as justificativas do gestor; - Análise crítica acerca implantação e manutenção dos Projetos de Assentamento criados no exercício, incluindo serviços de topografia, elaboração de PDA/PRA, crédito e assistência técnica.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Cronograma de levantamento das informações sobre	RELATÓRIO	Item 3.2.4 da



INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM /NORMATIVO
os imóveis desapropriados no exercício de referência do relatório de gestão e nos anteriores para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas, conforme determina o item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004 – Plenário.	DE GESTÃO	Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Estratégia de atendimento do público alvo da reforma agrária e os custos projetados para o assentamento do contingente não atendido; - Principais resultados obtidos no assentamento de famílias contempladas no PNRA no exercício e planejamento para o exercício em andamento; - Resultados obtidos na exclusão de beneficiários fora do perfil da reforma agrária e ainda atendidos pelo Programa; não apresentou resultado das ações empreendidas pela SR para dar publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objetos de Reforma Agrária pelos assentados, conforme determina o item 2.8 do Acórdão nº 753/2008 - Plenário.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.5 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Informações sobre a utilidade dos indicadores referentes à obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento; - Metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.2.7 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Estratégias a serem adotadas para correção das distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Diagnóstico por microrregião da jurisdição da SR, do déficit de infraestrutura (água, energia, estradas, assistência técnica, etc.) necessária para consolidação e emancipação dos projetos de assentamento.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Demonstração do cumprimento da função social da terra das parcelas da reforma agrária; - Medidas de combate à ocupação ilegal e venda de lotes; efetividade da fiscalização ambiental em áreas	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.3 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013



INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM /NORMATIVO
de reserva legal e preservação permanente; - Cronograma de elaboração de diagnóstico e erradicação da exploração agrícola em áreas de reserva legal e preservação permanente por microrregião; - Metas de revisão ocupacional de lotes ocupados irregularmente ou que não estão cumprindo a função social da terra no exercício, bem como as ações de retomada e redestinação de lotes com revisão ocupacional realizada no exercício anterior, destacando os números obtidos.		
- Dados acerca do restabelecimento das operações de Crédito Instalação enquadradas no caput do Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013, observou os requisitos exigidos no caput e alíneas “a”, “b”, e “c”; e Parágrafo Único da referida Portaria; - Informação referente ao estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação; - Fundamentação da restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pela Portaria Incra n.º 352/2013.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU n.º 127/2013
- Informações sobre a utilidade dos indicadores referentes ao Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; - Metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício. Ainda, não apresentaram dados acerca da Renda Média das famílias.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.6 da Parte C do Anexo II da DN TCU n.º 127/2013
- Detalhamento suficiente das ações (implantação de redes de água, formação de parcerias, implantação de poços/cisternas, etc.) destinadas ao provimento de água para consumo doméstico de cada microrregião da jurisdição da Superintendência, destacando as áreas com maiores deficiências, o orçamento destinado para esse fim, metas de serviços do exercício, resultado do exercício e meta para o exercício em andamento.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 3.3.7 da Parte C do Anexo II da DN TCU n.º 127/2013
- Demonstração dos resultados obtidos no atendimento ao público externo, com: número de solicitações do	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 4.1 da Parte C do



INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM /NORMATIVO
público externo protocoladas; quantidade de processos distribuídos para análise; quantidade de processos finalizados; bem como metas estabelecidas para o exercício em análise e exercício seguinte.		Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- As principais atividades de controle do gestor para assegurar a fidedignidade das informações dos registros informatizados referentes aos serviços prestados pela Sala de Cidadania e garantir do alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos (atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações etc.).	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 4.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
Informações sobre a utilidade de indicadores dos recursos humanos, demonstrar os resultados dos indicadores acerca de tais indicadores, ou incluir metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do exercício em andamento Informações sobre recursos humanos da unidade.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 5.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
Providências adotadas no exercício para saneamento da situação dos convênios SICONV nº 724139 e SIAFI nº 652683, tampouco apresentaram cronograma executivo com vistas ao cumprimento dos prazos legais para cada fase do instrumento. Destaque-se que consta informação incorreta da denominação do conveniente do convênio nº 652683.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados com a definição das fases que o compreende com as respectivas datas, a comparação entre as ações previstas e as efetivamente executadas e a identificação do coordenador responsável. - Ausência de detalhamento das contas contábeis, de modo a comprovar o que determina os subitens 9.2.6; 9.2.6.1; 9.2.6.2 e 9.2.6.3 do Acórdão nº 557/2004 – TCU/Plenário, para: * os imóveis desapropriados e que ainda pertencem à Autarquia devem ser registrados em contas específicas do ativo real, discriminando a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013



INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM /NORMATIVO
* os imóveis já transferidos aos assentados mas que podem ser revertidos ao domínio da Autarquia em decorrência de cláusulas contratuais de reversão devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com controle, em conta-corrente, dos beneficiários; * os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis.		
Dados acerca dos registros nas contas contábeis 1.2.2.4.9.10.00 – Créditos a Receber de Parceiros e 1.2.3.1.00.00 – Empréstimos Concedidos, contemplando, no mínimo as seguintes informações: - saldo vencido até o exercício de referência do relatório; - valor total das parcelas cujo vencimento se deu no exercício de referência; - valor total dos créditos recebidos no exercício. - quantidade de inscrições e valor total inscrito na Dívida Ativa da Fazenda Nacional, nos termos do § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980; - quantidade de inscrições e valor total inscrito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal, nos termos do art. 1º da Portaria STN nº 685/2006. - critérios para a qualificação do crédito quanto às perspectivas de efetivo recebimento; - montante registrado em conta contábil retificadora específica relativo à provisão para créditos de liquidação duvidosa, em decorrência da qualificação de que trata o Item anterior.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.3 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Principais atividades de controle instituídas pela área contábil e financeira da SR para assegurar a fidedignidade do registro contábil dos atos e fatos da gestão da SR, tampouco apresentou providências	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 6.4 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº



INFORMAÇÃO NÃO APRESENTADA	PEÇA	ITEM /NORMATIVO
adotadas para garantir o alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos relacionados ao sub item 6.3 da Parte C da DN 127/2013.		127/2013
- Quantidade de registros feitos por intermédio da Ouvidoria no âmbito de atuação da Superintendência (denúncia, pedido de informações, etc.), prazos de atendimentos, proporção de registros não atendidos.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 9.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Quantidade de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) instaurados no âmbito da Superintendência, com informação de data de instauração e fase processual.	RELATÓRIO DE GESTÃO	Item 10.1 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
Relato sucinto dos fatos apurados no exercício e em apuração pelas comissões de inquérito em processos administrativos disciplinares instaurados na SR-29 em 2013 com o intuito de apurar dano ao Erário, fraudes ou corrupção.	RELATÓRIO DA ÁREA DE CORREIÇÃO.	Inciso II do art. 2º e item “6” do Anexo III da DN TCU 132/2013

Instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014, no sentido de apresentar as informações e/ou documentos acerca dos fatos relatados, a SR-29 não se manifestou no prazo determinado, qual seja 14/5/2014. Nesse sentido, verifica-se a elaboração de todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, entretanto, o Relatório de Gestão não contempla os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013.

4.2.1.2 INFORMAÇÃO

Apresentação das peças complementares do processo de contas 2013 após o prazo previsto na Portaria CGU nº 650/ 2014.

