

Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201601574

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco/Pernambuco (SR-29)

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Petrolina (PE)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Senhor Eliseu Padilha

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco em Pernambuco, expresso a opinião descrita a seguir acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo definido as ocorrências relevantes consistiram nos resultados qualitativos e quantitativos de obtenção de imóveis rurais não satisfatórios, nas pendências acerca do devido registro da totalidade dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária de âmbito da SR-29/MSF em contas contábeis específicas do ativo (Acórdão TCU 7.742/2015 - 1ª Câmara), na paralisação dos procedimentos para saneamento e cobrança do Crédito Instalação concedidos aos assentados no período de 1985 a 2013, no detalhamento insuficiente dos planos de trabalho dos convênios celebrados em 2015 e nas fragilidades no acompanhamento da execução física e financeira das transferências voluntárias concedidas.

As causas identificadas relacionam-se a ausência de tomada de providências dos agentes atribuídos da responsabilidade de gerenciamento e supervisão, no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco/PE, das atividades inerentes à gestão do macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, da integridade e fidedignidade dos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, da cobrança do passivo do Crédito Instalação e das Transferências Voluntárias. A omissão dos gestores ficou constituída na medida em que não buscaram estratégias de intervenção para a melhoria de resultados e de planejamento na execução das ações inerentes ao processo de obtenção de terras rurais, face o impacto de eventos externos nos resultados; não implantaram as diretrizes de

planejamento operacional e de monitoramento das atividades inerentes à regularização contábil da situação dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária e do saneamento e cobrança do passivo de Créditos Instalação; e, não implementaram procedimentos de controle efetivos para a definição e acompanhamento das atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas pelos servidores alocados na área de obtenção de terras e de transferências voluntárias. Nesse sentido, em síntese, as recomendações expressas foram no sentido de instituição de procedimentos de controle interno e de rotinas de monitoramento da execução e do desempenho relacionados aos processos de gestão inerentes às áreas objeto da análise.

Quanto às recomendações expedidas pelo Órgão Central de Controle Interno, de 87 em monitoramento no exercício de 2015, duas foram atendidas e 66 permanecem pendentes com prazo de atendimento expirado. Dentre as recomendações pendentes de adimplemento, têm relevância as recomendações estruturantes relacionadas à gestão de informações registradas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra registradas por ocasião das auditorias de avaliação da gestão dos exercícios de 2009 e de 2013, posto a importância da conformidade do referido sistema na execução da política pública de reforma agrária e no gerenciamento dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. A situação de 77% de recomendações pendentes de atendimento evidencia a insuficiência dos controles internos administrativos adotados para o atendimento às recomendações da Controladoria-Geral da União - CGU (monitoramento).

No que concerne à suficiência dos controles internos administrativos, a avaliação deu-se em nível de atividade nas áreas de gestão do escopo definido para o exercício de 2015. Nesse sentido, restou verificado que na gestão de Obtenção de Terras os procedimentos de controle não estão suficientemente instituídos, posto a ausência de fluxos de verificação de conformidade das atividades inerentes aos processos da área e de planejamento e estabelecimento de cronogramas para corrigir falhas operacionais (obtenção de terras, Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra); e que a iniciativa de capacitação de servidores com vistas à realização de mapeamento dos processos finalísticos da Unidade e estabelecimento de mecanismos de controle interno fortaleceu o componente Ambiente de Controle. Na área de gestão que trata da cobrança do passivo do Crédito Instalação verificou-se que o ambiente de controle apresenta deficiências relacionadas à insuficiência de servidores alocados para saneamento e cadastramento dos processos, e, por outro lado, o fortalecimento do componente com a capacitação promovida para a operacionalização do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI. O componente Procedimentos de Controle não se encontram suficientes, tendo em vista a ausência de procedimentos de verificação da correta instrução processual, de estratégia no planejamento operacional para a realização do saneamento e cadastramento dos processos no SNCCI, e de revisão dos dados e informações dos processos individuais e dos respectivos processos de Créditos de Instalação inseridos no Sistema Nacional de Cobrança de Créditos de Instalação – SNCCI e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma

Agrária – Sipra. Na gestão de Transferências Voluntárias verificou-se que a Unidade adota procedimento para avaliação de propostas de ajustes, garantindo maior aderência aos normativos vigentes, contudo, o componente Procedimentos de Controle apresenta fragilidades, tais como, a ausência de rotina para determinação e acompanhamento dos prazos para avaliação/análise das propostas; e de rotina que defina as etapas, prazos e procedimentos obrigatórios no acompanhamento de transferências. O ambiente de controle apresenta deficiências na medida em que se verificou ausência de clareza sobre as competências, atribuições e responsabilidades, assim como ausência de rotina para tratar o passivo de convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Quanto à gestão de Implementação do Plano de Providências Permanente – PPP, constatou-se que a Unidade não implementou procedimentos de controle com vistas a garantir o cumprimento dos prazos e implementação das recomendações pendentes de atendimento; e, a ausência de definição sobre as competências, atribuições e responsabilidades na implementação do PPP evidencia a deficiência no componente Ambiente de Controle. Os componentes Monitoramento e Avaliação de Riscos não se apresentam constituídos no âmbito da Unidade com suficiência para mitigar ou eliminar, ou, ainda para a correção de desvios ou falhas nas atividades inerentes aos processos em pauta. Considerando que as áreas cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Unidade, observa-se que as deficiências do sistema de controles internos podem comprometer o atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos pela Unidade.

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

Brasília/DF, 20 de julho de 2016.

José Marcelo Castro de Carvalho

Diretor de Auditoria da Área de Produção e Meio Ambiente

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: 2015

Município: Petrolina - PE

Relatório nº: 201601574

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 nº 201601574, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

1. Introdução

No período de 4 a 22 de abril de 2016, foram executados testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade prestadora de contas, 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 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 à inserção de dados no CGU-PAD.

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 26 de novembro de 2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Desenvolvimento Agrário/DR/SFC/CGU-PR e a SecexAmb do Tribunal de Contas da União e da Ata de Reunião realizada em 12 de fevereiro de 2016, entre Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco – CGU-Regional/PE e a Secretaria de Controle Externo em Pernambuco - Secex-PE/TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

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 Decisão Normativa do TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, considerou-se como questão de auditoria se informações prestadas sobre a identificação da Unidade Prestadora de Contas - UPC 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 das informações pertinentes à identificação da Unidade apresentadas no Sistema de Prestação de Contas do TCU - e-Contas, em cotejo com as informações disponíveis sobre os referidos dados no sítio eletrônico da Autarquia e no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Nos exames aplicados constatou-se que os dados relacionados à identificação da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF constantes no Relatório de Gestão da UPC apresentam-se em conformidade com o normativo do TCU, à exceção de que não é apresentada a informação requisitada no item 2.1 para as Superintendências Regionais do Incra, exigida na orientação sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2015, qual seja, que a Unidade está vinculada ao Poder Executivo.

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 e 7º do art. 9º da DN TCU nº 147/2015, foi verificado se a UPC elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência e se as peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos determinados pelo TCU e das orientações do Sistema e-Contas sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2015 para as Superintendências Regionais do Incra.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária das peças que compõem o processo de contas, quais sejam, Rol de Responsáveis e Relatório de Gestão. A SR-29/MSF não possui unidade de auditoria interna e, portanto, não apresentou parecer de órgão que deva se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis da Unidade Prestadora de Contas, nos termos do art. 13, inciso III, da IN TCU nº 63/2010.

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças do processo de contas da Superintendência Regional do Médio de São Francisco – SR-29/MSF com os normativos e orientações do Tribunal de Contas da União - TCU foram analisadas as informações presentes no e-Contas.

Ressalta-se que a SR-29/MSF cumpriu o prazo previsto no item 5.1 do Anexo I da Portaria CGU nº 500, de 8 de março de 2016, para envio, exclusivamente em meio eletrônico, das peças previstas nos incisos I a III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010

Dos exames, acerca do Relatório de Gestão, constatou-se que a Unidade não apresentou informações requisitadas referentes aos itens relacionados às seguintes Seções: Planejamento Organizacional e Desempenho Orçamentário e Operacional, Desempenho Financeiro e Informações Contábeis e Conformidade da Gestão.

Ainda, foi verificada incompletude do Rol de Responsáveis, haja vista a informação incorreta dos períodos de substituição, em desacordo com as orientações do TCU e com a DN TCU 147/2015, e a ausência de identificação do Superintendente Regional e Chefes de Divisões para a natureza de responsabilidade prevista no inciso III do art. 10 da referida Instrução Normativa TCU nº 63/2010, qual seja, a de membro de Órgão Colegiado.

Considerando que o referido processo eletrônico já se encontrava sob a tutela do órgão de controle interno (CGU) e considerando as informações e documentos apresentados pela Unidade, foi realizada, pela CGU-Regional/PE, a atualização do referido Rol de Responsáveis no e-Contas, sem prejuízo ao andamento dos trabalhos da auditoria.

2.3 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 do inciso V do art. 9º da DN TCU nº 147/2015, e com o intuito de analisar a execução do Macroprocesso de Obtenção de Terras, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução das Ações e Planos Orçamentários pertencentes ao macroprocesso analisado no exercício foram atingidos?
- (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?
- (iii) A Unidade realiza o levantamento de informações sobre os imóveis a serem desapropriados?
- (iv) Os procedimentos para aquisição e desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária são regulares quanto ao cumprimento das normas e preços?
- (v) Os imóveis desapropriados estão sendo destinados ao público-alvo?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 211B – Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária, especificamente os Planos Orçamentários 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 Rurais para Reforma Agrária, em decorrência do acordado com a Corte de Contas, para verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos no que concerne ao cumprimento da LOA e do PPA relacionado aos resultados dos indicadores apresentados pela UPC das ações e planos orçamentários pertencentes ao macroprocesso selecionado para avaliação. Registra-se que foram incorporados os resultados das ações de controle realizadas durante o exercício de 2015, especificamente os fatos apresentados por meio do Relatório de Auditoria nº 201411162, resultantes da verificação sobre se o processo de obtenção do imóvel rural apresenta diagnóstico da área priorizada contendo os itens mínimos exigidos pelo Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra, se os procedimentos para aquisição e desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária são regulares quanto ao cumprimento de normas e preços e se os imóveis desapropriados foram destinados dentro do período informado no art. 16 da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e se o público-alvo selecionado atendeu aos critérios definidos nessa lei, na Norma de Execução nº 45, de 25/8/2005 e na Portaria MDA nº 06, de 31 de março de 2013.

Adicionalmente foram analisados a execução dos Planos Orçamentários PO 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária e PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, dada a importância na execução do macroprocesso em análise.

Essas Ações se inserem no contexto do Programa de Governo 2066, Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária, relativas ao 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” e ao objetivo estratégico “03:

Promover a democratização do acesso à terra, com ações de reforma agrária e fundiária, observando as especificidades de cada território e bioma e a função social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo”. A implementação das ações se dá de forma direta e descentralizada.

Relacionadas a estas ações governamentais, foram liquidadas despesas no montante de R\$ 220.169,46, que corresponde a 5,3% do total das ações posta sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra Médio São Francisco – SR-29/MSF.

Na tabela a seguir, encontra-se expresso o resultado físico das Ações analisadas.

Tabela - Análise do Cumprimento das Metas Físicas Pactuadas

Ação Governamental		Unidade de Medida (Produto)	Meta Física		Execução/Previsão (%)
Cód.	Título		Previsão ¹	Execução ²	
211A	PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Área vistoriada (hectares)	11.157,6492	2.793,7198	25%
211A	PO 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	Família Assentada	345	359	104%
211B	PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área Obtida /hectare	Não estabelecida	0,0000	-
211B	PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área Indenizada /hectare	Não estabelecida	0,0000	-

Fonte: LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) (1) e Relatório de Gestão 2015 (2).

Na tabela a seguir, demonstra-se o resultado financeiro das Ações.

Tabela – Execução Orçamentária das Ações

Ação Governamental		Dotação Atualizada (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa empenhada/ Dotação (%)	Despesa liquidada/ Dotação (%)
Cód.	Título					
211A	PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	155.630,35	128.483,12	120.498,93	82,56%	77,43%
211A	PO 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	69.488,15	50.925,25	40.728,00	73,29%	58,61%
211B	PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	40.871,21	40.761,09	-	99,73%	-
211B	PO 01 - Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Área Indenizada /hectare	-	-	-	-

Fonte: Fonte: LOA/2015 (Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015) (1) e TESOIRO GERENCIAL, 23 de março de 2016 (2).

Em maior parte, verificou-se a redução de previsão para execução física e financeira, como tratado adiante, por contingenciamento orçamentário determinado pelo Incra Sede.



Ação 211B/PO 02 - Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária

A execução financeira da Ação 211B/PO 02 refere-se unicamente a pagamento de indenização de valores de terra nua e descentralização para a SR-29/MSF de recursos orçamentários e financeiros para indenização de benfeitorias e sobra de Títulos da Dívida Agrária – TDA, conforme Caderno de Metas elaborado pelo Incra Sede.

Acerca do indicador de desempenho relativo à Ação 211B/PO 02, foi analisado o índice de gastos com obtenção de terras.

Quadro – Previsão e execução do índice de gastos com obtenção de terras em 2015

Nome	Previsto	Realizado	%
Índice de gastos com obtenção de terras (R\$/ha)	742,13	0,00	-

Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2015

No Relatório de Gestão 2015, a Unidade indica fragilidades na previsão/meta que é calculada a partir da média dos últimos três anos, haja vista “a não concretização de obtenção de imóveis efetivamente por meio de inversões monetárias pela regional do INCRA nos exercícios 2013 e 2015 veio a retrain o índice achatando a meta, quando na verdade sabe-se que o preço das terras nos últimos anos tem se elevando, é o que tem demonstrado a seção de terras das últimas edições o Agrianual da FNP. Assim, com vistas ao exercício 2016 verifica-se que a meta calculada dificilmente será alcançada”. A meta para 2016 foi definida em R\$ 383,83. Contudo, contrariamente ao Relatório de Gestão 2015, mediante OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016, a Unidade apresentou custos médios por hectare de R\$ 236,11 e R\$ 356,12, obtidos a partir de avaliações de três imóveis.

Por meio do Relatório de Auditoria nº 201411162, verificaram-se os seguintes fatos:

- Nos processos analisados, não foi identificado o Diagnóstico da Área Priorizada, contendo os itens mínimos exigidos pelo Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra ou outro documento equivalente que o substitua, o que pode trazer subjetividade na definição das áreas de atuação, representando uma fragilidade no processo de obtenção;
- Os processos de obtenção de imóveis rurais com fins de Reforma Agrária analisados pela CGU apresentaram fragilidades na elaboração e/ou comprovação de documentos obrigatórios (falhas na elaboração de Laudos Agrônômicos de Fiscalização – LAF e Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA, ausência de registro definitivo da titularidade de imóveis rurais desapropriados em nome da Autarquia, ausência da Anotação de Responsabilidade Técnica, ausência de notificação a órgãos para análise de pretensão concorrente);
- Ausência de anexação aos processos individuais de beneficiários do Contrato de Concessão de Uso, evidenciando que os imóveis não estão sendo destinados tempestivamente ao público-alvo, deixando, portanto, de atingir o objetivo ao qual se propunha.



Foi recomendada à Unidade a implementação de procedimentos de controle com vistas a mitigar as falhas identificadas. Em revisão ao Plano Permanente de Providências – PPP, em abril de 2016, evidenciou-se que as recomendações permanecem pendentes de providências efetivas/conclusivas.

Ação 211A/PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais

A Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se: fragilidades do planejamento da meta física, incompatibilidade do alcance da meta física (25%) com a execução de (83%) da meta financeira; ausência de providências no sentido de potencializar a força de trabalho para execução de vistorias e avaliação de imóveis (quantitativo e condições de trabalho disponibilizando EPIs; e, ausência de comprovação da coerência dos gastos com a finalidade da ação, haja vista que os maiores gastos ocorreram com despesas não previstas ou em desacordo com objetivo da ação, tais como, combustível e manutenção de veículos (despesas administrativas).

Ação 211A/PO 06 - Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária

Acerca da execução física, deve-se analisar sob aspectos quantitativos e qualitativos. Embora o resultado físico ultrapasse a meta prevista, constatou-se que os resultados qualitativos foram atingidos parcialmente, haja vista que não foram implementados mecanismos para levantamento e acompanhamento sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), limitando-se a informar que o recadastramento, qualificação e priorização do público-alvo (acampados) será concluído até 2019; e que parte da execução física da Ação 211A/PO 06 apresentada pela SR-29/MSF ocorreu por substituição de vagas preexistentes e não por criação de novas vagas, como destacado no Relatório de Gestão de 2015. Destaca-se que foi recorrente durante a execução o ciclo plurianual 2012-2015, o assentamento de famílias contempladas no PNRA em decorrência da atuação da supervisão ocupacional, com identificação e ocupação de vagas remanescentes em Projetos de Assentamento – PAs já instalados, como demonstrado a seguir:

Quadro – Execução da ação 211A/PO 06 no período de 2012 a 2015

Item	2012	2013	2014	2015
Projetos criados	9	5	0	7
Meta física	450	320	420	345
Meta executada	301	369	472	359
Novas Vagas	219	30	0	102

Fonte: Relatórios de Gestão da SR-29/MSF no período de 2012 a 2015 e Relatório “Assentamentos - Informações Gerais”, extraído do sítio <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>, em 29 de maio de 2015.

Ainda, no Relatório de Gestão 2015, verificou-se que a SR-29/MSF não apresentou o planejamento para o próximo exercício acerca da criação de projetos de assentamento, da seleção e no assentamento de famílias, ações e resultados obtidos na exclusão de beneficiários e resultado das ações empreendidas pela SR-29/MSF para dar publicidade



ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, conforme determina o item 2.8 do Acórdão nº 753/2008 – Plenário.

2.4 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 e 7º do art. 9º da DN TCU nº 147/2015, e com o intuito de analisar a execução do Macroprocesso de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, foi verificado se os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução da Ação 211A e Planos Orçamentários 03 – Terra Sol e 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento estão sendo atingidos e se a relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência; bem como, foi verificado o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na Superintendência Regional e o estágio atual de saneamento dos processos de Crédito Instalação concedidos no período de 1985 a 2013.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 211A e Planos Orçamentários 03 e 08, em decorrência do acordado com a Corte de Contas, para verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos no que concerne ao cumprimento da LOA e do PPA para as ações e planos orçamentários pertencentes ao macroprocesso selecionado para avaliação. Registra-se que foram incorporados os resultados das ações de controle realizadas durante o exercício de 2015, especificamente os fatos apresentados por meio do Relatório de Auditoria nº 201411345, resultantes da verificação acerca de levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados; da elaboração de cronograma para o saneamento dos processos, contemplando a quantidade de servidores necessária para atingir o objetivo; da realização do saneamento efetivo dos processos conforme cronograma estabelecido e do lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI.

A Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais 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. Insere-se 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”.

Relacionadas a estas ações governamentais, foram liquidadas despesas no montante de R\$ 211.005,85, que corresponde a 5% do total das ações posta sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra Médio São Francisco – SR-29/MSF.

Na tabela a seguir, encontra-se expresso o resultado físico das Ações analisadas.

Tabela - Análise do Cumprimento das Metas Físicas Pactuadas

Ação Governamental		Unidade de Medida (Produto)	Meta Física		Execução/Previsão (%)
Cód.	Título		Previsão	Execução	
211A	PO 03 - Fomento a agroindustrialização e a comercialização – Terra Sol	Projeto	0	0	-
211A	PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Família	255	460	180%

Fonte: Relatório de Gestão 2015.

Na tabela a seguir, demonstra-se o resultado financeiro das Ações.

Tabela - Execução Orçamentária das Ações

Ação Governamental		Dotação Atualizada (R\$)	Despesa Empenhada (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa empenhada/Dotação (%)	Despesa liquidada/Dotação (%)
Cód.	Título					
211A	PO 03 - Fomento a agroindustrialização e a comercialização – Terra Sol	841.236,94	839.761,46	138.815,77	99,8%	16,5%
211A	PO 08 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	4.118.377,76	4.102.679,08	72.190,08	99,6%	1,8%

Fonte: Relatório de Gestão 2015.

Ação 211A/PO 03 - Fomento à agroindustrialização e à comercialização – Terra Sol.