Fato

A SR-29, em desacordo ao item 5.2.1 da Norma de Execução nº 1, publicada por meio do Anexo I da Portaria CGU nº 650/ 2014, não apresentou à CGU, em 31/3/2014, as peças complementares que compõem processo de contas 2013. Desta forma, a SR-29 foi instada por meio das Notas de Auditoria 201407461-001, de 8/4/2014, e 201407461-



002, de 17/4/2014, no sentido de apresentar o Rol de Responsáveis (inciso I do art. 2º e item 3 do Anexo III da DN TCU 132/2013) e relatório da área de correição, previstos no inciso II do art. 2º e item “6” do Anexo III da DN TCU 132/2013. Destaque-se que não foi solicitada a apresentação do Parecer da Unidade de Auditoria Interna, haja vista que por meio do Ofício/AUD/ Nº 55, de 20/3/201, foi requerido novo prazo para apresentação de tal peça complementar, tendo a CGU, por intermédio do Ofício nº 7174/2014/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 25/3/2014, concedido prorrogação até 30/5/2013.

O processo nº 54141.000255/2014-09 foi enviado, via correios, em 23/4/2014.

4.2.1.3 INFORMAÇÃO

Inconsistências em informações apresentadas no Relatório de Gestão 2013 da SR-29.

Fato

No Relatório de Gestão do exercício de 2013, a SR-29, apresentou informações inconsistentes, relativamente aos dados requisitados na DN TCU 127/2013. Instado por meio da Nota de Auditoria 201407461-001, de 8/4/2014, no sentido de corrigir tais inconsistências, a SR-29 não encaminhou documentação ou informação pertinente, permanecendo sem autenticidade as informações apresentadas no Relatório de Gestão.

INCONSISTÊNCIA	ITEM /NORMATIVO
Foram apresentadas informações inconsistentes, haja vista que: - A DN 127/2013 indica a demonstração do cumprimento das recomendações do órgão de controle interno (CGU) no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior, entretanto constam nos Relatórios de Gestão 2013 as recomendações emitidas por meio dos relatórios de auditoria realizadas em 2009, 2011 e 2012. - Para um acompanhamento mais efetivo, foram canceladas (com situação de encerradas) recomendações de igual teor, permanecendo a mais antiga para monitoramento mediante o Plano Permanente de Providências. Entretanto, a Superintendência Regional contabilizou (indevidamente, haja vista a continuidade do monitoramento) as recomendações canceladas como atendidas. - Não foram incluídas as recomendações emitidas em 2013, por meio do relatório de auditoria nº 201305855.	Item 8.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013



INCONSISTÊNCIA	ITEM /NORMATIVO
- Acerca da Ação 210U, Plano Orçamentário “Regularização Fundiária de Imóveis Rurais”, foi informado que por meio de convênios pactuados com o Instituto de Terras do Estado de Pernambuco – ITERPE vem ocorrendo a regularização fundiária e cumprimento da Lei 6.015/73. Entretanto, verifica-se que os resultados da execução (197 imóveis regularizados em 2013) são inferiores à meta física prevista (1.100 imóveis) e não constam, na análise da Superintendência Regional, as estratégias a serem adotadas para correção de tais distorções nos resultados em relação às metas traçadas, com objetivo de atender a exigência legal de certificação gratuita de que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da Lei no 6.015, de 1973.	Item 3.1.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Restringiu-se a informar que a fidedignidade dos registros informatizados das informações referentes à atuação da SR na obtenção de recursos fundiários e implantação de projetos de assentamento é garantida por meio de emissão de ordens de serviços e elaboração de planilhas. Entretanto, acerca da emissão de ordens de serviços no âmbito da Sr-29, como verificado em outros trabalhos de auditoria não se verifica a determinação de prazos para atendimento do objeto de tal ordem, tampouco há acompanhamento formal da execução da demanda. Ainda, não foram relacionados normativos/procedimentos, avaliação de riscos, procedimentos de controle, que garantam o alinhamento da estrutura operacional da Superintendência com as estratégias definidas pela direção e a regularidade normativa dos processos (atividades de conferência, revisão, auditorias internas, segregação de funções e autorizações etc.).	Item 3.2.6 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013
- Por meio do Acórdão nº 417/2013 – TCU – 1ª Câmara, foi determinado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe ao Tribunal documentos e informações relacionadas ao cumprimento dos prazos previstos no art. 7º, <i>caput</i>, da IN TCU 55/2007 e do cadastramento dos atos de concessão de aposentadorias no SISAC, entretanto, a CGU-Regional/PE não recebeu qualquer processo, mesmo identificando processos de aposentadoria em 2012 (um processo) e 2013 (dois processos).	Item 8.2 da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013

Novamente, instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 2, de 8/5/2014, no sentido de corrigir tais inconsistências, a SR-29 não encaminhou documentação ou informação pertinente no prazo determinado, qual seja 14/5/2014. Nesse sentido, verifica-se a elaboração de todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência, entretanto, o Relatório



de Gestão não contempla os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da DN TCU nº 127/2013 e da DN TCU nº 132/2013.

Ainda, em análise à alínea “d” do item “3.3.3” do Relatório de Gestão, que traz informações acerca do atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211A / PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamentos - PAs sob a responsabilidade do INCRA SR-29, foi informado que foram beneficiadas 511 famílias, em seis PAs, com um total de 81 quilômetros de estradas recuperadas. Entretanto, em análise ao documento do Sistema SIR/Módulo de Monitoramento e Avaliação, verifica-se que tais quantitativos referem-se às metas dos convênios SICONV nºs 774391/2012 e 777572/2012. A efetiva execução apenas foi iniciada em 2013, não havendo conclusão nesse exercício.

E, em análise ao item 3.1.2 do Relatório de Gestão, consta informação que os convênios SICONV nºs 751754/2010 e 775976/2012 permitem “*o atendimento simultâneo de duas demandas relacionadas às atribuições desta Autarquia: a regularização fundiária com conhecimento da malha fundiária e a cumprimento da atribuição legal contida no § 3º do art. 176 e no § 3º do art. 225 da Lei no 6.015, de 1973*” e “*como fruto desses convênios, temos o município de Itacuruba - PE completamente georreferenciado nos moldes exigidos pela certificação e o município de Araripina - PE em processo de execução do georreferenciamento. Além desses dois municípios, outros seis já foram contemplados por um novo convênio com o ITERPE: Afrânio - PE, Dormentes - PE, Lagoa Grande - PE, Orocó - PE, Petrolina - PE e Santa Maria da Boa Vista – PE*”.

Entretanto, o convênio SICONV nº 775976/2012 não foi iniciado, de modo que nenhum serviço foi executado nos municípios de Afrânio - PE, Dormentes - PE, Lagoa Grande - PE, Orocó - PE, Petrolina - PE e Santa Maria da Boa Vista – PE. E o georreferenciamento do município de Itacuruba – PE não foi objeto dos convênios supracitados.

Ainda, embora previsto no plano de ação uma meta de titulação de 1.100 imóveis, verifica-se que a previsão de tal meta deveria ser de 1.242 títulos para imóveis, haja vista o cronograma apresentado no anexo III do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 56/2013, de 9/10/2013, com previsão de emissão de 828 títulos no período de 31/7 a 8/11/2013 (meta I, fase 2.8) e de 414 títulos no período de 15/10 a 19/12/2013 (meta I, fase 2.9).

Por meio do OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 228, de 14/5/2014, a SR-29 encaminhou as seguintes informações, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407461 – Justificativas – 1, de 2/5/2014:

- Acerca dos fatos apontados referentes à alínea “d” do item “3.3.3” do Relatório de Gestão:

“A afirmação não merece prosperar, pois conforme manual de Manual de Indicadores / Avaliação Institucional 1º versão de agosto de 2013, é considerado obra contratada e

não finalizada conforme manual do SIR (ver anexo), portanto a informação apresentada no Relatório de Gestão 2013 esta correta”.

- Acerca dos fatos apontados referentes ao item “3.1.2” do Relatório de Gestão:

“Conforme informação supra, a meta esta regulamentada através do plano de ação 2º versão e entendendo que este é um ato discricionário do INCRA/SEDE, mesmo tendo todas as metas planejadas e debatidas com as regionais conforme esclarecimentos apresentados no item 2.1 do relatório de gestão 2013.