Verificou-se a ausência de beneficiamento de projetos de agroindustrialização, no exercício de 2015, haja vista que foi iniciado processo para celebração de convênio (Siconv nº 821504), contudo, o processo não foi concluído em razão de pendências na regularidade fiscal que não foi saneada até o final do exercício por parte da proponente.

Ainda, durante o exercício foram adquiridos cem conjuntos (compostos por bonés, aventais, lonas, mesas, caixas plásticas, sacolas) para participação de assentados em feiras livres, contudo, até o início de 2016, não foi efetuada a distribuição dos materiais adquiridos. Nesse sentido, embora conste a liquidação no total de R\$ 138.815,77, não se verifica a efetividade dos gastos.



Após avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da UPC, verificou-se, especialmente naquilo que se refere à eficácia no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, que a Unidade não obteve êxito no desempenho da gestão, destacando-se:

- Reduzida execução financeira, por contingenciamento do Incra Sede. As despesas liquidadas referem-se à concessão de diárias;
- Fragilidades na demonstração do real atendimento às metas acerca de implantação de infraestrutura nos projetos de assentamento, haja vista que, como demonstrado nos exames acerca gestão de transferências, não ocorreu conclusão de obras no exercício de 2015;
- Impossibilidade de celebração de convênio tendo por objeto a construção de adutora e barragem (Siconv nº 823630) em decorrência de pendências na regularidade fiscal dos proponentes, contribuindo para o não atendimento ao objetivo de provimento de água nos Projetos de Assentamento – PA.

Cobrança do passivo do Crédito Instalação

A atividade para saneamento e cobrança dos processos de Crédito Instalação concedidos no período de 1985 a 2013 não possui metas físicas e financeiras consignadas no Plano de Metas e Créditos Orçamentários 2015 do Incra, devendo o planejamento, execução e monitoramento ocorrer mediante atividades estabelecidas pela SR-29/MSF juntamente com o Incra Sede.

A importância da análise desta atividade decorre do acordado com o TCU e o fato que o Crédito Instalação consiste no provimento de recursos financeiros, visando assegurar os meios necessários para instalação do assentado e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e com o objetivo de consolidação dos projetos de assentamentos; o volume de recursos envolvidos e ausência de controles internos suficientes e efetivos quanto à concessão e cobrança dos referidos créditos, com vistas à reposição ao erário.

Objetivando mitigar as fragilidades detectadas, o Incra Sede providenciou: a expedição de orientações sobre os procedimentos necessários; a implantação do Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação – SNCCI e capacitação dos servidores / usuários do SNCCI. Cabe às Superintendências Regionais – SR, o saneamento dos processos individuais dos beneficiários; o cadastramento dos créditos concedidos no SNCCI; cálculo e respectiva cobrança dos créditos devidos e a baixa contábil na conta 12231.0000 – Empréstimos Concedidos.

Registra-se que foram incorporados os resultados das ações de controle realizadas durante o exercício de 2015, especificamente os fatos apresentados por meio do Relatório de Auditoria nº 201411345, acerca da execução no período de janeiro de 2014 a agosto de 2015. Ainda, foram realizados exames a partir das informações prestadas no Relatório de Gestão 2015.

O Relatório de Auditoria nº 201411345 verificou os seguintes aspectos, que constituem obstáculos para o atingimento da sua missão:

- Apesar de a Unidade possuir um planejamento, o mesmo apresenta fragilidades sob o ponto de vista da definição de suas prioridades, estando em desacordo com as diretrizes da Autarquia;
- A equipe responsável pelo saneamento e cadastramento do passivo dos créditos de instalação não atua exclusivamente nessas atividades;
- Fragilidades nos controles internos no que se refere à inserção fidedigna de dados e informações dos Processos Individuais e dos respectivos Processos de Créditos de Instalação no SNCCI.

Destaque-se que permanecem pendentes as recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria nº 201411345, com prazo de atendimento expirado desde 19 de março de 2016.

Dos exames adicionais, restou evidenciado o descumprimento do cronograma vigente em 2015 e ausência de planejamento para 2016. Constatou-se: a fragilidade dos levantamentos acerca do saneamento dos processos individuais de assentamentos para lançamento de dados no módulo Cadastro do SNCCI; não comprovação de definição de procedimentos para remissão, de liquidação e renegociação, assim como, não comprovação do estágio de evidenciação contábil dos créditos e estabelecimento de rotina contábil para registro da remissão das dívidas.

Face ao exposto, conclui-se sobre a avaliação do Macroprocesso de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos que os resultados quantitativos e qualitativos não foram atingidos, embora se verifique a coerência entre o objeto do gasto e finalidade da Ação. Ainda, foi verificado atraso no saneamento e cobrança do passivo de Crédito Instalação concedidos no período de 1985 a 2013.

2.5 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 e 7º do art. 9º da DN TCU nº 147/2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- A gestão das transferências garante que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental?
- O concedente/repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências?



- A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente?
- As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das transferências concedidas pela SR-29/MSF, vigentes durante a gestão 2015, no âmbito da Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Propostas e pré-convênios

Foi avaliado o aspecto de completude das propostas e do plano de trabalho, principalmente, a qualidade das Metas (Qualitativas e Quantitativas) e Etapas pactuadas.

Tabela – Transferências concedidas em 2015

Transferências	Quantidade	Valor envolvido*
Realizadas no exercício	5	3.331.622,20
Avaliadas na auditoria	5	3.331.622,20
Em que foi detectada alguma desconformidade*	5	3.331.622,20

* O valor mencionado na última linha corresponde ao volume pactuado e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

Fonte: Siconv, consultas efetuadas em março de 2016.

Dos exames, verificou-se que as celebrações efetuadas em 2015 foram impactadas pelas dificuldades em selecionar os projetos, principalmente, em face da insuficiência de regularidade fiscal e capacidade operacional do conveniente; e de contingenciamento de recursos.

Acompanhamento e fiscalização

Tabela – Fiscalização física e presencial das transferências concedidas

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	6
Com previsão de fiscalização	6
Fiscalizadas de forma física e presencial	6

Fonte: Siconv, consultas efetuadas em março de 2016.

Encontravam-se vigentes em 2015 os convênios Siconv nºs 774391, 777572, 806610, 808487, 822792 e 825096, com total pactuado de R\$ 9.595.199,72 e total liberado, até 31 de dezembro de 2015, de R\$ 4.309.091,76.

Constatou-se que a SR-29/MSF efetuou o acompanhamento das metas pactuadas e da execução financeira. Entretanto, a atuação apresenta fragilidades haja vista a verificação de intempestividade na elaboração e aprovação de relatórios de acompanhamento; a ausência de elementos qualitativos nos relatórios emitidos pela equipe de fiscalização da SR-29/MSF; e inserção de dados e documentos no Siconv de modo intempestivo e incompleto.



Tabela – Situação das transferências quanto à prestação de contas

Situação das transferências	Quantidade
Com a situação “aguardando prestação de contas”	2
Com a situação “prestação de contas em análise”	1
Com a situação “aprovada”	0
Com a situação “desaprovada”	0
Cujas contas estão na situação “omissão do dever de prestar contas”	0
TCE instauradas*	0
* Das que em que houve desaprovação ou omissão do dever de prestar contas	

Fonte: Siconv, consultas efetuadas em março de 2016.

Acerca das transferências em situação “aguardando prestação de contas”, verificou-se que o Convênio Siconv nº 774390 não foi celebrado, sendo indevida a exigência de prestação de contas. E, a apresentação da prestação de contas do Termo de Parceria Siconv nº 724139 encontra-se pendente desde 2012, sendo necessária a instauração de Tomada de Contas Especial.

Estruturas de pessoal e tecnológica

A Unidade declarou por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 212, de 12 de abril de 2016, que, em 2015, a estrutura operacional foi compatível com a demanda para a gestão de transferências. Ainda, informou que a SR-29/MSF contou com dois engenheiros atuando como fiscais das obras e três engenheiros responsáveis pela análise técnica de propostas. Em relação à análise contábil e de prestação de contas, em 2015, a Unidade contou com um servidor capacitado para análise de prestação de contas e dois servidores capacitados para Tomada de Contas Especial. Destaque-se que ingressou um contador no segundo semestre de 2015, que, em 2016, será capacitado para realizar as atividades de análise de prestação de contas.

Destaca-se a atuação do Núcleo de Acompanhamento de Convênios, que buscou em 2015 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.

2.6 Avaliação dos 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 e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, considerou-se a seguinte questão de auditoria: os controles administrativos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos na execução dos macroprocessos de obtenção de terras e na implementação do saneamento e cobrança de créditos de instalação

concedidos no período de 1985 a 2013; na gestão de transferências e no monitoramento das recomendações/determinações dos órgãos de controle?

A metodologia da auditoria consistiu na avaliação dos componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação e monitoramento; a partir da comparação entre os resultados obtidos pelos exames realizados e os controles internos adotados por área de gestão do escopo definido pelo TCU.

a) Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento

a.1) Ambiente de Controle

A aplicação dos testes neste componente resultou na identificação da iniciativa em capacitar servidores com vistas a realizar o mapeamento dos processos finalísticos da Unidade e estabelecer mecanismos de controle interno. Os técnicos capacitados iniciaram o levantamento, inclusive com incentivo à participação de servidores dos diversos níveis da estrutura da Unidade. Tal iniciativa demonstra empenho em adotar mecanismos de controle mais eficazes, mas, até dezembro de 2015, nada efetivamente foi produzido nesse sentido, tampouco houve participação dos servidores no sentido de contribuir com informações das rotinas e processos operacionais.

a.2) Avaliação de Riscos

A Autarquia não desenvolveu uma gestão específica para o risco, mesmo ante a situação de redução da execução das ações planejadas que compõem o macroprocesso em análise, que vêm sendo prejudicadas, principalmente, por eventos externos, tais como a redução do estoque de terras com possibilidade de serem incorporadas à política de reforma agrária e a grande extensão territorial da região semiárida, que passa por longo período de estiagem, assim como, marcos legais, aquisição intempestiva e inadequada de EPIs por parte do Incra Sede.

a.3) Procedimentos de Controle

Dos exames, constatou-se que os procedimentos de controle não estão suficientemente instituídos, prejudicando o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Autarquia, como detalhado a seguir:

- Ausência de *checklist* com a finalidade de verificar a conformidade das etapas estabelecidas no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra.
- Inexistência de rotinas de revisão dos dados inseridos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra.
- Ausência de acompanhamento de processos com vistas a mitigar pendências e reduzir o tempo processual para obtenção do imóvel e implantação de assentamentos.

Nesse sentido, embora a Unidade tenha emitido ordens de serviço com objetivo de definir atribuições e responsabilidades para execução da ação, não instituiu instrumentos formais que contemplem: tempo de execução, ocorrências relacionadas com a execução, previsão de registro das medidas que devem ser adotadas para regularização das falhas.

- Inexistência de plano de ação suficientemente detalhado que permita a realização de gastos consistentes com a programação orçamentária, ou seja, alocação de recursos adequada com a finalidade dos Programas/Ações.

- Ausência de planejamento e estabelecimento de cronogramas para corrigir falhas operacionais identificadas, tais como, conclusão de Estudos de Capacidade de Geração de Renda – ECGR referentes às vistorias realizadas em 2015, saneamento dos processos de beneficiários e de Projetos de Assentamento, correção/complementação de dados de beneficiários e de Projetos de Assentamento no Sipra, emissão de Contratos de Concessão de Uso – CCU inexistentes ou não localizados, preparação de informações e documentos com vistas a regularizar a situação contábil e patrimonial dos imóveis da Autarquia.

- Deficiências na política de trâmite e guarda dos processos de obtenção de imóveis rurais, inobstante a Unidade possuir sistema de controle de movimentação de processos (Sisprot), os mecanismos existentes não são capazes de detectar efetivamente a localização de processos.

a.4) Informação e Comunicação

A Unidade não implementou mecanismos para levantamento e acompanhamento sobre o quantitativo efetivo da demanda reprimida, qualificação e priorização do público-alvo (acampados) dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Nesse sentido, a Unidade não dispõe de informações apropriadas, oportunas, atualizadas, precisas e de fácil obtenção por aqueles que necessitam, prejudicando orientação à tomada de decisão, o monitoramento de ações e a realização de todos os objetivos de controle interno na implantação de projetos de assentamentos e políticas de assistência aos acampados.

a.5) Monitoramento

Acerca do monitoramento interno, a Unidade não instituiu indicador para avaliação efetiva do desempenho financeiro e operacional. Embora, a SR-29/MSF efetue o cálculo do índice de gastos com obtenção de terras, verifica-se a fragilidade de tal indicador haja vista que é utilizada como base de cálculo a média de custo de imóveis dos últimos três anos, que apresentou retração no ciclo plurianual 2012-2015, de modo que o valor obtido pela Autarquia é inferior aos preços apresentados por organismos especializados, prejudicando o planejamento orçamentário e financeiro e gerando risco de inviabilidade de execução.

b) Cobrança de passivo de Créditos Instalação

b.1) Ambiente de Controle

Verificou-se que a SR-29/MSF vem participando das capacitações promovidas pelo Incra Sede, sendo capacitados quatro servidores para operação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI, o que fortalece o ambiente de controle e por consequência, os demais componentes de um controle interno eficaz, com vistas a execução do saneamento de processos e cobrança dos Créditos Instalação concedidos no período de 1985 a 2013.

Contudo, foram constatadas deficiências relacionadas ao componente, como destacado a seguir:

- Insuficiência de servidores das divisões de Desenvolvimento, Obtenção e Administração alocados para saneamento e cadastramento do passivo dos créditos instalação e do fato que esses não atuam exclusivamente nessas atividades.
- Ausência de norma ou manual que estabeleça os critérios de priorização ou ordem de saneamento dos processos.

b.2) Avaliação de Riscos

A Unidade não adotou procedimentos para evitar a descontinuidade nas ações planejadas, haja vista a paralisação das atividades de saneamento dos processos de Crédito Instalação, decorrente da priorização de outras atividades no âmbito da Divisão de Desenvolvimento. Nesse sentido, permanece pendente a cobrança dos Créditos Instalação concedidos no período de 1985 a 2013, inclusive com risco de prescrição.

b.3) Atividades de Controle

Dos exames, constatou-se que os procedimentos de controle não estão suficientemente instituídos, prejudicando o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Autarquia, como detalhado a seguir:

- Ausência de procedimento de verificação da instrução dos processos individuais com o Contrato de Concessão de Uso – CCU e com a declaração prevista no Memorando Circular/Conjunto/DA/DD/PFE/INCRA/Nº378/2013, de 25 de outubro de 2013.
- Ausência de estratégia no planejamento operacional para a realização do saneamento e cadastramento, no SNCCI, dos processos individuais de concessão de Crédito Instalação.
- Inexistência de procedimentos de revisão dos dados e informações dos processos individuais e dos respectivos processos de Créditos de Instalação inseridos no Sistema nacional de Cobrança de Créditos de Instalação – SNCCI e no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra.

b.4) Informação e Comunicação



O monitoramento da ação é prejudicado pela dificuldade em obter as informações referentes a cobrança de passivos de Crédito Instalação. Nesse sentido, a Unidade desconhece o total de processos pendentes de saneamento e o saldo dos créditos tratados (remidos, baixados, liquidados, em cobrança).

b.5) Monitoramento

A Unidade não instituiu procedimentos e/ou rotinas de monitoramento contínuo, tais como elaboração de indicadores de desempenho operacionais.

c) Gestão de Transferências

c.1) Ambiente de Controle

Dos exames, verificou-se a ausência de clareza sobre as competências, atribuições e responsabilidades, assim como ausência de rotina para tratar o passivo de convênios firmados sob a égide da Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, na situação de inadimplente, aguardando instauração de Tomada de Contas Especial – TCE.

Conforme informação prestada no PARECER DA AUDITORIA INTERNA CONTAS DO INCRA EXERCÍCIO: 2015 (fl. 23), a fim de que “*houvesse um monitoramento nacional permanente sobre as providências a serem adotadas pelos diversos gestores do INCRA, foi instituído em 2010, no âmbito da Coordenação Geral de Contabilidade, um Grupo de Trabalho com a incumbência de acompanhar, orientar e monitorar os procedimentos sobre o passivo de convênios*”. Contudo, dos exames, não se verificou atuação do referido grupo de trabalho na SR-29/MSF.

c.2) Avaliação de Riscos

A SR-29/MSF não desenvolveu uma gestão específica para o risco, embora se verifique a redução da celebração de convênios para execução da Ação 211A, Planos Orçamentários 03 (Terra Sol) e 08 (Infraestrutura em projetos de assentamento), principalmente, em face de eventos externos acerca dos convenientes: regularidade fiscal não comprovada e insuficiente capacidade operacional.

Como a ausência de regularidade fiscal impede a pactuação dos convênios, acerca da Ação 211A/PO 03 – Terra Sol no ciclo plurianual 2012-2015 nenhum convênio foi celebrado. Acerca da Ação 211A/PO 08, verifica-se atraso na conclusão de cláusulas suspensivas, tais como projeto básico e licenciamento, e atraso no início e execução das obras.

c.3) Atividades de Controle

Verificou-se que a SR-29/MSF adota *checklist* para avaliação de propostas, garantindo maior aderência aos normativos vigentes.

Contudo, o componente apresentou as deficiências relacionadas a seguir:

- Ausência de rotina para determinação e acompanhamento dos prazos para avaliação/ análise das propostas apresentadas.
- Ausência de normativo acerca de detalhamento do Plano de trabalho, com apresentação e descrição suficiente de quantidades e unidades de fornecimento compatíveis nas metas e etapas/fases, mitigando a celebração de convênios cujas metas e etapas coincidam com o objeto e período de vigência do convênio.
- Ausência de rotina que defina as etapas e procedimentos obrigatórios no acompanhamento de transferências, principalmente, acerca de prazos.
- Ausência de *checklist* contendo documentos e informações que devem ser inseridos no Siconv.

c.4) Informação e Comunicação

A SR-29/MSF vem se empenhando no sentido de incluir os documentos e informações necessárias no Siconv, destarte apresentar falhas, principalmente, acerca das fiscalizações técnicas e financeiras.

c.5) Monitoramento

A Unidade não instituiu procedimentos e/ou rotinas de monitoramento contínuo, tais como elaboração de indicadores de desempenho financeiros e operacionais.

d) Implementação do Plano de Providências Permanente – PPP

d.1) Ambiente de Controle

Verificou-se a ausência de definição sobre as competências, atribuições e responsabilidades na implementação do PPP.

A sistemática do acompanhamento e implementação ocorre da seguinte forma: após reavaliações efetuadas e encaminhadas semestralmente pela CGU-Regional/PE, um Assessor Técnico do Gabinete da SR-29/MSF encaminha as análises do controle interno para as divisões, para conhecimento e providências. Os chefes e os demais servidores das divisões da Unidade não possuem uma cultura de responsabilidade acerca do acompanhamento e implementação contínua do PPP, restando as informações concentradas em um único servidor, lotado no Gabinete.

A partir de 2016, estima-se uma evolução no monitoramento das recomendações, a partir da implementação e do treinamento dos gestores da SR-29/MSF para utilização do Sistema de Acompanhamento de Plano de Providências da CGU (Monitor).

d.2) Avaliação de riscos

A SR-29/MSF não desenvolveu uma gestão específica para o risco, embora se verifique elevado estoque de recomendações pendentes e da irregularidade atribuída pela CGU na

certificação de contas do exercício de 2013 por ausência de providências no atendimento às recomendações emitidas pela CGU.

d.3) Atividades de Controle

A Unidade não implementou procedimentos de controle com vistas a garantir o cumprimento dos prazos e implementação das recomendações pendentes de atendimento, tais como a formalização/manualização de procedimentos que trate de todas as etapas da implementação do PPP; implantação de procedimento de revisão da providência adotada no sentido de verificar a adequabilidade e completude das respostas encaminhadas à CGU; controles gerais e de acompanhamento das atividades em todas as etapas da implementação do PPP (recebimento de novas recomendações, encaminhamento de providências parciais e conclusivas, solicitação de prorrogação de prazo; solicitação de revisão; recebimento de reiteração).

d.4) Monitoramento

O Monitoramento é um processo que avalia a qualidade do desempenho dos controles internos ao longo do tempo. Nesse sentido, as falhas na implementação do PPP demonstram a ausência de implantação de procedimentos e de tempestividade da operação dos controles, a deficiência na verificação de inconsistências dos processos e de implicações relevantes.