Sobre as metas, embora pudéssemos entender que estas, deveriam estar em intima relação com o convênio em execução, reitero que a decisão final sobre a meta a ser cumprida pela regional cabe ao INCRA/SEDE”.

Destarte o plano de ação do Incra definir como meta para ação 211A / PO 08 o “nº de famílias atendidas com infraestrutura - qualquer modalidade e fato gerador - Obra contratada”, mantém-se os fatos apontados referente à alínea “d” do item “3.3.3” do Relatório de Gestão, haja vista que o convênio foi firmado em 2012 e não houve conclusão de nenhuma etapa em 2013. Desse modo, não se verifica efetivo beneficiamento às famílias assentadas no exercício em análise.

Acerca das inconsistências identificadas no item “3.1.2” do relatório de Gestão, as informações prestadas ratificam os fatos apontados acerca da fixação de meta no plano de ação sem correlação com as metas pactuadas para o convênio SICONV nº 751754/2010. Ainda, demonstram fragilidades nos controles internos, objeto de recomendações anteriores emitidas pela CGU.

Nesse sentido, não será emitida nova recomendação e a deficiência no monitoramento e avaliação dos resultados da ação será acompanhada por meio nº 1 do item 5.1.3.1 (constatação 65) do Relatório de Auditoria nº 201305855 e por meio da recomendação nº 500 do item 14.2.1.2 (constatação 86) do Relatório de Auditoria nº 246649 para “Elaborar o processo de contas anual da Superintendência de acordo com os normativos expedidos pelo TCU e pela CGU e encaminhá-lo ao órgão de controle interno competente nos prazos estabelecidos nos normativos”.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201407461

Processo: 54141.000255/2014-09

Unidade(s) Auditada(s): Superintendência Regional do Incra Médio São Francisco – SR-29

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO

Município (UF): Petrolina (PE)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

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

– Ausência de análise real do cumprimento das metas da Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar Familiar pela Superintendência Regional do INCRA Médio São Francisco - Incra /SR-29. (item 1.1.1.2)

– Ausência de comprovação do registro no SIPRA dos contratos de concessão de crédito instalação. (item 2.1.1.1)

– Atuação insuficiente e intempestiva da SR-29 na gestão das Transferências concedidas no âmbito da Ação 211A / PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento com prejuízo ao alcance dos objetivos definidos. (item 2.1.5.1)

– Risco de inexecução do objeto do convênio SICONV nº 751754/2010, por capacidade operacional deficiente da Conveniente, haja vista o implemento de 3% após três anos de vigência. (item 2.4.2.1)

– Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da SR-29/Incra do Médio São Francisco/PE acerca das recomendações dos órgãos de controle, devido à ausência de adoção de providências efetivas para reaver cerca de 30 milhões, mediante TCE e

processos administrativos junto a contratados, bem como morosidade na apuração de responsabilidades, pela não execução total ou parcial de objetos conveniados/contratados e superfaturamentos no valor de R\$ 2.170.996,60. (item 4.1.1.2)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 4 a 12 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.271.404-**	Chefe da Divisão de Ordenamento Fundiária (16/12 a 31/12/2013)	Regular com Ressalva	Item 2.4.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201407461
***.868.395-**	Chefe da Divisão de Ordenamento Fundiária (20/12/2012 a 16/12/2013)	Regular com Ressalva	Item 2.4.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201407461
***.693.292-**	Superintendente Regional	Irregular	Itens 1.1.1.2, 2.1.1.1, 2.1.5.1, 2.4.2.1 e 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201407461
***.226.955-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2, 2.1.1.1 e 2.1.5.1 do Relatório de Auditoria nº 201407461
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Recife (PE), 29 de julho de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201407461

Processo: 54141.000255/2014-09

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra Médio São Francisco (SR-29)

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município/UF: Petrolina/PE

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Sr. Miguel Soldatelli Rossetto

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

Dentre as ocorrências verificadas destaca-se, por constituir irregularidade, a atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da SR-29/Incra do Médio São Francisco/PE acerca das recomendações dos órgãos de controle, devido à ausência de adoção de providências efetivas para reaver cerca de 30 milhões, mediante TCE e processos administrativos junto a contratados, bem como morosidade na apuração de responsabilidades, pela não execução total ou parcial de objetos conveniados/contratados e superfaturamentos no valor de R\$ 2.170.996,60.