Ainda, a Unidade não implementou indicador operacional ou outro instrumento de acompanhamento da atividade, tampouco se verifica monitoramento externo, por parte da Auditoria Interna do Incra Sede.

Nesse sentido, a ineficácia operacional dos controles internos instituídos compromete sobremaneira o funcionamento na Unidade, principalmente acerca de:

- Situação dos recursos descentralizados por meio de convênios, especialmente sobre o recebimento da prestação de contas do Termo de Parceria Siconv nº 724139, cujo prazo para prestação de contas expirou em 23 de dezembro de 2012, bem como a instauração das competentes e consequentes tomadas de contas especiais acerca de elevado passivo de convênios firmados sob a égide da IN STN 1/1997 na situação de inadimplente.
- Elevado estoque de recomendações sem providências conclusivas, algumas em monitoramento desde 2010.
- Descumprimento de normativos que regulamentam a obtenção de terras para o Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.
- Acerca da vistoria e outras ações para obtenção de terras e implementação de projetos de assentamento, resultados qualitativos e quantitativos afetados por atos e fatos prejudiciais com providências insuficientes por parte da Unidade.
- Ausência dos registros da totalidade dos bens imóveis adquiridos para fins de reforma agrária.



- Paralisação para contabilização dos Créditos Instalação e respectivas cobranças.
- Fragilidades no tratamento, sistematização e recuperação de dados sobre os Projetos de Reforma Agrária e beneficiários, registrados no Sipra e no SNCCI.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

O órgão de controle interno optou por incluir a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a SR-29/MSF considerando a seguinte questão de auditoria: caso existam determinações/recomendações do TCU à Unidade Prestadora de Contas – UPC, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento, as mesmas foram atendidas?

A metodologia consistiu no levantamento de acórdãos com determinação para a Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF e com citação para posterior verificação do atendimento pela Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco – CGU-Regional/PE.

No exercício sob análise foram expedidos pelo Tribunal de Contas da União, com determinações à referida Superintendência e com citação para acompanhamento pela CGU-Regional/PE, os seguintes acórdãos:

- Acórdão nº 7.742/2015 - TCU - 1ª Câmara, para qual a UPC não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis, tampouco informou no Relatório de Gestão providências adotadas em 2015; e

- Acórdão nº 8.688/2015 - 2ª Câmara:

Acerca de determinação expressa para instauração de Tomada de Contas Especial referente ao Termo de Parceria Siafi nº 652368, verificou-se o cumprimento mediante a instauração por meio do Processo 54141.000031/2016-51.

Referente ao Termo de Parceria Siafi nº 652683, no período de 2012 a 2015, como determinado mediante o item 9.7 do referido acórdão, o assunto foi monitorado pela CGU por meio do item 8.1.3.2 do Relatório de Auditoria nº 201203476 e item 4.1.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201407461, do Ofício 38341/2013/AUD/CGU-Regional/PE-NAC2, do Ofício 34008/2014/AUD/CGU-Regional/PE-NAC2 e do Ofício 28.826/2015/AUD/CGU-Regional/PE-NAC2.

Como resultado das ações da CGU, os técnicos da Autarquia recomendaram a instauração de Tomada de Contas Especial e o ressarcimento do valor de R\$ 1.215.976,04 (Processo 54141.000742/2008-15 fls. 2205 a 2214). Em 29 de fevereiro de 2016, mediante a Portaria INCRA/SR29/MSF/G/Nº 05/2016, foi designado servidor para processar e encaminhar o processo de Tomada de Contas Especial – TCE decorrente de irregularidades na execução do referido Termo de Parceria Siafi nº



652683. E, em 30 de junho de 2016, em observância ao disposto no item 3.2 da Portaria CGU nº 807 de 25 de abril de 2013, a Unidade comunicou à Secretaria Federal de Controle a instauração da TCE mediante o processo nº 54141.000328/2016-16.

Cabe ressaltar que, embora não tenha sido expedido em 2015, o Acórdão nº 753/2008 - TCU – Plenário foi inserido no escopo de avaliação da gestão da SR-29/MSF, por conter citação para acompanhamento pela CGU-Regional/PE e por coincidir com recomendação em monitoramento pela CGU acerca de implementação de controles internos de modo a garantir a fidedignidade e completude dos dados registrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra. Dos exames, verificou-se ausência de providências efetivas e conclusivas.

No que concerne ao controle de atendimento de determinações do TCU, foi informado pela Autarquia, por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº212/2016, de 12 de abril de 2016, que há um servidor responsável pelo recebimento das demandas oriundas do Tribunal de Contas da União e encaminhamento aos Chefes de Divisão para providências. Portanto, a SR-29/MSF não demonstra a implementação de rotinas bem definidas (fluxos, responsabilidades, etc.) com vistas à identificação e tratamento dos riscos envolvidos nesse processo, ausência de determinação de prazo para cumprimento das demandas, informação ao Gabinete e ao TCU em caso de impossibilidade de atendimento tempestivo.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

O órgão de controle interno, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, realizou a avaliação do cumprimento de recomendações emitidas considerando as seguintes questões de auditoria: a Unidade Prestadora de Contas – UPC mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU? Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

A metodologia consistiu na verificação da implementação do Plano de Providências da SR-29/MSF em relação às recomendações emitidas e pendentes de atendimento. Nessa linha, a análise resultou nas informações demonstradas na tabela em sequência.

Tabela – Situação das recomendações monitoradas em 2015

Situação	Quantidade
Atendidas	2
Em análise pela CGU	3
No Prazo	16
Prazo Expirado	66
Em monitoramento	85

Fonte: Sistema Monitor, extração em 31 de março de 2016.

Pelo exposto, observa-se que das recomendações em que o gestor teve ciência, resta pendência de 77%, o que evidencia a insuficiência dos controles internos



administrativos adotados para o atendimento às recomendações da CGU (monitoramento).

2.9 Avaliação do CGU/PAD

Foi incluída, no escopo da Auditoria de Gestão, a análise da gestão do sistema CGU-PAD, para a qual foi definida a seguinte questão de auditoria: a Unidade Prestadora de Contas – UPC está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?

A metodologia utilizada pela equipe de auditoria foi solicitar informações junto à unidade auditada, quanto aos processos disciplinares instaurados e aos processos cadastrados no sistema CGU-PAD.

Mediante a Ordem de Serviço INCRA/SR-29/GAB/Nº 20/2013, de 9 de maio de 2013, verificou-se que a unidade auditada designou um coordenador responsável pelo registro, no Sistema CGU-PAD, 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 um servidor do Gabinete da Superintendência Regional, que conta com um reduzido número de servidores.

Observou-se, que foi instituída rotina para fluxo de processos disciplinares e sindicâncias e que ocorre o registro dos processos administrativos instaurados na SR-29 (PAD e sindicâncias) no sistema CGU-PAD.

Contudo, não foi possível verificar a completude e tempestividade dos registros no CGU-PAD haja vista que a Unidade não apresentou informação acerca dos processos disciplinares efetivamente instaurados e os processos encaminhados para instauração pelo Incra Sede.

2. 10 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão



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.

Recife/PE.

Nome: NAILMA DE FATIMA SILVA DE ARAUJO
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Pernambuco

Achados da Auditoria - nº 201601574

1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária

1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Fragilidades na obtenção de terras para o Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, por descumprimento de normativos que regulamentam a Ação de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.

Fato

Dentro do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, a Obtenção de Recursos Fundiários desempenha um importante papel, pois tem por objetivo principal a



aquisição de terras para fins de assentamento de trabalhadores rurais, dentro das diretrizes do PNRA.

Para viabilizar essa aquisição, tem-se a Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, cuja concretização é efetivada mediante a aquisição de terras, de forma onerosa, via desapropriação de imóveis por interesse social, compra de imóveis pelo Incra, ou não onerosa, via arrecadação, doação, confisco e reconhecimento.

Para avaliar o macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários foi executada ação de controle acerca de atos e fatos ocorridos no período de janeiro de 2014 a agosto de 2015, cujos resultados encontram-se consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201411162, disponível no sítio www.cgu.gov.br. Para cumprimento da referida ação de controle, foi efetuada verificação da existência dos documentos necessários à obtenção de um imóvel rural, validando o fluxo das ações acerca das etapas relacionadas a seguir:

- Planejamento para Obtenção de Imóveis Rurais;
- Análise da Cadeia Dominial do Imóvel selecionado e realização da Notificação prévia ao proprietário;
- Vistoria e Fiscalização do Imóvel selecionado;
- Elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação;
- Comunicação ao proprietário – fase de recursos;
- Realização de Audiência Pública;
- Emissão de Certificado de Concessão de Uso - CCU.

Das análises, verificou-se que o macroprocesso finalístico Obtenção de Recursos Fundiários apresenta como atividade que contribui para o alcance da missão da Unidade os seguintes aspectos:

- Realização de vistorias nos imóveis rurais com fins de identificar aqueles que não cumprem a sua função social, realizando o levantamento de dados do imóvel e elaborando o Laudo Agrônômico de Fiscalização – LAF.
- Elaboração pela Unidade do Laudo de Vistoria e Avaliação - LVA, com fins de chegar ao valor do imóvel, quando o imóvel é considerado improdutivo, sendo passível à Reforma Agrária.
- Realização de consultas à Procuradoria Regional Especializada quanto à viabilidade e legalidade dos processos de obtenção de imóveis rurais com fins de Reforma Agrária.

Contudo, foram evidenciadas falhas que comprometem a gestão e constituem obstáculos para o atingimento da sua missão.

Foram analisados catorze processos de obtenção de imóveis rurais adquiridos por meio do instrumento de desapropriação, de um universo de 88 processos. Restando prejudicados os exames acerca de imóveis rurais adquiridos por meio de compra e venda e os exames referentes a destinação dos imóveis desapropriados ao público-alvo, por não ter sido disponibilizada, pela SR-29/MSF, a documentação solicitada.

Quadro – Imóveis obtidos por Compra e Venda.

Imóvel Rural	Nº processo administrativo de obtenção	Forma
LAGOA DO ENCANTO II/FAZENDA GOIÁS	54141.000934/2005-89	Compra e Venda
LAGOA DO ENCANTO I/FAZENDA GOIÁS	54141.000935/2005-23	Compra e Venda

Fonte: Ofício INCRA/SR-29/G/Nº284/2015, de 16 de julho de 2015.

Quadro – Imóveis obtidos por Desapropriação.

Imóvel Rural	Nº processo administrativo de obtenção	Forma
FAZENDA CALDEIRÃO	54141.000125/2007-39	Desapropriação
FAZENDA SÃO GONÇALO	54141.001005/2003-25	Desapropriação
FAZENDA MACAMBIRA - PA ELOITA PEREIRA	54141.000045/2006-01	Desapropriação
FAZENDA POÇO DA UMBURANA	54141.000972/2006-12	Desapropriação
FAZ. CACIMBA DA TORRE - G. SUL	54141.002740/2005-18	Desapropriação
FAZ. CACIMBA DA TORRE - G. CENTRO OESTE	54141.000838/2005-31	Desapropriação
FAZENDA CALUMBI	54141.000494/2007-21	Desapropriação
SITIO PAU FERRA/FAZ. POÇO DAS ANTAS	54141.000233/2008-92	Desapropriação
EXPANSÃO AGRÍCOLA BOI CAJU LTDA	54141.000304/2004-29	Desapropriação
FAZENDA TIRIRICA	54141.001310/2005-89	Desapropriação
FAZENDA TAMBORIL	54141.000573/2001-47	Desapropriação
FAZENDA MORORO	54141.000070/2006-86	Desapropriação
FAZENDA TARATÁS E ELDORADO	54141.001325/2005-47	Desapropriação
FAZENDA TARATÁ, I, II e III	54141.000654/2004-90	Desapropriação

Fonte: Ofício INCRA/SR-29/G/Nº284/2015, de 16 de julho de 2015.

Das análises, não se evidenciou o diagnóstico da área priorizada, ou outro documento equivalente que apresentasse as justificativas para a desapropriação do imóvel rural, de modo a relacioná-lo com as áreas prioritárias definidas no Diagnóstico Regional, prejudicando a motivação da obtenção do imóvel rural dada a ausência de comprovação de localização em região prioritária e de objetividade na definição das áreas de atuação.

Em todos os processos de obtenção, evidenciaram-se falhas na elaboração dos Laudos Agrônômicos de Fiscalização – LAF, acerca de ausência de informações requeridas no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra, tais como:

a.1) Identificação do proprietário: natureza jurídica da empresa; nome do representante legal da empresa, seu CPF e endereço, nacionalidade; estado civil; nome do cônjuge (se cabível); carteira de identidade do cônjuge (se cabível); CPF do cônjuge (se cabível); não apresenta todas as informações requeridas no caso de “espólio” (Nome do inventariante, seu CPF e endereço; juntar termo de nomeação do inventariante).

a.2) Identificação do imóvel: situação dominial com matrícula(s) e/ou registro(s); código do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR; código do imóvel na Receita Federal; coordenadas geográficas dos pontos extremos ao imóvel.

a.3) Aspectos bióticos: vegetação e fauna



a.4) Data de recebimento da comunicação prévia pelo proprietário para levantamento de dados e informações.

a.5) Aspectos físicos: geologia, geomorfologia, solos, recursos hídricos

a.6) Aspectos socioeconômicos e culturais: recursos institucionais; atividades econômicas; estrutura fundiária; caracterização da região conforme restrições de zoneamento federal, estadual e municipal; projetos de assentamentos existentes; unidades de conservação, áreas indígenas, áreas de comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, especialmente aquelas que estejam numa faixa de 10 km da propriedade objeto da vistoria); existência de Conselho e/ou Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e Ambiental; ocorrência de doenças endêmicas na região; identificação de locais de interesse turístico.

a.7) Efetivo Pecuário.

a.8) Identificação de benfeitorias.

a.9) Se os trabalhos foram acompanhados pelo proprietário, preposto ou seu representante.

Cumpre destacar que a elaboração de um Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF de acordo com o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial além de ser exigência legal, é de extrema importância, pois conclui sobre a viabilidade técnica e ambiental da exploração do imóvel, visando à sua inserção no Programa Nacional de Reforma Agrária.

Instada a apresentar a relação dos imóveis adquiridos por compra e venda/desapropriação entre os anos de 2005 e 2011, cujo registro do imóvel em nome do Incra no cartório tivesse sido efetivado até junho de 2011, bem como aqueles imóveis desapropriados entre os anos de 2005 e 2011 que tiveram imissão na posse em nome do Incra, porém não foram registrados em cartório em nome da Autarquia, a Unidade informou que apenas cinco imóveis tiveram a titularidade registrada em nome do Incra, e que 85 imóveis, adquiridos por meio de desapropriação, ainda não possuem o registro definitivo de sua titularidade em nome da Autarquia.

Em cotejamento às informações prestadas e os processos analisados, evidenciou-se que dos cinco imóveis apenas um foi efetivamente registrado, o imóvel da Fazenda Taratá I, II e III.

Em análise a doze processos (do total de 85) que a Unidade informou não possuírem registro definitivo em nome da Autarquia, constatou-se que três dos processos possuem o registro definitivo em nome do Incra, sete processos só continham o Auto de Imissão de Posse, um processo apresentava certidão do cartório informando da averbação e do ajuizamento da ação de desapropriação em favor do Incra e um processo se transformou em quilombola. Dos exames, restou comprovada a morosidade em se obter o registro definitivo da titularidade dos imóveis desapropriados em nome da Autarquia, para PAs criados há mais de cinco anos.

Dos exames aos processos de vistoria de imóveis rurais desapropriados com fins de reforma agrária, constatou-se a existência de pareceres jurídicos emitidos pela Procuradoria Regional do Incra em que há divergência de informações acerca dos aspectos cadastrais e dominiais dos imóveis rurais, ora informando que o imóvel está penhorado e/ou hipotecado, e em seguida informando que o imóvel está livre de penhora/hipoteca.

Nos processos analisados, só foi identificada a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente à elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA de um imóvel. Todos os demais processos não apresentaram a devida ART, em desacordo com o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra e com o disposto no parágrafo 3º do art. 12 da Lei 8629, de 25 de fevereiro de 1993.

De acordo com a Norma de Execução DT nº 83, de 26 de maio de 2009, o Incra deve oficial tempestivamente os órgãos federais (Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, Fundação Nacional do Índio – Funai e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) sobre possível pretensão concorrente, de modo que não venha a comprar/desapropriar imóvel que pertença, por exemplo, a reserva indígena ou ambiental protegida. Porém, exame, por amostragem, não localizou em sete processos o envio de ofícios à Funai e em um verificou-se a existência de ofício enviado intempestivamente à Funai, em data posterior ao Decreto de Desapropriação, ao lançamento do Título da Dívida Agrária - TDA e ao depósito judicial referente às benfeitorias.

Em todos os processos analisados, não se identificou no Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA a relação e descrição das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, em desacordo com o Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra e Código Civil.

Com vistas a verificar se o imóvel rural obtido para o PNRA foi destinado dentro do período informado no art. 16 da Lei 8.629/1993 e se o público-alvo selecionado atendeu aos critérios definidos nessa lei, na Norma de Execução nº 45, de 25 de agosto de 2005 e na Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, em análise a dezoito processos individuais de beneficiários dos Projetos de Assentamento apenas um apresentava o Contrato de Concessão de Uso – CCU.

Instada a informar se foram emitidos os CCUs para todos os beneficiários dos Projetos de Assentamento analisados, a quantidade de CCU emitidos para cada PA e os CCUs de todos os beneficiários dos Projetos de Assentamento PA Eloíta Pereira, PA Poço da Umburana, PA Nova Esperança II, PA Deusdete Ramos, PA Areias e PA Quilombola Contendas, e caso não tivessem sido emitidos, as justificativas, a SR-29/MSF não atendeu ao questionamento acerca da quantidade de CCUs emitidos para os Projetos de Assentamento analisados.

Face ao exposto, restou evidenciado que os imóveis não estão sendo destinados tempestivamente ao público-alvo, deixando, portanto, de atingir o objetivo ao qual se propunha.

Também foram evidenciadas falhas na operacionalização do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra no que concerne às informações dos Projetos de Assentamento e dos beneficiários.

Em consulta aos dados inseridos no Sipra, a partir de consultas realizadas nos relatórios “Espelho Completo de Projeto” dos Projetos de Assentamento analisados pela CGU, comprovou-se que alguns dos itens destes relatórios não são normalmente preenchidos, a saber: ITEM 04 (Informações da origem do projeto); ITEM 06 (Aspectos físicos do projeto - neste item do relatório geralmente só estão preenchidos os campos referentes à topografia/parcelamento com a quantidade de parcelas e à área comunitária, mas em alguns projetos nem esta informação consta registrada); ITEM 07 (Infraestrutura); ITEM 08 (Associativismo); ITEM 09 (Plano de desenvolvimento do assentamento - PDA); ITEM 10 (Assistência técnica); e ITEM 11 (Problemas no projeto).

Em todos os processos de Projetos de Assentamento analisados, também foram identificadas divergências entre os dados dos processos de vistoria dos imóveis, os processos de criação dos PAs e os dados destes relatórios que foram extraídos do Sipra.

Para verificação da fidedignidade dos dados de processos individuais de beneficiários do PNRA inseridos no Sipra, efetuou-se cotejamento entre as informações e documentos inseridos em dezoito processos de beneficiários e os dados informados no Sipra. Da análise destes processos, foi evidenciada ausência de inserção de informações, lançamento incorreto de informações e registro de informações sem a existência de documentação comprobatória nos respectivos processos.

Verificou-se a ausência de fidedignidade dos dados e informações registrados no Sipra acerca dos Projetos de Assentamento, bem como dos seus beneficiários. Dentre as impropriedades verificadas, constatou-se, em quatro processos, o lançamento no Sipra de valores da renda mensal de beneficiários em montante bem superiores aos valores informados pelos mesmos, quando do preenchimento do Formulário de Inscrição de Candidato ao PNRA.

Em análise às recomendações emitidas por meio do referido relatório de auditoria nº 201411162, verificou-se que as recomendações permanecem sem atendimento efetivo, como detalhado a seguir:

Quadro – Recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria nº 201411162 e providências adotadas pela Unidade até 30 de abril de 2016.

Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
152934	Formalizar rotina de trabalho de verificação e aprovação nos novos processos de obtenção de imóveis rurais, para que só se dê andamento com o efetivo diagnóstico da área priorizada nos moldes do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra.	Reiterar a legislação e recomendações do manual de obtenção de terra junto aos servidores (Engenheiros Agrônomos) responsáveis pelos estudos e levantamentos relativos à obtenção de imóveis, inclusive em pauta de reunião da Câmara Técnica. Ato realizado. Vide Ato de reunião da Câmara	A referida ata trata dos seguintes itens: “a) Quanto ao Diagnóstico Regional (DR): Os estudos para a composição do DR foram realizados no ano de 2013, sendo que os trabalhos alcançaram o objetivo de retratar a situação da circunscrição da SR-29 para aquele momento e apontou alguns caminhos, porém não foi conclusivo. Deliberou-se pela



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
		Técnica e comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 11/2016, de 2 de fevereiro de 2016)	<i>atualização do estudo, para que o mesmo seja norteador das ações de obtenção do Incra</i> ". A Unidade não apresentou providência conclusiva acerca do assunto, apenas indicou que atualizará o Diagnóstico Regional elaborado em 2013, sem determinar prazo para elaboração do estudo e como ocorrerá a verificação e aprovação nos novos processos de obtenção de imóveis rurais, até a conclusão dos novos estudos acerca do diagnóstico. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152935	Proceder a levantamento da localização de todos os processos administrativos relacionados à obtenção de imóveis rurais.	Realização de pesquisa e levantamento dos processos físicos existentes na Divisão de Obtenção e em outras divisões, assim como, verificar e regularização da situação de cada processo no Sistema Sisprot, Ordem de Serviço (OS/INCRA/SR-29/G/Nº 8/16). Notificação aos servidores da Divisão de Obtenção sobre a necessidade de só recepcionar processo que esteja devidamente cadastrado e tramitado no Sisprot. (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 4/2015 de 2 de fevereiro de 2016)	A UPC não apresentou o resultado da referida ordem de serviço OS/INCRA/SR-29/G/Nº 8/16. Acerca da notificação de servidores, foi apresentado o MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 2/2016, de 28 de janeiro de 2016. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152936	Caso não logre êxito na localização dos processos, adote providências efetivas visando à reconstituição dos respectivos processos.	Criação de grupo de trabalho, através de ordem de serviço, para a possível reconstituição dos processos não localizados (após o levantamento descrito no item anterior). Em andamento. Vide ordem de serviço anexa.	O prazo estimado pela SR-29/MSF se encerrará em 2 de julho 2016. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152937	Apurar responsabilidades dos servidores responsáveis pela guarda dos processos não localizados.	Criação de grupo de trabalho, através de ordem de serviço, para apurar possíveis responsabilidades dos servidores responsáveis pela guarda de processos não localizados. Em andamento. Vide ordem de serviço anexa.	O prazo estimado pela SR-29/MSF se encerrará em 2 de julho de 2016. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152938	Formalizar rotina de trabalho de verificação e aprovação que visem assegurar a observância das orientações	Notificação, através de memorando, aos Engenheiros Agrônomos responsáveis pela realização de estudos e	A UPC limitou-se a emitir os memorandos MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº11/2016 (Aos Engenheiros Agrônomos), MEMO/INCRA/SR-



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
	preconizadas no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial da Autarquia no que concerne às informações necessárias à elaboração do Laudo Agrônomo de Fiscalização.	levantamentos para a obtenção de imóveis para reforma agrária, sobre a necessidade de acatar todas as recomendações constantes do Manual de Obtenção de Terras, inclusive as indicadas pela CGU, quando da elaboração do Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF. Ato realizado, Vide Ato de reunião da Câmara Técnica e comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 11/2016, de 2 de fevereiro de 2016). Submissão da constatação à Câmara Técnica como ponto de pauta para discussão e deliberação. Adoção de <i>checklist</i> para verificação e observância das orientações preconizadas no Manual de Obtenção de Terras quando da elaboração de Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF.	29/T/Nº 4/2015, de 2 de fevereiro de 2016 (Aos servidores da Divisão de Obtenção), MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 004/2016. (Chefe Serviço Implantação de Assentamentos/Gestor Supra) recomendando a observância aos normativos do Incra e que será criado <i>checklist</i> . Do mesmo modo, a Ata de reunião da Câmara Técnica contém os seguintes itens: “[...] b) Com intuito de dar ciência a todos os servidores que atuam nos trabalhos de obtenção de terras, foi informado pelos Chefes da Divisão e Serviço de Obtenção que para os trabalhos de vistoria de fiscalização e avaliação de imóveis os técnicos deverão observar habitualmente o que está contido no Manual de Obtenção de Terras, Portaria MDA de N2243 de 08/07/2015 e IN/INCRA/N283 de 30/07/2015; c) Para evitar eventuais ausências de itens nos LAFs deverá ser observado rigorosamente o <i>checklist</i> , conforme Manual de Obtenção”. Face ao exposto, a Unidade não apresentou providência conclusiva acerca do assunto, apenas indicou que criará <i>checklist</i> , sem determinar prazo para conclusão. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152939	Criar <i>checklist</i> com as informações a serem prestadas nos pareceres jurídicos, especialmente no que concerne aos aspectos cadastrais e dominiais dos imóveis rurais a serem desapropriados.	Encaminhamento da questão para a Procuradoria Federal Especializada, haja vista que os pareceres jurídicos são da alçada daquele órgão. Ato realizado. Comunicação interna. Ato realizado. Comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 00/2016)	Não se localizou na documentação enviada o documento referenciado, qual seja, MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 00/2016, tampouco, foi identificado qualquer outro documento encaminhado à PFE. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152940	Implementar rotinas de controle de modo que seja anexada a ART do engenheiro agrônomo responsável pela elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação, com respectivo comprovante de pagamento, ao processo de obtenção do	Reiterar a constatação junto aos servidores (Engenheiros Agrônomos) responsáveis pelos estudos e levantamentos relativos à elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA, inclusive em pauta de reunião da Câmara Técnica. Ato	A UPC limitou-se a emitir o memorando MEMO/INCRAJSR-29/T/Nº 11/2016 (Aos Engenheiros Agrônomos) recomendando a observância aos normativos do Incra. A Ata de reunião da Câmara Técnica segue no mesmo sentido do memorando referenciado. “[...]d) Foi dada orientação para



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
	imóvel rural.	realizado. Vide Ata de reunião da Câmara Técnica e comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 11/2016)	<i>que todos os profissionais continuem realizando o recolhimento de ART dos LVAs elaborados”.</i> Com intuito de aprimorar a recomendação emitida, revisa-se o texto, para a Unidade: “ <i>Instituir procedimento de revisão, com vistas a verificar nos processos de obtenção em andamento, se todos os requisitos obrigatórios previstos no Manual de Obtenção, em cada etapa, foram cumpridos, inclusive, se ocorreu recolhimento de ART dos LVAs elaborados.</i> ” RECOMENDAÇÃO REVISADA.
152941	Localizar e apresentar as Anotações de Responsabilidade Técnica - ART dos engenheiros agrônomos responsáveis pela elaboração dos Laudos de Vistoria e Avaliação - LVA, com respectivos comprovantes de pagamento, dos imóveis rurais referentes aos seguintes processos de obtenção: nº 54141.000125/2007-39, nº 54141.000045/2006-01, nº 4141.000972/2006-12, nº 54141.002740/2005-18, nº 54141.000838/2005-31, nº 54141.000494/2007-21, nº 54141.000233/2008-92, nº 4141.000304/2004-29, nº 54141.001310/2005-89, nº 54141.000573/2001-47, nº 54141.000070/2006-86, nº 54141.001325/2005-47 e nº 54141.000654/2004-90.	Comunicação e ratificação à Divisão de Administração sobre a necessidade de declaração e pagamento das ARTs dos processos citados, e oportunamente repassar a CGU os respectivos comprovados de pagamentos. Ato realizado. Comunicação interna. Ato realizado. Comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 03/2016)	A Divisão de Obtenção encaminhou à Superintendente Regional – Interina o MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 03/2016 para “ <i>análise e verificação da pertinência da realização dos pagamentos das ARTs dos processos citados no item 3, inclusive autorização para pagamento se for o caso</i> ”. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152942	Implementar rotinas de controle com fins de verificar o envio de ofício à Funai questionando sobre possível pretensão concorrente de imóvel rural a ser adquirido/desapropriado com fins de reforma agrária	Notificação e ratificação junto aos Engenheiros Agrônomos, via memorando, lotados na Divisão de Obtenção de Terras, sobre a importância e pertinência de acatar as recomendações da CGU, quando da elaboração do Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF. Submissão e ratificação do assunto junto à Câmara Técnica, sendo que após a	A UPC limitou-se a emitir o MEMO/INCRAJSR-29/T/Nº 11/2016 (Aos Engenheiros Agrônomos) recomendando a observância aos normativos do Incra. A Ata de reunião da Câmara Técnica segue no mesmo sentido do memorando referenciado, limitando-se a informar no item “e” que: “ <i>a SR-29/T1 realiza rotineiramente a consulta aos órgãos públicos para verificação de interesse concorrente aos</i>



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
		reunião deverá ser enviada ata de reunião para a CGU. Adoção de <i>checklist</i> para verificação e observância das orientações preconizadas no Manual de Obtenção de Terras, atentando para as questões relativas à Funai. Ato realizado, Vide Ato de reunião da Câmara Técnica e comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 11/2016, de 2 de fevereiro de 2016).	<i>imóveis em obtenção</i> ”. Face ao exposto, verifica-se que a implantação de <i>checklist</i> não foi efetivada. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152943	Estabelecer procedimentos que visem assegurar a observância das orientações preconizadas no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial da Autarquia no que concerne às informações necessárias à elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação, classificando as benfeitorias em úteis, necessárias e voluptuárias.	Notificação e ratificação junto aos Engenheiros Agrônomos, via memorando, lotados na Divisão de Obtenção de Terras, sobre a importância e pertinência de acatar as recomendações da CGU, quando da elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação. Submissão e ratificação do assunto junto à Câmara Técnica, sendo que no momento oportuno deverá ser enviada ata da citada reunião para a CGU. Adoção de <i>checklist</i> para verificação e observância das orientações preconizadas no Manual de Obtenção de Terras, atentando para as questões citadas pela CGU. Ato realizado, Vide Ato de reunião da Câmara Técnica e comunicação interna (MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 11/2016, de 2 de fevereiro de 2016).	A UPC limitou-se a emitir o memorando MEMO/INCRAJSR-29/T/Nº11/2016 (Aos Engenheiros Agrônomos) recomendando a observância aos normativos do Incra. A Ata de reunião da Câmara Técnica segue no mesmo sentido do memorando referenciado, limitando-se a informar no item “F” que se definiu que: “os <i>profissionais deverão classificar as benfeitorias, em planilha própria, como: necessárias, úteis ou voluptuárias, na forma como propõe o Manual de Obtenção de Terras</i> ”. Face ao exposto, verifica-se que a implantação de <i>checklist</i> não foi efetivada. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152944	Criar grupo de trabalho com fins de realizar levantamento de todos os processos de obtenção de imóveis rurais (processos de vistoria) e de criação de Projetos de Assentamento que possuem inconsistência ou ausência de informações lançadas no Sipra a fim de saná-las.	Criação de Grupo de Trabalho para realizar levantamento de todos os processos de obtenção de imóveis rurais e processos de criação de projetos de assentamentos, objetivando verificar e retificar possíveis inconsistências das informações lançadas no Sipra, fazer o saneamento das mesmas e preenchimento dos campos do sistema que não	Em que pese a criação do grupo de trabalho mediante a Ordem de Serviço INCRA/SR-29/G/Nº 11/2016, a Unidade não comprovou a atuação deste grupo no levantamento de todos os processos de vistoria e de criação de Projetos de Assentamento com pendências e implementação de procedimento para sanear tais processos. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
		possuem informações. Em andamento. Vide OS/INCRA/SR-29/G/Nº 11/16. Notificação dos servidores, via memorando, lotados nesta Divisão, particularmente nos setores Implantação, Sipra e equipe de Cadastro, sobre a importância e necessidade de acatar as recomendações da CGU. Ato realizado, Vide comunicado interno (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 4/2015 de 2 de fevereiro de 2016)	
152945	Apresentar cronograma com definição de metas e prazos para realizar levantamento de todos os processos de obtenção de imóveis rurais (processos de vistoria) e de criação de Projetos de Assentamento que possuem inconsistência/ausência de informações lançadas no Sipra, de modo a saná-las.	Não apresentou manifestação.	RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152946	Apresentar cronograma com definição de metas e prazos para realizar levantamento de todos os processos individuais de beneficiários do PNRA com fins de identificar os casos em que há inconsistência/ausência de informações lançadas no Sipra, de modo a saná-las.	O cronograma iniciou em 2 de fevereiro e finalizará em 2 de outubro de 2016. Meta: levantamento de todos os processos individuais de beneficiários do PNRA, identificação das inconsistências e ausências de informações, saneamento do Sipra e processos.	Providência em andamento. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152947	Criar grupo de trabalho com fins de realizar levantamento de todos os processos individuais de beneficiários do PNRA que possuem inconsistência ou ausência de informações lançadas no Sipra, de modo a saná-las.	Criação de Grupo de Trabalho para realizar levantamento objetivando verificar e retificar possíveis inconsistências das informações lançadas no Sipra de todos os processos individuais, relativas aos beneficiários, fazer o saneamento das mesmas e preenchimento dos campos do sistema que não possuem informações. Em andamento. Vide OS/INCRA/SR-29/G/Nº 12/16. Notificação dos servidores, via memorando, lotados nesta Divisão e na Divisão de Desenvolvimento,	Em que pese a criação do grupo de trabalho mediante a Ordem de Serviço INCRA/SR-29/G/Nº 12/2016, a Unidade não comprovou a atuação deste grupo no levantamento de todos os processos individuais com pendências e implementação de procedimento para sanar tais processos. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
		particularmente nos setores Implantação, Sipra e equipe de Cadastro, sobre a importância e necessidade de acatar as recomendações da CGU. Ato realizado, Vide comunicado interno (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 4/2015 de 2 de fevereiro de 2016)	
152948	Criar <i>checklist</i> com todos os documentos requeridos na NE70, de 12 de maio de 2008, bem como de documentação comprobatória de pesquisa a órgãos governamentais com fins de verificar o atendimento aos critérios de elegibilidade definidos na NE45, de 25 de agosto de 2005, assinado pelo responsável pela instrução dos processos.	Notificação dos servidores, via memorando, lotados nesta Divisão, particularmente os servidores que operam o Sipra e equipe de Cadastro, sobre a importância e necessidade de acatar e utilizar <i>checklist</i> com todos os documentos requeridos na NE 70/2008 ou a que vier substituí-la, bem como de documentação comprobatória de pesquisa a órgãos governamentais com fins de verificar o atendimento aos critérios de elegibilidade definidos na NE 45/2005, inclusive com a assinatura pelo responsável pela instrução dos processos. Ato realizado, Vide comunicado interno (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 6/2015 de 2 de fevereiro de 2016)	Verificou-se que a Unidade notificou os servidores mediante o MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 04, de 2 de fevereiro de 2016. Contudo, tal providência é insuficiente para atender a recomendação, haja vista que a implantação de <i>checklist</i> não foi efetivada. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
152949	Criar grupo de trabalho com fins de realizar levantamento de todos os beneficiários de reforma agrária que não possuem Contrato de Concessão de Uso - CCU e, com base em documentação comprobatória, reconstituir os CCU emitidos e não localizados.	Apresentou o MEMO/INCRA/SR-29/Nº 6/2016 e a informação que trata da necessidade de ações complementares que fogem ao âmbito da Obtenção de Terras. Notificação aos servidores responsáveis pelo cadastro de candidatos, no sentido de aperfeiçoar o critério de seleção de famílias através da efetiva priorização da lista de candidatos ao assentamento em lotes da reforma agrária. (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 4/2015) Apresentar medidas preventivas para fiscalizar, identificar e coibir situações irregulares relacionadas com	A recomendação foi encaminhada à UPC. Dessa forma, o Gestor deverá adotar providências para que tal recomendação seja encaminhada ao(s) responsável(is) pela execução da atividade. Ainda, o MEMO/INCRA/SR-29/T/Nº 4/2016 (Aos servidores da Divisão de Obtenção) limita-se a recomendar a observância aos normativos do Incra. O MEMO/INCRAJSR-29/T/Nº10/2016 limita-se às notificações referenciadas acerca de cadastro, seleção e supervisão de candidatos/lotes. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
		a compra e venda de lotes por partes dos beneficiários. (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 4/2015) Notificação aos servidores responsáveis pelo cadastro de candidatos sobre a necessidade de adoção de critérios que permitam a seleção de candidatos com perfil ou vocação para o desenvolvimento de atividades agrícolas e pecuárias. (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 4/2015) Notificação/Ratificação aos Engenheiros Agrônomos responsáveis pela elaboração de Laudos Agrônomos de Fiscalização sobre a necessidade de exclusão da condição de lote para assentamento as áreas que não ofereçam estrutura mínima para atividades agrícolas. (MEMO/INCRA/SR-29/Nº 11/2015)	
152950	Instituir mecanismos de controle com fins de acompanhar os processos de obtenção de imóveis rurais adquiridos por meio de desapropriação até quando ocorra o registro definitivo da titularidade destes imóveis em nome da Autarquia.	Nomeação de servidores, através de ordem de serviço, para realizar levantamento dos processos de imóveis adquiridos por diversas formas de obtenção para a verificação das cadeias dominiais. Os dados do levantamento deverão abastecer planilha que será adotada para esse e outros fins de controle. Em andamento. Vide OS/INCRA/SR-29/G/Nº 14/16.	O prazo estimado pela SR-29/MSF se encerrará em 2 de junho 2016. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO
152951	Realizar levantamento de todos os imóveis rurais adquiridos por meio de desapropriação pela SR-29/MSF com fins de verificar aqueles imóveis rurais que ainda não obtiveram o registro definitivo da sua titularidade em nome da Autarquia.	Nomeação de servidores, através de ordem de serviço, para realizar levantamento dos processos de imóveis adquiridos por diversas formas de obtenção para a verificação das cadeias dominiais. Os dados do levantamento deverão abastecer planilha que será adotada para esse e outros	O prazo estimado pela SR-29/MSF se encerrará em 2 de junho 2016. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO



Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
		fins de controle. Em andamento. Vide OS/INCRA/SR-29/G/Nº 14/16.	
152952	Adotar medidas com fins de regularizar a situação dos imóveis rurais obtidos por meio de desapropriação que ainda não obtiveram o registro definitivo de sua titularidade em nome da Autarquia.	Nomeação de servidores, através de ordem de serviço, para realizar levantamento dos processos de imóveis adquiridos por diversas formas de obtenção para a verificação das cadeias dominiais. Os dados do levantamento deverão abastecer planilha que será adotada para esse e outros fins de controle. Em andamento. Vide OS/INCRA/SR-29/G/Nº 14/16.	O prazo estimado pela SR-29/MSF se encerrará em 2 de junho 2016. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO
152953	Apresentar cronograma com definição de metas e prazos para realizar levantamento de todos os beneficiários de reforma agrária que não possuem Contrato de Concessão de Uso - CCU e, com base em documentação comprobatória, reconstituir os CCU emitidos e não localizados.	Apresentou o MEMO/INCRA/SR-29/Nº 6/2016 e a informação que trata da necessidade de ações complementares que fogem ao âmbito da Obtenção de Terras.	A recomendação foi encaminhada à UPC. Dessa forma, o Gestor deverá adotar providências para que tal recomendação seja encaminhada ao(s) responsável(is) pela execução da atividade. RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO

Fonte: Extração de dados do Sistema Monitor em 31 de março de 2016 e informações e documentos encaminhados por e-mail em 8 de abril de 2016.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Resultados qualitativos e quantitativos referentes à obtenção de imóveis rurais afetados por atos e fatos prejudiciais com providências insuficientes por parte da SR-29/MSF, relativo ao Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento.

Fato

Nos exames realizados acerca da execução dos Planos Orçamentários PO 02 – Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária e PO 01 – Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, Ação 211B – Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária do Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, verificou-se que a SR-29/MSF, nos relatórios de gestão do período de 2012 a 2015, indicou a deficiência na execução física e financeira como consequência das exigências estabelecidas pelas Portarias MDA nºs 5, 6 e 7, de 31 de janeiro de 2013, da não disponibilização de equipamentos de proteção individual – EPI exigidos pelos Peritos Federais Agrários para exercerem as atividades de campo, do extenso período de seca e decretos de situação de



emergência, do contingenciamento orçamentário e da restrição financeira determinados ao Incra pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério da Fazenda.