Verificaram-se, ainda, ocorrências relevantes que consistiram na ausência de análise real do cumprimento das metas da Ação 210S - Assistência Técnica e Extensão Rural, Programa 2012 - Agricultura Familiar pela SR-29, ausência de comprovação do registro de contratos de Crédito Instalação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), em descumprimento à alínea "c" do inciso I do art. 3º da Portaria Incra nº 352/2013 - que trata do restabelecimento de recursos de operações de Crédito Instalação -, na atuação insuficiente e intempestiva da SR-29 na gestão das transferências concedidas no âmbito da Ação 211A / PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento com prejuízo ao alcance dos objetivos definidos, e no risco de inexecução do objeto do convênio SICONV nº 751754/2010, firmado com o Instituto de Terras de Pernambuco – ITERPE, haja vista o implemento de 3% após 3 (três) anos de vigência.

Registrou-se que, quanto à ausência de providências efetivas para reaver os valores inquinados de irregularidades e da morosidade na apuração de responsabilidades, a causa decorreu da conduta do dirigente máximo da SR-29, na medida em que não adotou ações direcionadas ao fortalecimento do controle interno/monitoramento, com vistas a garantir o provimento às recomendações da CGU de ressarcimento ao erário e responsabilização dos agentes envolvidos. Quanto às desconformidades nos resultados das Ações de Governos referenciadas, verificou-se que as causas consistiram, em especial, das fragilidades do ambiente de controle das ações, na ausência de estrutura operacional face à complexidade de operacionalização e de restrições do sistema utilizado para acompanhamento da execução das ações de governo.

No que se refere à gestão dos contratos de concessão de Crédito Instalação, a causa decorreu das fragilidades no ambiente de controle, não suficiente para garantir a observância dos critérios estabelecidos na Portaria Incra nº 352/2013 no restabelecimento de operações de Crédito Instalação. Com relação ao risco de inexecução do objeto do Convênio 751754/2010, verificou-se que os resultados foram afetados negativamente em decorrência da baixa capacidade operacional da instituição executora e das fragilidades no ambiente de controle da ação. Visando sanar a situação de risco de prejuízo ao erário, as recomendações foram no sentido de adotar as medidas pertinentes de ressarcimentos à União que restam pendentes, de aplicação das penalidades/sanções, das devidas instaurações e conclusão de Tomada de Contas Especial, assim como direcionadas a solucionar as fragilidades estruturais da Unidade, com a solicitação de apoio do Incra Sede. Para as demais ocorrências, além de recomendações específicas de saneamento de processos e de adoção de procedimentos operacionais, recomendou-se a implementação de rotinas e controles internos no âmbito da Unidade.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU no âmbito da Auditoria Anual de Contas relativa ao exercício de 2012, verificou-se que restam 70% pendentes de atendimento, o que evidencia a insuficiência no monitoramento.

No que concerne aos controles internos administrativos da unidade, observou-se a insuficiência dos componentes de ambiente de controle, de avaliação de risco dos procedimentos de controle, de informação e comunicação e de monitoramento. Nas áreas avaliadas, em especial, de gestão de transferências e de resultados das ações governamentais, relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos, verificaram-se fragilidades que retratam as disfunções estruturais evidenciadas na Unidade. Dessa forma, verificou-se que os controles internos instituídos não se mostraram adequados para evitar as situações de risco de dano ao erário e a assegurar o suficiente atingimento dos objetivos estratégicos da Autarquia.

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

Brasília/DF, 30 de julho de 2014.