Destarte o contingenciamento orçamentário e financeiro ocorrido para a Ação 211B, PO 02 e PO 01, a SR-29/MSF não comprovou que cumpriu as formalidades e prazos previstos para encaminhamento dos processos de obtenção à sede da Autarquia para publicação de decretos e efetuação dos pagamentos. No Relatório de Gestão de 2014 consta a previsão de conclusão em 2015 da aquisição da Fazenda Milano, localizada em Santa Maria da Boa Vista, contudo, nenhuma informação foi prestada acerca do assunto no Relatório de Gestão de 2015.

Requisitaram-se as ordens de serviço de obtenção e a relação de processos com detalhamento das fases e prazos da obtenção, de modo a identificar os processos pendentes de publicação e pagamentos. Contudo, a Unidade não forneceu as informações e documentos requisitados e não foi possível avaliar o impacto da restrição orçamentária nos resultados obtidos.

Em face da redução do estoque de terras (determinado pelo aumento do preço por hectare e pela defasagem dos índices mínimos de produtividade e uso da terra determinados pela legislação) com possibilidade de serem incorporadas à política de reforma agrária e da grande extensão territorial da região semiárida (com dificuldades de acesso à água e condições climáticas regionais desfavoráveis ao processo produtivo, particularmente daqueles que compõem o conjunto dos pequenos agricultores), o Incra vem adotando novas estratégias com vistas à aquisição de novas áreas para criação de novos projetos de assentamento. Contudo, tais estratégias não apresentaram efetividade no biênio de 2014-2015, principalmente, porque esbarram na dificuldade de execução de atividades de campo e não realização das vistorias de avaliação.

Outrossim, a SR-29/MSF indica a possibilidade de identificação de áreas públicas devolutas em condição de serem constituídos projetos de assentamentos a partir da execução do Convênio Siconv nº 751754/2010, cujo objeto inclui regularização fundiária do Município de Araripina/PE. Contudo, o referido convênio apresentou diversas impropriedades na execução (tratado no Relatório de Auditoria nº 201407461), inclusive inexecução parcial do objeto, e não consta no Siconv, relatório, informação ou documento que comprove a integração das divisões de Desenvolvimento e de Obtenção e o Conveniente (Instituto de Terras de Pernambuco – Iterpe) com vistas a concretizar tal estratégia.

Ademais, verificou-se deficiência na atuação da SR-29/MSF na execução de procedimentos complementares à execução da ação, tais como, elaboração de Estudo de Capacidade de Geração de Renda – ECGR e realização do registro contábil dos imóveis desapropriados no Siafi e no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – Spiunet, fragilizando e prejudicando qualitativamente os resultados da ação.

Causa



A execução foi prejudicada, principalmente, por eventos externos (estiagem, marcos legais, a forma de pagamento por TDAs, aquisição intempestiva e inadequada de EPIs por parte do Incra Sede e fragilidades do planejamento das metas físicas). Contudo, dadas as competências atribuídas por meio do inciso I do art. 116 e dos arts. 110 e 22 do Regimento Interno verifica-se a omissão do Chefe da Divisão de Obtenção e do Superintendente Regional nos seguintes aspectos:

- Na busca de estratégias bem definidas de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados e planejamento para execução da ação; e,
- Na implementação de procedimentos de controle efetivos para a definição e acompanhamento das atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas pelos servidores atuantes na Divisão de Obtenção.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“A Unidade no seu planejamento para 2016 está incluindo a execução de ações preliminares que influenciam nos resultados da Divisão, tais como atualização do Diagnóstico Regional das áreas prioritárias, atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terra (PPR) e a consequente elaboração do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), ação já em execução.

Outras ações estratégicas:

Publicação de Edital para aquisição de imóveis por compra e venda (Dec. Nº 433/92).

Aquisição de imóveis de forma não onerosa (adjudicação e expropriação).

Busca de imóveis em potencial para obtenção utilizando informações do SNCR.

Atualização cadastral dos beneficiários da reforma agrária no SIPRA.

Atualização de informações sobre acampamentos existentes de demandantes do PNRA com posterior inserção no SIPRA.

Verificação e retificação de possíveis inconsistências das informações constantes no SIPRA em relação aos processos de criação de Projetos de Assentamento.

Providências para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Melhoria da disponibilidade de veículos.

A estratégia de atuação da Divisão foi concebida levando em consideração a disponibilidade orçamentária para o ano de 2016 definido pelo INCRA Sede, associada as demandas pré-existentes e em consonância com os recursos humanos e materiais existentes. Segue, em anexo, planilha contendo o plano de metas pactuado com o INCRA Sede para o ano de 2016.”



Acrescenta-se que, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, o Gestor informou que a recomendação se encontra em implementação, contudo não apresentou informações ou documentos adicionais que comprovem tal informação.

Análise do Controle Interno

As informações prestadas mediante o citado Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016 não tratam do exercício em análise (2015); não consta nenhuma meta acerca da Ação 211B/PO 01, 02 e 03, tampouco detalhamento acerca da implementação das estratégias estabelecidas (aquisição de imóveis por compra e venda, aquisição por adjudicação e expropriação, busca no SNCR, atualização cadastral dos beneficiários e PAs no Sipra).

Recomendações:

Recomendação 1: Definir e detalhar prazos, responsabilidades, produtos esperados e ferramentas de monitoramento e informação e comunicação para cada estratégia de aquisição de imóveis informada, quais sejam: elaboração de Diagnóstico Regional das áreas prioritárias; atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terra (PPR); elaboração do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT); publicação de Edital para aquisição de imóveis por compra e venda (Dec. Nº 433/92); aquisição de imóveis de forma não onerosa (adjudicação e expropriação); e busca de imóveis em potencial para obtenção utilizando informações do SNCR.

Recomendação 2: Instituir procedimentos de controles efetivos acerca da definição e acompanhamento das atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas pelos servidores atuantes na Divisão de Obtenção.

Recomendação 3: Realizar levantamento dos processos de obtenção não concluídos, onde conste número do processo, folha do processo e a data de cumprimento das seguintes etapas: período de planejamento ou identificação do imóvel; análise da Cadeia Dominial do Imóvel selecionado e realização da Notificação prévia ao proprietário; vistoria e fiscalização do imóvel selecionado; elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação; comunicação ao proprietário; realização de Audiência Pública ou a submissão de aquisição direta ao Conselho Estadual ou Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável; emissão de CCU (Certificado de Concessão de Uso); e outras pendências. Para as etapas pendentes, informar prazo de conclusão.

Recomendação 4: Realizar levantamento dos cadastros dos beneficiários e dos projetos de assentamento da reforma agrária com pendências no Sipra, com vistas a garantir a fidedignidade dos dados inseridos nesse sistema; estabelecer ações para saneamento das falhas identificadas, estabelecendo a divisão responsável por cada ação e prazo previsto para conclusão; implementar saneamento de tais processos, inclusive com anexação dos documentos obrigatórios aos processos; e efetuar/corrigir o registro dos dados dos beneficiários e dos projetos de assentamento no Sipra.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Resultados qualitativos e quantitativos referentes à vistoria e avaliação de imóveis rurais afetados por atos e fatos prejudiciais com providências insuficientes por parte da SR-29/MSF.

Fato



Nos exames realizados acerca da execução do Plano Orçamentário 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais, Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, verificou-se que os resultados qualitativos e quantitativos da Unidade no exercício foram afetados negativamente pelas ocorrências e fatos a seguir:

a) Embora reconheça que a execução física (2.793,7198 hectares) ocorreu aquém do planejado (11.157,6492 hectares), a SR-29/MSF não apresentou, no Relatório de Gestão 2015, estratégias de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados e planejamento para o próximo exercício.

No Relatório de Gestão de 2015, como nos anos anteriores, a Unidade justifica que a baixa execução decorre da dificuldade de identificar novas áreas para fins de criar novos projetos de assentamento em virtude de decretos emergenciais devido à longa estiagem que assola a área de atuação da SR-29/MSF (Decretos: nº 38.798 PE de 02/11/2012; nº 39.348 PE de 26/04/2013; nº 39.969 PE de 25/10/2013, nº 40.647 PE de 23/04/2014, nº 41.180 PE de 16/10/2014, nº 41.611 PE de 13/04/2015 e nº 42.222 PE de 08/10/2015 todos eles com período de vigência de 180 dias). Ocorre que tais decretos vêm sendo emitidos desde 2012 sem que a Unidade adote providências efetivas, limitando-se, a informar sem maior detalhamento que a obtenção de imóveis ocorrerá por “modalidades alternativas”.

b) No plano orçamentário PO 07 diferentes modalidades de vistorias são contempladas para a meta física. Para 2015, de acordo o Caderno de Metas 2015, houve previsão de diferentes modalidades de vistoria, a saber: levantamento de dados e informações com previsão de laudos entregues no total de 11.157,6492 hectares e elaboração de cadeia dominial para nove imóveis.

Nesse sentido, verifica-se que a execução física também foi prejudicada qualitativamente haja vista que, do total de oito vistorias realizadas em 2015, um laudo restou pendente, como informado no Relatório de Gestão 2015, e quatro representam vistorias individuais para elaboração de Estudo de Capacidade de Geração de Renda, não sendo contabilizadas para a meta.

c) No Relatório de Gestão 2015, o Incra Sede ratifica que a execução das ações e o atingimento das metas vêm sendo comprometidos pela paralisação dos serviços de vistoria e avaliação de imóveis rurais e ausência de equipamentos de proteção individual – EPI. Contudo, destarte orientações emitidas pelo Sindicato dos Peritos Agrônomos para não execução de vistorias até a distribuição de EPIs adequados e considerando que tais equipamentos serão distribuídos para todas as SRs pelo Incra Sede, em análise ao relatório de Gestão da Superintendência do Incra no Estado do Paraná – SR-09/PR verifica-se que foram cedidos para aquela SR, em novembro de 2015, dois Engenheiros Agrônomos oriundos da SR-29/MSF para execução de vistorias de um imóvel. Tal ato reduz a força de trabalho da UPC que cedeu os servidores e fragiliza as justificativas quanto à ausência de realização de vistorias por indisponibilidade de EPIs.

Causa

A execução foi afetada principalmente por eventos externos, quais sejam, a redução do estoque de terras com possibilidade de serem incorporadas à política de reforma agrária e a grande extensão territorial da região semiárida, que passa por longo período de estiagem, assim como, marcos legais, aquisição intempestiva e inadequada de EPIs por parte do Incra Sede e fragilidades no planejamento de metas físicas.

Entretanto, dadas as competências atribuídas por meio dos arts. 110 e 22 do Regimento Interno, verifica-se a omissão do Chefe da Divisão de Obtenção e do Superintendente Regional na busca de estratégias de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados, procedimentos de controle acerca da execução da ação e priorização da manutenção da força de trabalho e condições alternativas para atuação das equipes de peritos agropecuários.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“A Unidade no seu planejamento para 2016 está incluindo a execução de ações preliminares que influenciam nos resultados da Divisão, tais como atualização do Diagnóstico Regional das áreas prioritárias, atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terra (PPR) e a consequente elaboração do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), ação já em execução.

Outras ações estratégicas:

[...]

Providências para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Melhoria da disponibilidade de veículos.

A estratégia de atuação da Divisão foi concebida levando em consideração a disponibilidade orçamentária para o ano de 2016 definido pelo INCRA Sede, associada as demandas pré-existentes e em consonância com os recursos humanos e materiais existentes. Segue, em anexo, planilha contendo o plano de metas pactuado com o INCRA Sede para o ano de 2016.

O Estudo de Capacidade de Geração de Renda, de acordo com IN Nº 83/2015, será elaborado de forma regionalizada, conforme metodologia aprovada pela Câmara Técnica da SR(29) para confecção do RAMT. Desta forma, foram estabelecidas quatro regiões de referência, ou seja, Sertão do Araripe / PE, Sertão do São Francisco / PE, Sertão do São Francisco / BA e Petrolina / PE. Por questão de economicidade e em conformidade com a citada norma, os ECGR's serão elaborados à medida que forem executados trabalhos de campo para obtenção de terras (vistorias e avaliações). É



importante registrar que o normativo supra dispensou a elaboração do ECGR individualizado (por imóvel em obtenção), in verbis:

‘Art. 9º

§ 2º A elaboração do ECGR individualizado somente será exigida nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na respectiva PPR - Planilha de Preços Referenciais de Terras”.

Acerca do plano de metas pactuado com o Incra Sede para o ano de 2016, a Unidade apresentou o que segue:

Quadro – Metas previstas para execução da Ação 211A/PO 07 em 2016.

Tarefas	Produtos	Prazo
Atividade: Realizar vistoria para levantamento de informações e avaliação com metas previstas na LOA		Meta: 8.480 hectares de área vistoriada e laudo entregue
Identificar as áreas prioritárias	Áreas identificadas	31/5/2016
Elaborar ordem de serviço	Ordem de serviço publicada	31/10/2016
Realizar a vistoria dos imóveis	Vistoria realizada	30/11/2016
Elaborar os laudos de vistoria	Laudo entregue	31/12/2016
Atividade: Estudo de cadeia dominial		Meta: cinco imóveis
Realizar levantamento da cadeia dominial do imóvel	Levantamento realizado	31/8/2016
Elaborar o extrato de cadeia dominial	Extrato de cadeias dominial apresentado	30/9/2016

Fonte: Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016

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

As informações prestadas mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016 não tratam do exercício em análise (2015), permanecendo inalterados os fatos.

A elaboração do Plano de Metas é prática anual para execução das ações. Contudo, verificam-se fragilidades acerca da ausência de implementação de rotinas suficientemente detalhadas de planejamento, execução e monitoramento. Ainda, no plano estabelecido para 2016 não consta previsão de elaboração de Estudo de Capacidade de Geração de Renda – ECGR, com definição da meta, período de execução e produtos previstos. Ainda, como tratado anteriormente, foi informada a realização de quatro vistorias e avaliações para elaboração de quatro ECGRs, contudo, a Unidade não informou qual o estágio de elaboração de tais estudos.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar cronograma para conclusão dos Estudos de Capacidade de Geração de Renda - ECGR referentes às vistorias realizadas em 2015 e em 2016.

Recomendação 2: Verificar com outros órgãos federais a possibilidade para recebimento por doação de Equipamentos de Proteção Individual - EPI.

Recomendação 3: Criar grupo de trabalho para acompanhamento da execução do Macroprocesso Obtenção de Terras, nos moldes do Núcleo de Acompanhamento de Convênios, inclusive com relatórios de periodicidade mínima trimestral, com acompanhamento das atividades desenvolvidas na Divisão de Obtenção, principalmente acerca das atividades necessárias à conclusão das aquisições de imóveis e acompanhamento do saneamento dos cadastros de beneficiários e de Projetos de Assentamento no Sipra.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira do PO 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais da Ação 211A no Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento no âmbito da SR-29/MSF.

Fato

Trata-se da análise das informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras do Plano Orçamentário 07 - Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais, Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, apresentadas no item 3.3.2.i do Relatório de Gestão 2015 da Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF.

O cotejo entre os dados da execução financeira e da execução física do referido Plano Orçamentário 07 da Ação 211A resultou na incompatibilidade do alcance da meta física (25%) com a execução de (83%) da meta financeira do Plano Orçamentário.

Consta no Relatório de Gestão 2015 que os “*gastos financeiros se estendem a execução de uma série de atividades meio que vão desde a realização de buscas cartoriais, notificações de proprietários, pesquisa de preços de terras nos mercados regionais, imissões em posse, perícias judiciais, dentre outras como vistorias que não contam para a meta*”. Com vistas a verificar os objetos dos gastos efetuados em 2015, foram extraídos os seguintes dados do Siafi (site www.tesourogerencial.tesouro.gov.br):

Tabela – Gastos em 2015 no PO 07/Ação 211A

Objeto	Empenhos	Valor empenho	Subtotal	%
ART	2015NE000069	700,00	700,00	0,54%
Combustível	2015NE800011	26.743,40	29.193,40	22,72%
	2015NE800082	2.450,00		
Diária	2015NE000009	27.597,75	29.645,77	23,07%
	2015NE000041	2.048,02		
Publicações	2015NE800156	2.000,00	5.000,00	3,89%
	2015NE800193	3.000,00		
Passagens	2015NE800075	6.750,55	6.750,55	5,25%
Perícia judicial	2015NE000001	8.000,00	15.000,00	11,67%
	2015NE000018	5.000,00		
	2015NE000125	2.000,00		
Manutenção de veículos	2015NE800010	32.743,40	42.193,40	32,84%
	2015NE800015	6.000,00		
	2015NE800081	3.450,00		
Total Geral		128.483,12	128.483,12	100,00%



Das análises, verificou-se que alguns dos maiores gastos ocorreram com despesas não previstas ou em desacordo com objetivo da ação, tais como combustível e manutenção de veículos, como detalhado a seguir:

Tabela – Despesas sem relação com a finalidade da Ação 211A/PO 07

Empenhos	Valor empenho	Objeto	Relação “a priori” entre Finalidade da Ação x Objeto do Gasto
2015NE800011	26.743,40	Combustível	O objeto do gasto não possui relação com a finalidade da ação, sendo mais coerente inseri-la em um programa/ação de caráter administrativo, haja vista que o controle de abastecimento é um processo transversal, aplicado a todas as atividades da Unidade.
2015NE800082	2.450,00		
2015NE000009	2.619,25	Diária	O objeto do gasto refere-se a execução de ações distintas, como detalhado a seguir.
2015NE000041	218,50	Diária	O objeto do gasto refere-se a execução de ações distintas, como detalhado a seguir.
2015NE800156	2.000,00	Publicações	O objeto do gasto não possui relação com a finalidade da ação, sendo mais coerente inseri-la em um programa/ação de caráter administrativo, haja vista que o controle de abastecimento é um processo transversal, aplicado a todas as atividades da Unidade.
2015NE800193	3.000,00		
2015NE800010	32.743,40	Manutenção de veículos	O objeto do gasto não possui relação com a finalidade da ação, sendo mais coerente inseri-la em um programa/ação de caráter administrativo, haja vista que o controle de abastecimento é um processo transversal, aplicado a todas as atividades da Unidade.
2015NE800015	6.000,00		
2015NE800081	3.450,00		

Fonte: Tesouro Direto e MEMO/INCRA/ SR-29/A/A3/Nº 08/2016 enviado por e-mail em 11 de maio de 2016.

Acerca dos gastos com diárias pagos a partir dos empenhos nºs 2015NE000009 e 2015NE000041, verificou-se desvio de finalidade no valor de R\$ 2.837,75, como detalhado a seguir, por Processo de Concessão de Diárias – PCD:

Quadro – Detalhamento de diárias sem relação com a finalidade da Ação 211A/PO 07

PCD	Desvio de finalidade	Valor (R\$)
000675/15	Cadastro de famílias (AÇÃO 211A/PO 06)	231,60
000676/15	Cadastro de famílias (AÇÃO 211A/PO 06)	218,50
001832/15	Sem comprovação	391,65
001835/15	Sem comprovação	391,65
012360/15	Cadastro no Serpro de certificado digital	497,10
012361/15	Cadastro no Serpro de certificado digital/Servidor da divisão de ordenamento fundiário	888,75
005386/15	Cadastro de famílias (AÇÃO 211A/PO 06)	218,50

Fonte: MEMO/INCRA/ SR-29/A/A3/Nº 08/2016 enviado por e-mail em 11 de maio de 2016.

Face ao exposto, verifica-se que incompatibilidade do alcance da meta física com a execução da meta financeira decorre, principalmente, da aplicação de recursos em gastos de caráter administrativo e, em menor volume, de gastos referentes a outras ações finalísticas.

Causa

O Chefe da Divisão de Administração e o Superintendente Regional, em desacordo com o disposto na alínea “a” do Inciso IV do art. 114 e do art. 22 do Regimento Interno, não adotaram medidas suficientes para garantir um plano de aplicação consistente com a programação orçamentária, ou seja, alocação de recursos adequada com a finalidade dos Programas/Ações.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item. Acrescenta-se que, na Reunião de Busca Conjunta de Soluções, após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria, o Gestor alegou que a execução orçamentária é definida pelo Incra Sede, contudo não apresentou informações ou documentos adicionais que comprovem tal informação.

Análise do Controle Interno

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

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar e executar plano de aplicação dos gastos da SR-29/MSF, de acordo com a finalidade/objetivos dos Programas/Ações e com os princípios da economicidade e eficiência.

1.1.2 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Pendências no atendimento de determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão TCU 7.742/2015 - 1ª Câmara, acerca do devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo.

Fato

Considerando que a Unidade não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, conforme determinado pelo item 9.2.6 do Acórdão nº 557/2004 - TCU - Plenário, por meio do item 1.7.1 do Acórdão nº 7.742/2015 - TCU - 1ª Câmara, com expressa necessidade de acompanhamento pelo Controle Interno, foi determinado à Superintendência do Incra no Médio São Francisco/PE – SR29/MSF que *“informe nos próximos relatórios de gestão a situação dos registros contábeis dos ‘Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária’, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente”*.



Em análise às informações referentes à implementação, ou não, pela UPC, evidenciou-se que no Relatório de Gestão 2015, a SR-29/MSF limitou-se a apresentar o seguinte cronograma de lançamento, sem apresentar o andamento levantamento dos dados necessários à atualização dos registros contábeis no Siafi.

Quadro – Cronograma para registro dos imóveis da SR-29/MSF

Ação a ser implementada	Total de imóveis	Prazo para implementação	Responsável pela implementação
Registro dos imóveis adquiridos por Compra e Venda – Dec.433/92	518	03/mar/2014 a 31/dez/2015	DT/DD/DA
Registro dos imóveis adquiridos através do instituto da Desapropriação e que estão registrados em nome do Incra	5.464	03/mar/2014 a 31/dez/2017	DT/DD/DA/PFE
Registro das Terras Públicas: Doação, Adjudicação, Arrecadação, Cessão Gratuita, Confisco, Dação, Discriminação, Obtenção/SPU, Escritura Pública de Doação, Incorporação, Reconhecimento, Reversão de Domínio,	2.478	03/mar/2014 a 31/dez/2018	DT/DD/DA.

Fonte: Relatório de Gestão 2015.

Nesse sentido, verificou-se que não foram adotadas providências suficientes para atendimento às determinações do TCU, haja vista que, para cumprimento do disposto no item 9.2.6 do Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário, que trata do registro contábil dos imóveis rurais, a SR-29/MSF deveria efetuar o levantamento dos valores pagos de TDAs, benfeitorias, sobras de TDAs e TDAs complementares. Após este levantamento, preparar planilhas definidas pelo Incra e documentos necessários para saneamento dos dados no Sipra, inclusão no Spiunet (Orientação Técnica Nº 01/15/DAC/DA) e, por fim, lançamento e registro contábil no Siafi. As atividades deveriam iniciar em 2014 e a fonte de informações são os processos administrativos de vistoria, compra, emissão de TDAs e Emissão de TDAs complementares.

Face ao exposto, verifica-se não atendimento ao item 1.7.1 do Acórdão nº 7.742/2015 - TCU - 1ª Câmara, haja vista que a SR-29/MSF não apresentou no Relatório de Gestão 2015 a situação dos registros contábeis dos bens imóveis para fins de Reforma Agrária e não evidenciou a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente, limitando-se a apresentar um cronograma desatualizado.

Causa

Ausência de implantação de diretrizes de planejamento com o intuito de regularizar a situação dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Nesse sentido, o Chefe da Divisão de Obtenção e o Superintendente Regional, em desacordo com as competências previstas na alínea “g” inciso I do art. 116 e art. 22 do Regimento Interno, não adotaram medidas, em 2015, que possibilitassem a 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 nº 557/2004 – TCU – Plenário. Ainda, o Assistente Técnico de Planejamento e Controle, em desacordo com o disposto na alínea “h” do inciso II do art.

112 do Regimento Interno, e os agentes supracitados não garantiram a completude das informações acerca da Gestão 2015 requeridas por meio do item 1.7.1 do Acórdão nº 7.742/2015 - TCU - 1ª Câmara.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“No período de 09 a 13 de maio de 2016, Servidores das Divisões de Obtenção de Terra e Administração, da SR(29), estão recebendo capacitação, em Salvador/BA, para o registro contábil e patrimonial (SPIUNET – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União) dos imóveis obtidos. Os Servidores foram designados por meio da Ordem de Serviço INCRA/SR-29/GAB Nº 033/2016”.

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

A partir do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, verifica-se que a Unidade não atuou, em 2015, no sentido de atender à determinação emitida mediante o item disposto no item 9.2.6 do Acórdão nº 557/2004 – TCU – Plenário.

Até o término dos trabalhos, a SR-29/MSF limitou-se a apresentar a Ordem de Serviço INCRA/SR-29/GAB Nº 033/2016. Contudo, outras medidas além da capacitação para realização de registros contábeis e patrimoniais são necessárias de modo a atender às determinações/recomendações dos Órgãos de Controle. Nesse sentido, a Unidade não apresentou planejamento e cronograma da execução, inclusive acerca do levantamento de informações, preparação dos documentos e registros no Sipra e Spiunet necessários ao registro contábeis no Siafi.

Ainda, as informações prestadas evidenciam que a SR-29/MSF não apresentou, no Relatório de Gestão de 2015, as informações requeridas por meio do item 1.7.1 do Acórdão nº 7.742/2015 - TCU - 1ª Câmara.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar relatórios de acompanhamento, com periodicidade semestral, de modo a verificar a elaboração e execução de cronograma para atualização dos registros contábeis no Siafi, levantamento de informações e preparação de documentos para saneamento dos dados no Sipra, inclusão no Spiunet, registro contábil no Siafi, de modo a subsidiar a elaboração dos próximos relatórios de gestão e com vistas a atender o 1.7.1 do Acórdão Nº 7.742/2015 - TCU - 1ª Câmara.

Recomendação 2: Criar grupo de trabalho para monitoramento das determinações do TCU, inclusive com relatórios de periodicidade mínima semestral, com acompanhamento detalhado dos expedientes emitidos no período e as pendentes de atendimento, onde conste responsável pelo atendimento e prazo para conclusão.



1.2 Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

1.2.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados de ação de controle acerca do saneamento de processos de Crédito Instalação concedidos entre 1985 e 2013, apresentados por meio do Relatório de Auditoria nº 201411345.

Fato

Com vistas a acompanhar o saneamento e cadastramento no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI dos processos para a cobrança do passivo de Crédito Instalação dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Médio São Francisco – SR-29/MSF, foi executada ação de controle cujos resultados encontram-se consubstanciados no Relatório de Auditoria nº 201411345, disponível no sítio www.cgu.gov.br.

Dos resultados das análises, verificou-se a utilização do referido sistema SNCCI na SR-29/MSF e de todas as funcionalidades referentes ao módulo “Cadastro”. Inclusive, os créditos concedidos após a vigência do Decreto 8.256, de 26 de maio de 2014, já recebem o tratamento determinado nesse normativo, ou seja, já são cadastrados dentro do sistema SNCCI, não dependendo, portanto, de saneamento futuro.

Acerca de capacitação para utilização do SNCCI, de responsabilidade do Incra Sede, restou verificado que quatro servidores participaram de oficinas, em Brasília e em Recife, em 2014, e que, além desses, outros seis servidores da SR-29/MSF receberam senhas e acessos ao SNCCI, ou seja, dez servidores encontram-se habilitados para execução de cadastro e saneamento de processos de Crédito Instalação.

Conforme citado no Relatório de Auditoria nº 201411345 e reproduzido na tabela a seguir, a SR-29/MSF estimou um passivo de 40.061 Créditos Instalação (processos individuais) concedidos no período de 1985 a 2013.

Tabela - Planejamento para saneamento dos processos individuais e lançamento dos dados do crédito instalação no SNCCI – SR29

PRAZO	PROJETOS PARA SANEAMENTO	Nº DE FAMÍLIAS	Nº DE CRÉDITOS (ESTIMADOS)
31/12/2014	PAs criados entre 2008 e 2013	364	954
30/06/2015	PAs criados em 2007	1.481	3.675
31/12/2015	PAs criados em 2006	1.601	6.404
30/06/2016	PAs criados em 2005	1.197	4.788



PRAZO	PROJETOS PARA SANEAMENTO	Nº DE FAMÍLIAS	Nº DE CRÉDITOS (ESTIMADOS)
31/12/2016	PAs criados em 2004	1.578	6.312
30/06/2017	PAs criados entre 2001 e 2003	1.532	6.128
31/12/2017	PAs criados entre 1998 e 2000	1.524	6.096
30/06/2018	PAs criados entre 1985 e 1997	1.426	5.704
TOTAL		10.703	40.061

Fonte: Relatório de Auditoria 201411345.

Contudo, o planejamento efetuado não observou os critérios estabelecidos nos itens 76 e 77 do Memorando-circular Conjunto DA/DD/PFE/INCRA nº 502/2011 que, dado o risco de prescrição, determina que a análise dos processos de concessão de crédito deveria ser iniciada pelas concessões efetivadas (contratos assinados) no período de 29 de julho de 2002 a 13 de novembro de 2005, e, seguida dos processos com concessão a partir de 14 de novembro de 2005, em ordem crescente de cada exercício, até atingir o exercício em curso.

Destaca-se que uma das principais dificuldades na execução da atividade decorre do quantitativo de servidores das divisões de Desenvolvimento, Obtenção e Administração alocados para saneamento e cadastramento do passivo dos créditos instalação e do fato que esses não atuam exclusivamente nessas atividades.

Conforme informações prestadas pela SR-29/MSF, até julho de 2015, um quantitativo de 1.087 processos individuais, ou seja, 2,71% do total de créditos concedidos, no valor acumulado de R\$ 6.534.462,91, foram saneados e cadastrados no SNCCI com suporte da documentação necessária para subsidiar o procedimento de cobrança inserida nos autos do processo.

Em análise ao planejamento, se verificou a previsão de saneamento e cadastramento no SNCCI de 4.629 processos individuais até 30 de junho de 2015. Contudo, até 14 de julho de 2015, apenas 1.087 créditos instalação foram concluídos, evidenciando que o estágio de saneamento dos processos individuais de concessão de Crédito Instalação em 2015 não cumpriu o planejado no âmbito da Autarquia.

Para avaliação da consistência e fidedignidade dos dados e informações inseridos no cadastramento individual em relação à documentação presente nos respectivos processos, do universo de 1.087 processos individuais, foi retirada uma amostra estatística não-probabilística de 167 processos, que corresponde a 15,36% dos processos saneados e cadastrados no SNCCI pela Unidade. Os processos individuais analisados estão relacionados aos processos de concessão 54140.000561/2012-75, 54140.001638/2008-48, 54140.000427/2008-98, 54141.000828/2005-03, 54141.001655/2006-13 e 54141.000426/2008-43.

Após os exames, a equipe de auditoria observou que 72% dos processos analisados apresentaram erros nas informações declaratórias que deveriam espelhar a existência

dos documentos constantes nos Processos de Concessão da Modalidade ou apresentaram inconsistências entre os dados contidos na documentação e os dados inseridos no SNCCI, no qual foram observados, inclusive, problemas na identificação dos beneficiários e no montante recebido, podendo vir a ocasionar dificuldades no momento da cobrança do crédito, como detalhado a seguir:

Tabela - Desconformidades encontradas nos processos individuais relativos à Concessão de Crédito de Instalação

Desconformidades	Qtde
Falha na indicação/preenchimento de documento comprobatório de liberação de crédito	117
CCU ilegível/erro de preenchimento	2
Beneficiário com recebimento de crédito e/ou contrato assinado e não cadastrado no SNCCI	10
Erro no preenchimento e/ou preenchimento incompleto de informação declaratória	92
Não inserção da informação declaratória no Processo Individual	6
Falhas de inserção do contrato no Processo Individual	6
Falha nos registros no SNCCI (nome do beneficiário, modalidade, dados do contrato)	13
Processo Individual não disponibilizado à equipe de auditoria	16

Fonte: Contabilização dos dados apresentados no item 1.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201411345

Por amostragem, verificou-se que não foi incluído o Contrato de Concessão de Uso - CCU nos processos individuais em desacordo com o Memorando-Circular Conjunto DA/DD/PFE/INCRA nº 502/2011, de 11 de outubro de 2011, com o art. 3º e o art. 21 da Norma de Execução do Incra nº 79, de 26 de dezembro de 2008. Para a análise, foi elaborada uma amostra estatística não-probabilística de 71 processos individuais de Crédito Instalação do universo de 1.087 processos saneados e cadastrados no SNCCI. Do total analisado, em 55 processos individuais, correspondendo a aproximadamente 77%, não estão instruídos com contrato de concessão de uso. A comprovação de permanência no assentamento e na atividade rural ocorre pelo CCU, conforme previsto no inciso I do parágrafo 9º do art. 1º da Lei 13.001, de 20 de junho de 2014.

De acordo com a Norma de Execução nº 37, de 30 de março de 2004, que trata da criação e reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária, os dados concernentes ao projeto criado serão inseridos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra, sendo obrigatório o preenchimento do módulo de atividade de criação de projeto com as seguintes informações literais básicas: I - Identificação do projeto; II - Aspectos de constituição do projeto; III - Aspectos de obtenção do imóvel; IV - Informações de origem do projeto; V – Aspectos fisiográficos; VI - Produção agrícola; VII - Pecuária; VIII – Infraestrutura existente e estado de conservação; IX - Levantamento da situação ambiental.

Em análise às informações inseridas no Sipra relativas aos contratos de concessão de crédito instalação referentes aos projetos de assentamento analisados no decorrer deste trabalho, quais sejam: PA Taboleiro e Barra do Lajes - MF 0235000, PA Edmilson de Araújo - MF 0300000 e PA Caraíbas III - MF 0138000, constatou-se que alguns campos permanecem sem preenchimento, apesar de esse tema já ter sido objeto de recomendação dos Relatórios de Auditoria nºs 246649 e 201407461.



A devida instrução dos processos administrativos individuais dos beneficiários do PNRA, em relação à concessão do crédito instalação, constitui etapa inicial para efetivar as medidas de cobrança. Nesse sentido, a ausência de documento previsto pode invalidar o procedimento de cobrança, seja pela ausência de comprovação da liberação efetiva do crédito, seja pela impossibilidade de se apurar o prazo de carência e início do prazo para efetivar a cobrança, seja ainda pela ausência de comprovação de permanência no assentamento e na atividade rural.

A inserção dos dados de todos os créditos concedidos no módulo “Cadastro”, consoante as orientações expedidas pelo Incra Sede, constitui procedimento essencial para o alcance da eficácia do processo de cobrança do passivo referente aos créditos instalação concedidos no âmbito da Autarquia.

Acerca das recomendações emitidas por meio do referido Relatório de Auditoria nº 201411345, cujo prazo de atendimento encerrou-se em 18 de março de 2016, destarte a apresentação dos fatos encaminhada ao órgão, a Unidade apresentou informações parciais, mediante o OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 265/2016, de 11 de maio de 2016, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – Recomendações emitidas por meio do Relatório de Auditoria nº 201411345

Nº	Recomendação	Manifestação do Gestor	Análise do Controle Interno
158047	Redefinir o planejamento para a realização do saneamento e cadastramento no SNCCI dos processos individuais de concessão de Crédito Instalação que compõe o passivo acumulado do período de 1985 a 2013 da Unidade prioritariamente, de acordo com as diretrizes do Memorando Circular Conjunto DA/DD/PFE/INCRA nº 502/2011, de 11 de outubro de 2011.	Não apresentou manifestação.	RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
158048	Proceder revisão dos processos de concessão de Crédito Instalação objeto de saneamento e cadastro no Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI) no âmbito da Superintendência Regional, com vistas à regularização das inconsistências identificadas, assim como no sentido de detectar outras ocorrências de desconformidades.	Não apresentou manifestação.	RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
158049	Realizar a devida instrução dos processos listados no quadro constante do campo Fato com os respectivos Contratos de Concessão de Uso - CCU.	Considerando que para aplicação das novas modalidades de crédito, de acordo com a Nota Técnica 03/2014-DD, é imprescindível que o beneficiário tenha firmado Contrato de Concessão de Uso - CCU e diante do fato de que até o mês de agosto	Informações prestadas acerca dos Créditos Instalação concedidos a partir de 2014. Contudo, as providências adotadas não elidem as pendências acerca da ausência de documentos e necessidade de saneamento dos processos individuais de créditos concedidos no período de 1985 a 2013.



		a produção de CCUs era de apenas 7 e a comissão até então existente, por razões diversas, não tinha como atender a demanda, foi constituído nova comissão através da OS. 34, de 27 de agosto de 2015, (anexo1) para executarem os trabalhos de emissão das CCU. Desde então, até o mês de março do corrente ano já foram expedidos mais 1460 contratos. Cabe esclarecer que esta ação está sendo executada conforme a demanda é apresentada pelos técnicos que operam a concessão dos novos créditos instituídos pela Decreto 8.256/2014 quando da análise do implemento das condicionantes legais para autorizar a concessão do crédito ao beneficiário. Destarte, necessariamente serão verificados todos os beneficiários que não possuem este documento e em ato contínuo, solicitado e providenciado a sua expedição, culminando, naturalmente, ao final, no saneamento definitivo do problema para todo o universo de beneficiários do PNRA que não tenham ainda celebrado o contrato com o Incra.	RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
158050	Aplicar, à rotina de saneamento dos processos individuais, verificação da instrução dos processos com o CCU.	Não apresentou manifestação.	RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.
158051	Criar ou aperfeiçoar as rotinas de controle relacionadas à inserção e conferência dos dados no Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI).	Não apresentou manifestação.	RECOMENDAÇÃO PENDENTE DE ATENDIMENTO.

Fonte: Extração de dados do Sistema Monitor em 31 de março de 2016, e OFÍCIO/INCRA/SR-29/G/Nº 265 /2016, de 11 de maio de 2016.

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Paralisação dos procedimentos para saneamento e cobrança do Crédito Instalação concedidos aos assentados no período de 1985 a 2013.



Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação das etapas necessárias à efetivação da cobrança de recursos de Crédito Instalação concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pela Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29 foram realizados exames a partir das informações prestadas no Relatório de Gestão 2015 e dos resultados de ação de controle apresentados no Relatório de Auditoria nº 201411345, que trata de atos e fatos ocorridos no período de janeiro de 2014 a agosto de 2015.

Os resultados acerca do levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados; do estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos; do saneamento efetivo dos processos e do lançamento dos dados dos processos saneados no SNCCI são detalhados em outro item deste relatório de auditoria, que registra os resultados do Relatório de Auditoria nº 201411345.

Adicionalmente, por meio do Ofício/Incra/SR-29/Nº326/2015, de 4 de agosto de 2015, a Unidade informou que foram concedidos um total de 40.061 créditos individuais de instalação e que foram saneados 1.087 processos até julho de 2015, o que diverge dos dados apresentados no item 6.3.1 do Relatório de Gestão 2015, em que a Unidade indicou o total de “43.000 créditos a serem saneados e 1.078 remidos em 2015”.

Das análises, evidencia-se que a SR-29/MSF não executou levantamento de forma sistematizada dos processos individuais de assentamentos para lançamento de dados no módulo Cadastro do SNCCI.

Com vistas a verificar o saneamento de processos no período de julho a dezembro de 2015 e volume de remissões, renegociações, liquidações e inadimplências das dívidas, estágio de evidenciação contábil dos créditos e rotina contábil para registro da baixa das dívidas a que se refere a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014 e planejamento para 2016, foram requeridas informações à Unidade, que, mediante e-mail encaminhado em 20 de abril de 2015, atendeu parcialmente às solicitações de auditoria.

Acerca de cronograma para o saneamento dos processos, a Unidade não apresentou o planejamento, a partir de 2016, para conclusão dos trabalhos. Destaque-se que, no 3.3.3.iv.1 do Relatório de Gestão 2015, a Unidade limitou-se a informar que ocorrerá “a constituição de novo planejamento e cronograma, para execução a partir do exercício de 2016”.

Das análises, evidencia-se a paralisação da atividade desde julho de 2015, haja vista que em 30 de novembro de 2015 foi publicada Ordem de Serviço nº 47/2015, com objetivo de nuclear os Projetos de Assentamento em onze núcleos operacionais e designar servidores responsáveis pela execução das atividades de saneamento e inserção de dados no SNCCI, quando permanecia sem conclusão a Ordem de Serviço nº 39, de 3 de novembro de 2014, de conteúdo similar à publicada em 2015, inclusive designando os mesmos servidores para as mesmas atividades.



Referente às remissões, no item 6.3.1 do Relatório de Gestão de 2015, a Unidade informa que dadas as mudanças nos normativos dos procedimentos não é possível calcular os débitos dos beneficiários do Crédito Instalação e, conseqüentemente, somente serão possíveis de realizar os procedimentos de remissão, de liquidação e renegociação, após a regulamentação da Lei 13.001/2014. Dessa forma, não resta claro como ocorreu o cálculo dos valores remidos, que, mediante apresentação dos relatórios “Relação de Créditos Finalizados para fins de remissão e registro no SIAFI conforme Lei 13.001/2014”, totalizaram R\$ 433.335,78, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela – Valores de Créditos Instalação remidos até 2015 – SR-29/MSF

Projeto de Assentamento	Processo	Mês/Ano de Referência	Valor remido (R\$)
PA LAGOA DA VACA	54141.002463/2007-13	Junho/2015	R\$ 123.710,78
PA CACHOEIRINHA	54141.002794/2008-26	Junho/2015	R\$ 32.000,00
PA CACHOEIRINHA	54141.004137/2008-13	Junho/2015	R\$ 20.000,00
PA SÃO JOAQUIM	54141.000723/2008-99	Junho/2015	R\$ 22.425,00
PA SÃO JOAQUIM	54141.002493/2007-11	Junho/2015	R\$ 38.400,00
PA LAGO AZUL	54141.002222/2007-66	Maio/2015	R\$ 117.600,00
PA BATALHA	54141.001696/2007-91	Junho/2015	R\$ 43.200,00
PA BATALHA	54141.002453/2007-70	Junho/2015	R\$ 36.000,00
TOTAL			433.335,78

Fonte: Relatórios do SNCCI encaminhados por e-mail em 20 de abril de 2016.

Acerca da solicitação para apresentação de justificativas referente aos valores devolvidos ao Incra em razão da Portaria INCRA nº 352, de 18 de junho de 2013, no sentido de atestar as informações prestadas no Relatório de Gestão 2015, a SR-29/MSF limitou-se a apresentar os documentos a seguir enumerados, que indicam o restabelecimento de créditos no total de R\$ 6.607.682,99:

Tabela – Documentos que autorizam restabelecimento de créditos recolhidos por força da Portaria nº 352/2013

Documento	Data	Valor restabelecido (R\$)
Memo 035/2013/P	09/07/2013	2.683.485,78
Memo 120/2013/P	16/09/2013	1.179.136,93
Memo 123/2013/P	16/09/2013	2.342.000,00
Memo 137/2013/P	03/10/2013	403.060,28
Total		6.607.682,99

Fonte: Relatórios do SNCCI encaminhados por e-mail em 20 de abril de 2016.

Referente ao estágio de evidenciação contábil dos créditos e rotina contábil para registro da remissão das dívidas a que se referem os normativos vigentes, a Unidade limitou-se a encaminhar o MEMO Nº 237/2014/DD/Incra/Circular, de 23 de maio de 2014, que contém orientações genéricas acerca das responsabilidades da Divisão de Desenvolvimento – DD e da Divisão de Administração – DA.

Das análises, evidencia-se que a SR-29/MSF apresentou desempenho insatisfatório no saneamento e a cobrança dos créditos instalação concedidos no período de 1985 a 2013.

Causa



Ausência de procedimentos de revisão que garantam a fidedignidade e completude dos registros do Sipra e SNCCI, destarte a existência de normativos internos e equipes designadas para execução das atividades.

Ausência de rotina de planejamento operacional e monitoramento da atividade de saneamento e cobrança de Créditos Instalação concedidos no período de 1985 a 2013.

Insuficiência da força de trabalho, haja vista que a mesma equipe é responsável pelo tratamento dos créditos concedidos no período de 1985 a 2013 e a concessão de novos créditos.

Nesse sentido, os Chefes das Divisões de Obtenção e de Desenvolvimento e o Superintendente Regional, em função das competências que lhe foram delegadas, respectivamente, por meio das alíneas “a” e “g” do Inciso II do art. 116, da alínea “a” do inciso I do art. 117, Inciso XII do art. 132 e do art. 22 do Regimento Interno do Incra, não adotaram providências no sentido de garantir a aderência aos normativos internos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por e-mail em 13 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“Embora reste evidente que a SR/29 não conseguiu executar a quantidade de saneamento e cobrança de créditos conforme estabelecido no planejamento que foi elaborado em 2014, entendemos que não há como se falar que não foram adotadas providências no sentido de efetuar a cobrança dos créditos instalação concedidos entre os anos de 1985 e 2013. Assim, temos que até o momento na SR/29 foram feitos o saneamento de 1.087 créditos, execução que embora esteja abaixo do planejado denota que o serviço está sendo executado. Ademais, em que pese a frieza e exatidão dos números, não podem deixar de ser consideradas as razões e fatos que de modo direto e/ou indireto repercutiram no desempenho do serviço e impactaram o seu resultado.

Desse modo, cabe destaque o fato de que os servidores que estão incumbidos de realizar o saneamento e cobrança dos créditos além de terem de executar esta tarefa que é nova e não totalmente dominada, ainda são os mesmos que desenvolvem diversas outras tarefas, de tão, ou quiçá, maior importância para a clientela do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA. Vê-se pelas ordens de serviço números 039/2014, depois substituída pela 047/2015, que não só o trabalho de saneamento e cobrança de créditos, mas também estes são obrigados a realizar o trabalho de concessão dos novos créditos instituídos pela novel legislação e o Decreto 8.256/2014. Além do trabalho diretamente vinculado às novas normas que tratam da concessão dos novos créditos e remissão e cobrança dos antigos, os mesmos servidores, por força da mesma ordem de serviço, estão obrigados a atenderem como técnicos responsáveis, todas as demandas oriundas dos projetos de assentamento para os quais estão vinculados. Isso importa no dever de supervisionar a aplicação dos créditos da



modalidade antiga que ainda estão em execução, fazer o atendimento pessoal dos assentados quando se dirigem ao INCRA, bem como responderem pelas demandas deles apresentadas.

Outro fato de somenos importância, porém, não desprezível e que o programa utilizado, o SNCCI é um sistema novo e em construção, passando de tempo em tempo por mudanças em sua estrutura dificultando a familiaridade para execução das ações e o fato de que nem todas as suas funcionalidades ainda estão plenamente funcionando.

Não obstante todas essas questões levantadas, há de ser destacado um fator político visto que foi dada orientação para que a SR/29, durante o exercício de 2015, priorizasse os serviços de concessão dos novos créditos, motivado, primordialmente, pela questão climática da região que vem ao longo dos anos passando por um longa estiagem que assola toda a população do semiárido, mas de forma contundente a parcela que vive no meio rural, dentre os quais estão os beneficiários dos projetos de assentamento da SR/29. Por essa questão e tentando trazer um alento e fomentar alternativas para os beneficiários do PNRA foi orientado que se desse prioridade ao serviço de concessão do novo crédito.

Postas as escusas e justificativas que diretamente repercutiram na execução do serviço de saneamento e cobrança de crédito, a SR/29 reconhece que deverá adotar providências no sentido de atender a demanda, razão pela qual deverá apresentar até o final do mês de junho do ano em curso um novo planejamento de execução do serviço considerando que o planejamento que fora realizado em 2014 não tem mais condições de ser executado ante a defasagem entre o programado e o até então realizado.

Acerca dos créditos que foram recolhidos por conta da Portaria 352/2013, deve ser esclarecido que quando da realização do planejamento e o cálculo estimado da quantidade de créditos que deverão ser saneados, estes foram considerados. No mais, quando da realização do novo planejamento de execução, os créditos que ainda estão sendo aplicados e supervisionados também serão considerados, visto que apesar de estarem em execução o marco temporal concebido para constar como crédito concedido é a data em que foram depositados nas contas das associações dos assentados, ou seja, em data anterior ao ano de 2013.

Por fim, cabe esclarecer que a dissonância entre os dados que foram apresentados no relatório de gestão e no Ofício/Incra/SR-29/Nº326/2015 no que diz respeito à quantidade de créditos que deverão ser saneados e a quantidade já executado, esclarecemos que no primeiro caso, a quantidade de créditos a serem saneados, deve ficar patente que em ambos os casos, nenhum dos números é peremptório, tanto o do relatório de gestão quanto o apresentado no ofício são dados estimados e que só poderão ser apresentado de forma absoluta após o encerramento de todo trabalho. Quanto ao número de créditos já saneados, aproveitamos para fazer correção do equívoco que ocorreu no relatório de gestão para consignar que na realidade o número exato é 1.087 e não 1.078 que infelizmente foi apresentado.



Acerca dos fatos apontados quanto à segurança, qualidade e fidedignidade dos dados inseridos no SNCCI referente aos créditos que foram saneados pela SR/29, de acordo com informações do Coordenador do serviço de cobrança de crédito, (...), no INCRA/Sede, em Brasília, somente após a liberação do Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos – SIPRA, que encontra-se bloqueado por determinação do TCU, será possível proceder, mediante solicitação da SR/29, abertura no sistema para efetivação das correções dos erros apontados e revisão dos demais que não foram objeto da amostragem trabalhada pela CGU. Desse modo, a SR/29 aguarda a liberação do SIPRA para enviar as providências visando corrigir os erros apontados.

Noutro ponto, como forma de minorar ao máximo possível a ocorrência de novos erros e inserção de dados indevidos no sistema, quando da elaboração do novo cronograma de execução dos trabalhos de saneamento e cobrança dos créditos concedidos entre 1985 e 2013 será feito um novo treinamento e oficina com os técnicos para aperfeiçoar os procedimentos visando reduzir que novos erros possam ocorrer na execução do trabalho.

No que diz respeito sobre o risco de prescrição dos créditos, o tema foi encaminhado à Coordenação de Crédito no INCRA/Sede, em Brasília (anexo 1), juntamente com cópia do Relatório da CGU n. 201411345, pedindo orientações para o caso visto que a orientação da Coordenação é para iniciar os trabalhos a partir dos créditos mais novos para os mais antigos. Embora essa matéria ainda não tenha sido superada, ela inevitavelmente será considerada quando da elaboração do próximo cronograma de execução dos trabalhos de saneamento e cobrança de crédito.

Por fim, visando dirimir os questionamentos acerca da falta de Contrato de Concessão de Uso – CCU, repito a resposta que foi dado em item específico para este assunto que ao nosso entender tem o condão de solucionar a questão:

Item 152949

Considerando que para aplicação das novas modalidades de crédito, de acordo com a Nota Técnica 03, é imprescindível que o beneficiário tenha firmado Contrato de Concessão de Uso - CCU e diante do fato de que até o mês de agosto a produção de CCU's era de apenas 7 e a comissão até então existente, por razões diversas, não tinha como atender a demanda, foi constituído nova comissão através da OS. 34, de 27 de agosto de 2015, (anexo1) para executarem os trabalhos de emissão das CCU. Desde então, até o mês de março do corrente ano já foram expedidos mais 1460 contratos.

Cabe esclarecer que esta ação está sendo executada conforme a demanda é apresentada pelos técnicos que operam a concessão dos novos créditos instituídos pela Decreto 8.256/2014 quando da análise do implemento das condicionantes legais para autorizar a concessão do crédito ao beneficiário. Destarte, necessariamente serão verificados todos os beneficiários que não possuem este documento e em ato contínuo, solicitado e providenciado a sua expedição, culminando, naturalmente, ao final, no saneamento definitivo do problema para todo o universo de beneficiários do PNRA que

não tenham ainda celebrado o contrato com o INCRA. ” (sic)

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

As informações prestadas ratificam a ausência de providências conclusivas acerca do saneamento e cobranças dos créditos instalação concedidos no período de 1985 a 2013, destacando que o Gestor se limitou a apresentar como justificativas os fatos identificados pela equipe, quais sejam, insuficiência da força de trabalho, alterações na legislação e no SNCCI (ainda em implementação), priorização de concessão de novos créditos, pendências no Sipra, ausência de planejamento para 2016.

Recomendações:

Recomendação 1: Criar grupo de trabalho para acompanhamento da execução do saneamento e cobrança dos Créditos Instalação concedidos no período de 1985 a 2013, utilizando como exemplo a estruturação e atuação do Núcleo de Acompanhamento de Convênios da SR-29/MSF, inclusive com relatórios de periodicidade mínima trimestral, com acompanhamento das atividades desenvolvidas na Divisão de Desenvolvimento.

Recomendação 2: Implementar rotina para definir as etapas de cobrança dos Créditos Instalação (remissões, renegociações, liquidações e inadimplências das dívidas; estágio de evidenciação contábil dos créditos e baixa das dívidas), incluindo atividades, responsabilidades e período de implementação.

1.2.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Dificuldades na execução do plano de ação, na seleção e aprovação de propostas para celebração de convênios.

Fato

Nos relatórios elaborados em 2015, o Núcleo de Acompanhamento de Convênios – NAC da SR-29/MSF, acerca do novo ciclo de investimento, destaca a *“importância em selecionar preliminarmente o projeto conforme as diretrizes estratégicas adotadas e apresentar uma correta avaliação formal do pleito, de modo que haja uma mão dupla entre o ciclo de orçamento e o ciclo de seleção do projeto, ou seja, boa decisão na escolha do novo investimento com um processo orçamentário que assegure o financiamento”*.

Tal análise resume as linhas de atuação para combater as dificuldades da SR-29/MSF em pactuar transferências para executar ações de desenvolvimento de Projetos de Assentamentos - PA como pontuado a seguir:



a) Em 2015, os editais de chamamento para apresentação de propostas e celebração de convênios ocorreram a partir do segundo quadrimestre do exercício, demonstrando a morosidade na execução do plano de ação.

Quadro – Situação dos editais de chamamento em 2015 para celebração de convênios para execução da Ação 211A.

Edital	Ação/PO	Período de recebimento de propostas	Resultado
22201.2015.0031	211A/08	Data de início de recebimento, 01/10/2015, e data de fim de recebimento, 16/10/2015	Declinou no aviso de revogação, 6 de novembro de 2015, DOU, seção 3, página 188
22201.2015.0062	211A/08	Data de início de recebimento 04/05/2015 e data de fim de recebimento 01/12/2015.	Foram inseridas dez propostas das Prefeituras Municipais de Petrolândia, Tacaratu, Serra Talhada, Floresta, Lagoa Grande, Orocó e Curaçá.
22201.2015.0093	211A/03	Data de início de recebimento 09/06/2015 e data de fim de recebimento 11/12/2015.	Duas propostas foram inseridas a de nº 021581/2015, em 22/06/2015, do ente Prefeitura Municipal de Petrolina - PE, permanece sem parecer sobre esta proposta e a de Nº 029553/2015, em 20/07/2015, do ente Prefeitura Municipal de Goiana – PE, não faz parte da jurisdição da SR- 29.

Fonte: Relatórios do Núcleo de Convênios, encaminhados por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 212/2016.

b) Em consulta ao Siconv, verificou-se que, para os editais publicados pela SR-29/MSF em 2015, foram cadastradas doze propostas, sendo que a maioria apresentou impropriedades por parte do proponente e morosidade da SR-29/MSF nas análises dos planos de trabalho, como exposto a seguir:

Quadro – Situação das propostas apresentadas em 2015 para celebração de convênios.

Edital	Proposta	Convênio	Situação	Proponente
22201.2015.00062	050625	823604	Convênio não publicado por ausência de comprovação de regularidade fiscal (Cauc)	Lagoa Grande/PE
22201.2015.00062	050443	823630	Convênio não publicado por ausência de comprovação de regularidade fiscal (Cauc)	Petrolândia/PE
22201.2015.00062	049545		Proposta/Plano de Trabalho enviado para Análise, sem parecer da SR-29.	Curaçá/BA
22201.2015.00062	049534	825096	Execução não iniciada. Clausula suspensiva	Tacaratu/PE
22201.2015.00062	049077		Proposta/Plano de Trabalho enviado para Análise, sem parecer da SR-29.	Serra Talhada/PE
22201.2015.00062	048289		Proposta/Plano de Trabalho em Análise, sem parecer da SR-29.	Floresta/PE
22201.2015.00062	048148		Proposta/Plano de Trabalho em Análise, sem parecer da SR-29.	Lagoa Grande/PE
22201.2015.00062	047652	822792	Execução não iniciada. Clausula suspensiva não cumprida. Fragilidade na comprovação da capacidade operacional da Conveniente que possui diversas	Orocó/PE



Edital	Proposta	Convênio	Situação	Proponente
			transferências registradas no Siafi em situação de inadimplência.	
22201.2015.00062	047103		Proposta/Plano de Trabalho Cadastrados, sem parecer da SR-29.	Curaçá/BA
22201.2015.00062	046126		Proponente localizado na área de atuação da SR-03	Macajuba//BA
22201.2015.00093	021581	821504	Convênio não publicado por ausência de comprovação de regularidade fiscal (Cauc)	Associação Mandacaru
22201.2015.00093	029553		Proponente localizado na área de atuação da SR-03	Goiana

Fonte: Extração no Siconv em 29 de abril de 2016.

c) A partir de consultas efetuadas ao Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, em 29 de abril de 2015, utilizando a transação “CONRAZAO”, verificou-se que os créditos orçamentários foram destacados para a UPC para execução da ação 211A – PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento a partir de agosto de 2015, não observando os cronogramas de desembolsos pactuados.

Em 26 de maio de 2016, a SR-29/MSF informou ao Incra Sede que a ausência de repasses ocasionou a paralisação de obras em mais de trezentos dias e impossibilitou o início da execução dos convênios pactuados no final do exercício de 2014.

Ocorre que o descompasso entre a meta orçamentária aprovada e o destaque orçamentário e entre a execução orçamentária e a disponibilidade financeira potencializam as dificuldades que os entes/entidades parceiras do Incra já apresentam, limitando o andamento e pactuação de novos convênios, acordos e parcerias.

d) Os convênios Siconv n°s 808487 e 806610, pactuadas em 2014, e aos convênios Siconv n°s 822792 e 825096, pactuados em 2015, foram celebrados com cláusula suspensiva para cumprimento em até noventa dias. Ocorre que nas quatro celebrações analisadas foi requerida pelos convenientes a prorrogação do cumprimento das referidas cláusulas.

e) Outro fator que prejudica a Gestão de Transferências é a descontinuidade do termo, após a aprovação da proposta. Ou seja, todo o processamento e atividades desenvolvidas pelos técnicos da SR-29/MSF tornam-se sem efetividade, gerando um passivo de transferências no Siconv a serem administradas pela referida UPC.

Quadro – Relação de convênios com propostas aceitas, porém, não celebrados para execução da Ação 211A/PO 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.

Número do Convênio/ Pré-Convênio	Causa da não pactuação
761603/2011	Declinou na atividade análise do projeto básico, conveniente não apresentou projeto básico no prazo fixado no instrumento do convênio. Data de término da vigência do convênio, 28/12/2012, e data de fim para apresentação da prestação de contas em



Número do Convênio/ Pré-Convênio	Causa da não pactuação
	27/01/2013. Situação: anulado.
762545/2011	Declinou na atividade análise do projeto básico, conveniente não apresentou projeto básico no prazo fixado no instrumento do convênio. Data de término da vigência do convênio, 28/12/2014 e data de fim para apresentação da prestação de contas em 27/01/2015. Situação: anulado.
775976/2012	Convênio anulado, devido a comprovação de ausência de capacidade operacional na execução do convênio 751754, pactuado com a mesma conveniente.
774390/2012	Declinou na atividade análise do projeto básico. Data de término da vigência do convênio em 30/06/2014 e data de fim para apresentação da prestação de cotas em 29/08/2014. Situação normal, empenhado e publicado, aguardando prestação de contas.

Fonte: Relatórios do Núcleo de Convênios, encaminhados por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº 212/2016.

Causa

Os fatos evidenciados decorrem de eventos externos à SR-29/MSF: ausência de capacidade operacional dos convenientes e sem regularidade total junto ao Cauc.

Contudo, o Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente Regional limitam-se à execução por meio de convênios, com entes com dificuldades em comprovar regularidade fiscal e/ou capacidade operacional, que já se comprovou ineficaz e não efetiva, em não aderência às atribuições de suas competências previstas, respectivamente, no art. 117 e no art. 22 do Regimento Interno do Incra.

Observa-se ausência de atuação do Comitê de Decisão Regional – CDR, no sentido de adotar providências para mitigar os riscos identificados, não observando o disposto no Inciso III do art. 9º do Regimento Interno.

Ainda, o Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente Regional não instituíram procedimentos efetivos no sentido de determinar prazos para avaliação/ análise das propostas apresentadas, não observando o disposto no art. 117 e no art. 22 do Regimento Interno do Incra.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“a) Inicialmente cumpre esclarecer que os editais e programas das ações PO 211A/03 e 211A/08 são disponibilizados pelo INCRA SEDE. Em relação a ação 211A/08 que até



06/11/2015 a orientação da SEDE era que aguardássemos o resultado do Chamamento Público 02/2014, pois devido à restrição do orçamento de infraestrutura, apenas as propostas classificadas no referido chamamento seriam contempladas com o orçamento. Em tempo, anexamos o Edital do Chamamento 02/2014, bem como, Ofício Circular n.º 01 e 02/2015, quando convidamos as Prefeituras a conhecer o Edital em consonância com o previsto nas fases do item 13 do Edital. Portanto as ações e análises das propostas foram sobrestadas por motivo de restrição orçamentária e orientação da Sede, e apenas após a revogação do chamamento, que foi iniciado o processo de análises de novas propostas. Portanto não merece prosperar afirmação de morosidade nas ações de análise e execução do plano de ação, pois estávamos vinculados ao chamamento 02/2014, anulado em 06/11/2015. Para melhor ilustrar nossa justificativa e empenho na ação de infraestrutura anexamos edital, Ofício Circular e anulação (anexo1). Cumpre registrar que esta UG está estritamente vinculada a s orientações da SEDE, bem como, decisões sobre a disponibilidade e descentralização orçamentária da Sede, ou seja, pouco se pode avançar sem orçamento definido para regional de forma planejada no exercício.

Em relação a ação Terrasol, a proposta n.º 21581 /2015 possui parecer conforme registros no SICONV disposto anexo 2. Em que pese, tenha sido realizado o empenho, não houve prosseguimento, pois, a Prefeitura estava com pendências no CAUC até o dia 31/12/2016, que inviabilizou a celebração da avença. Em 18/01/2016, o gestor encaminhou o processo a Divisão de Administração para cancelamento do empenho e procedimento no SIAFI e SICONV, conforme despacho no verso da fl. 371 do processo administrativo n.º 54141.000436/2015-16.

b) Em complementação a justificativa apresentada no item a, não merece prosperar o apontamento de morosidade na análise das propostas, primeiro porque a orientação recebida da SEDE era referente a disponibilidade de orçamento apenas para as propostas cadastradas no chamamento público nº 02/2014, portanto não havia oportunidade e conveniência para o gestor determinar o início da análise, pois não haveria orçamento disponível para celebração das avenças. Outrossim, cumpre destacar que as impropriedades das propostas (NÃO PREENCHIMENTO DO PLANO DE TRABALHO, CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO, DOCUMENTOS COMPROBATORIOS, PROJETO BÁSICO E OUTROS) está fora da governabilidade do gestor da SR29. Para ilustrar a justificativa, segue no anexo 3, quadro com motivo da falta de análise de algumas propostas. Registramos também, que algumas propostas foram cadastradas com menos de 7 (sete) dias do prazo final de empenho do Governo Federal, inicialmente decretado em 04/12/2015, ou seja, além das desconformidades da proposta que diz respeito aos itens básicos necessários para análise, valores elevados, também não tínhamos tempo hábil realizar análise. Informamos que os registros de legados das propostas no sistema SICONV e atualização do cancelamento dos empenhos no SIAFI serão efetivados até o próximo dia 30/05/2016 pelo setor de contabilidade da regional. ” (sic)

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº266/2016, de 10 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“c) Conforme cópia de e-mail e Memo SR29 nº49/2015(ANEXO 1) registramos que temos acompanhado sistematicamente a descentralização dos créditos orçamentários para garantia da execução da despesa. Nesse diapasão, em sintonia com o acompanhamento físico dispostos nos relatórios de fiscalização e do cronograma de desembolso temos solicitado a descentralização financeira dos recursos de acordo com a demanda. Portanto, o descompasso citado pela auditoria também está fora da governabilidade do gestor da Regional, que limita-se a sua competência de acompanhar, apropriar e solicitar as parcelas vencidas para melhor eficiência da execução das avenças

d) A celebração dos convênios n.º 808484, 806610, 822792 e 825096 com cláusula suspensiva prevista tanto no instrumento de celebração quanto no art. 37 da Portaria Interministerial n.º 507/2011, abaixo transcrita, poderá ser prorrogada por igual previsto conforme legislação citada. Portanto, não merece prosperar o apontamento da prorrogação de cláusula suspensiva como fator de morosidade ou falta de capacidade técnica da concedente,

“CAPITULO IV - DO PROJETO BÁSICO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Art. 37. Nos convênios, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

§ 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do concedente, em despacho fundamentado.

§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto (GRIFO NOSSO).

§ 3º O prazo de que trata o § 2º não poderá ultrapassar 18 (dezoito) meses, incluída a prorrogação, se houver.

§ 4º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho

§ 5º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao conveniente, que disporá de prazo para saná-los.

§ 6º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio, caso já tenha sido assinado.

§ 7º Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço”.

e) Em relação ao apontamento dos prejuízos da gestão de transferências voluntárias devido a descontinuidade dos termos, registramos também que está fora da governabilidade do gestor, pois a anulação, revogação ou cancelamento dos convênios

ocorreu devido ao descumprimento de Cláusulas contratuais da avença ou inadimplência junto ao CAUC, fato que também está fora da governabilidade da regional. O que compete ao gestor é o acompanhamento e cumprimento da legislação, que veda a continuidade da avença sem o devido atendimento do artigo 38 da Portaria 507/2011”. (sic)

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

As informações prestadas mediante os Ofícios INCRA/SR-29/G/Nºs 264/2016 e 266/2016 não elidem os fatos apontados, em face de:

- Referente ao item “a”: como apontado, o prazo estabelecido para recebimento das propostas ocorreu no último trimestre do ano e, conseqüentemente, os convênios foram pactuados no final do exercício e a execução ocorrerá a partir de 2016. Nesse sentido, independente da causa ou fatos que determinaram a morosidade, verifica-se prejuízo à eficácia e efetividade da execução, haja vista que não se cumpriram em 2015 as metas e objetivos pretendidos;
- Referente ao item “b”: como evidenciado em consulta ao Siconv (em 29 de abril de 2016), as propostas nºs 049545, 049077, 048289, 048148, 047103 e 046126/2015 atendem ao Chamamento 22201.2015.00062, em desacordo com a manifestação prestada pelo Gestor que apresenta o chamamento público nº 02/2014;
- Referente ao item “c”: as informações prestadas ratificam os fatos apontados. Destarte o contingenciamento ocorrer por determinação do Incra Sede, o descumprimento do cronograma de desembolso impede que o conveniente cumpra o cronograma físico pactuado, como evidenciado no exercício, e gera expectativas negativas nos Entes parceiros, podendo impactar futuras celebrações;
- Referente ao item “d”: a prorrogação para atendimento de cláusula suspensiva deve ocorrer como exceção, não como regra, como se evidenciou dos exames. Nas informações prestadas mediante os referidos ofícios, o Gestor não demonstra outros fatores, além da dificuldade técnica/operacional da Conveniente em elaborar o projeto básico no prazo estabelecido e providenciar licença ambiental (quando necessário);
- Referente ao item “e”: as informações prestadas ratificam os fatos apontados acerca da insuficiente regularidade fiscal e/ou capacidade técnico-operacional dos proponentes convenientes, que impossibilitam a celebração dos convênios e tornam inócuos os atos e atividades executadas pela SR-29/MSF com vistas a executar a ação.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir e implantar rotina para avaliação de propostas para celebração de convênios, inclusive com previsão de prazos para conclusão de atividades.



Recomendação 2: Buscar junto ao Incra Sede novas estratégias para execução da ação, mitigando os riscos inerentes aos proponentes.

1.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Detalhamento insuficiente dos planos de trabalho dos convênios celebrados em 2015 pela SR-29/MSF.

Fato

Em avaliação aos documentos inseridos no Siconv e processos administrativos disponibilizados pela SR-29/MSF, verificaram-se deficiências nos planos de trabalho dos convênios celebrados pela Unidade em 2015, de modo que tais celebrações restam prejudicadas pela fragilidade na definição das metas pactuadas. Em análise aos Relatórios do Núcleo de Convênios – NAC, referentes ao período de fevereiro a dezembro de 2015, verificou-se que os gestores foram continuamente alertados acerca da descrição insuficiente de quantidades e unidades de fornecimento compatíveis entre metas e etapas/fases e incompatibilidade entre o cronograma de desembolso e a disponibilidade orçamentária e financeira da SR-29/MSF. Nesse sentido, para as transferências avaliadas, verifica-se que as metas não são detalhadas em etapas e chegam a confundir-se com o período de vigência, como detalhado a seguir:

Quadro – Metas dos convênios celebrados em 2015.

Siconv nº	Número da Meta	Especificação	Valor (R\$)	Data de Início	Data de Término
825096	1	Elaboração de projeto básico	13.500,00	01/01/2016	01/07/2016
825096	2	Recuperação das estradas que dão acesso ao assentamento Abreu e Lima, no município de Tacaratu / PE	256.513,85	02/07/2016	30/04/2017
822792	1	Elaboração do Projeto Básico para a execução de ações de Infraestrutura no Projeto de Assentamento Bom Jesus, na zona rural do município de Orocó/PE, compostas da construção de 1,0 Km e recuperação de 3,0 Km de estradas vicinais, implantação de uma adutora de água bruta com 2,5 Km de extensão e instalação de um sistema de irrigação por gotejamento em 10,0 hectares de Área Coletiva	15.000,00	31/12/2015	29/02/2016
822792	2	Construção de 1,0 Km e Recuperação de 3,0 Km de Estradas Vicinais	150.000,00	15/03/2016	15/08/2016
822792	3	Implantação de Adutora de Água Bruta com 2,5 Km de Extensão	65.000,00	15/03/2016	15/08/2016
822792	4	Instalação do Sistema de Irrigação por Gotejamento em 10,0 hectares de Área Coletiva	70.000,00	15/03/2016	15/08/2016

Fonte: Consulta ao Siconv realizada em 29 de abril de 2016.

Como já informado pelo NAC aos Gestores da SR-29/MSF, as falhas apontadas fragilizam as celebrações, haja vista que interferem no detalhamento da liquidação, no ciclo orçamentário, nos estágios da execução da despesa, no monitoramento e, principalmente, no diagnóstico operacional da Unidade acerca da execução da ação de governo.



Causa

O Chefe da Divisão de Desenvolvimento e o Superintendente Regional, destarte as competências delegadas/atribuídas, respectivamente, por meio do inciso XII do art. 132 e art. 22 do Regimento Interno, não adotaram medidas efetivas no sentido de evitar as falhas apontadas e seus efeitos negativos. 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

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 11 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“Os convênios n.º 825096/2015 e 822792/20156 foram celebrados com Cláusula suspensiva no dia 30/12/2015, estão em fase de análise de projeto básico e ainda terão os planos de trabalho, cronograma físico e desembolso devidamente ajustados pelos técnicos responsáveis a partir do fluxograma proposto e desenvolvido pelo coordenador do NAC (anexo 1) até a liberação da primeira parcela. Em relação aos convênios n.º 808487 e 806610, que já estão em fase de execução, estamos verificando a possibilidade de ajuste dentro dos moldes do fluxograma acima citado. Em tempo, informamos que, em que pese, existam ausências formais no registro dos ajustes nas datas do cronograma e plano de trabalho, a execução das obras está sendo acompanhada pelos fiscais com o devido registro de relatórios no SICONV”.

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

As informações prestadas não elidem os fatos apontados.

Em observância ao disposto nos incisos XII, XXXIV e XL do art. 3º da Norma de Execução INCRA/DD/DA nº 114, de 26 de setembro de 2014, entende-se que o plano de trabalho deve conter metas (parcelas quantificáveis do objeto) e etapas (divisão existente na execução de uma meta) suficientemente especificadas, o que não ocorreu nos convênios analisados.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir procedimento de controle de modo a garantir o detalhamento do Plano de trabalho, com apresentação e descrição suficiente de quantidades e unidades de fornecimento compatíveis nas metas e etapas/fases, mitigando a celebração



de convênios cujas metas e etapas coincidam com o objeto e período de vigência do convênio.

1.2.2.3 CONSTATAÇÃO

Fragilidades no acompanhamento da execução física e financeira a cargo da SR-29/MSF das transferências voluntárias concedidas.

Fato

Foram avaliadas as rotinas de fiscalização das transferências voluntárias concedidas pela SR-29/MSF, vigentes em 2015, referentes à Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais Plano Orçamentário 08 – Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, as quais totalizaram no exercício sob exame o valor de R\$ 9.810.928,69.

De acordo com o Plano de Metas e Créditos Orçamentários de 2015, o destaque orçamentário ocorreu apenas em novembro de 2015. E, destarte as solicitações encaminhadas pela SR-29/MSF ao Incra Sede, os repasses financeiros para execução da ação ocorreram a partir de julho de 2015. Nesse sentido, considerando a restrição orçamentária e financeira imposta à UPC no exercício em análise e considerando que as obras estão localizadas em municípios distintos da sede da UPC, os exames não foram realizados a partir do planejamento de fiscalizações, haja vista que o contingenciamento orçamentário prejudicou o pagamento de diárias. Nesse sentido, a análise restringiu-se à verificação de realização de fiscalizações para acompanhamento das metas e à efetividade de tais ações.

Quadro – Quantitativo de fiscalizações realizadas para acompanhamento das metas físicas

Siconv nº	Qte de relatórios	Último relatório	Percentual de execução	Execução financeira	Constatação
774391	11	Nº 3/2015, de 7/10/2015	80%	80,32%	Ausência de análise qualitativa, limitando-se a informar a necessidade “ <i>de alguns concertos pontuais devido aos estragos provocados pelas chuvas</i> ”. Ausência de relato do quantitativo medido pela equipe da SR-29/MSF e de referências por geoprocessamento.
777572	10	Nº 1/2015, de 17/9/2015	30,89%	62,35%	Relatórios apontam ritmo lento na execução. Prazo da vigência do contrato nº 4/2013 expirado, sem providências da SR-29. Ausência de relato do quantitativo medido pela equipe da SR-29/MSF e de referências por geoprocessamento.
806610		Nenhum relatório em 2015	Não foi possível avaliar	-	Licença ambiental prévia vencida em 16/01/2016. Contrato não incluído no Siconv, até 31/12/2015.
808487		Nenhum	Não foi	-	Licença ambiental prévia



Siconv nº	Qte de relatórios	Último relatório	Percentual de execução	Execução financeira	Constatação
		relatório em 2015	possível avaliar		vencida em 16/01/2016.
825096					Execução não iniciada. Clausula suspensiva
822792					Execução não iniciada. Clausula suspensiva não cumprida.

Fonte: Consulta Relatórios de Acompanhamento elaborados em 2015, extraídos do Siconv em 29 de abril de 2016.

Acerca do acompanhamento da execução financeira, foram analisados os convênios para os quais foram efetuados repasses em 2014 e 2015:

Quadro – Resumo da atuação da SR-29/MSF no acompanhamento da execução financeira dos convênios vigentes em 2015

Siconv nº	Constatação
774391	Consta no Siconv, apenas o relatório de acompanhamento do fiscal financeiro nº 1395/2014, elaborado em 11 de setembro de 2014, demonstrando a ausência de providências da SR-29/MSF. Inclusive, verificou-se a existência de relatórios de execução (prestação de contas parciais) elaborados pelo Conveniente em análise pela Concedente desde 19 de setembro de 2014.
777572	Consta no Siconv, apenas o relatório de acompanhamento do fiscal financeiro nº 1552/2014, elaborado em 30 de outubro de 2014., demonstrando a ausência de providências da SR-29/MSF. Inclusive, verificou-se a existência de relatórios de execução (prestação de contas parciais) elaborados pelo Conveniente em análise pela Concedente desde 15 de outubro de 2014.
808487	Nenhum relatório de acompanhamento financeiro foi emitido, contudo houve repasse de 20% dos recursos. Autorização para pagamento de duas parcelas no valor de R\$ 725.829,20, anulada. Em 27/10/2015 foi repassado R\$ 295.367,55, desconsiderando o cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho (processo 54141.000310/2014-52, fl. 293).
806610	Ausência de integralização de contrapartida sem que a SR-29/MSF notificasse o Conveniente. Nenhum relatório de execução foi apresentado pela Conveniente, contudo houve repasse de 38,90% dos recursos.

Fonte: Consulta Relatórios de Acompanhamento elaborados em 2015, extraídos do Siconv em 29 de abril de 2016.

Os relatórios de acompanhamento referem-se aos documentos extraídos a partir da consulta do Siconv “Acompanhamento e fiscalização - Listar Relatório de Acompanhamento”. Os relatórios de execução referem-se aos documentos e pareceres extraídos a partir da consulta do Siconv “Consultar Pré-Convênio/Convênio – Execução Conveniente – Relatórios de Execução”.

Embora verifique-se evolução acerca do registro de informações e documentos no Siconv, em relação a exames efetuados em 2013 e 2014, em análise à concessão dos convênios, execução, prestação de contas e acompanhamento e fiscalização no Siconv, foi evidenciado que todas as celebrações analisadas descumprem parcial ou totalmente os normativos vigentes e chamamentos públicos aos quais estão vinculados os convênios, dentre outros:

Quadro – Convênios vigentes com pendências acerca de registro de documentos e informações no Siconv

Siconv nº	Constatação
774391, 777572,	Não inserção de documentos anexos às propostas.

Siconv nº	Constatação
808487, 806610, 825096 e 822792	
806610 e 808487	Ausência de comprovação no Siconv do licenciamento ambiental
777572, 806610 e 808487	Ausência de comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, com inclusão de uma simples Declaração de Pleno Exercício de Poderes à Propriedade de Imóvel, assinada em 28 de abril de 2014, que não atende integralmente a condição para celebração de convênio, em tese, pois ela acrescenta que os documentos comprobatórios são mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente.
777572, 806610 e 808487	Ausência de parecer/manifestação conclusiva do setor jurídico do órgão concedente, segundo sua respectiva competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes da Portaria Interministerial nº 507/2011 a.5) Documentos inseridos intempestivamente (Siconv nº 808487: Termo de convênio anexado em 27 de abril de 2016, quando a assinatura ocorreu em 3 de julho de 2014).
774391, 777572, 808487 e 806610	Contratos para execução do objeto expirados
774391, 777572 e 808487	Ausência de anotações de responsabilidade técnica do executor e da fiscalização para as obras de estradas e rodagem
774391, 777572, 808487, 806610, 825096 e 822792	Os fiscais responsáveis pelas análises da execução técnica e financeira não apresentaram respostas aos questionamentos do sistema: execução física do objeto do convênio em relação ao compactuado, Plano de Aplicação Detalhado (PAD) relacionado aos Documentos de Liquidação, checklist de documentação exigida referente ao processo de licitação, percentuais, contestações e recomendações.

Fonte: Consulta Relatórios de Acompanhamento elaborados em 2015, extraídos do Siconv em 29 de abril de 2016.

Ainda, em análise aos processos administrativos e documentos anexados no Siconv dos convênios nºs 774391, 777572, 808487, 806610, não restou evidenciado o cumprimento ao disposto no item 1.7.1. do Acórdão Nº 9562/2015 - TCU - 2ª Câmara para que a SR-29/MSF atente para “o disposto na Lei nº 9.452/1997, de sorte que o Poder Legislativo do município contemplado com o repasse de recursos federais deve ser tempestivamente comunicado sobre o fato, destacando que tal conduta não foi adotada em relação aos repasses federais recebidos pelo município de Petrolina/PE em 2013”.

Embora se comprove que a SR-29/MSF efetuou o acompanhamento das metas pactuadas e da execução financeira, a gestão de transferência apresenta fragilidades, dentre as quais:

- a) Descompasso entre a execução física e financeira.
- b) Atuação intempestiva na elaboração e aprovação de relatórios de acompanhamento.
- c) Ausência de elementos qualitativos nos relatórios emitidos pela equipe da SR-29/MSF. Nesse sentido, nem todos os aspectos da execução podem ser traduzidos em números, sendo necessárias análises qualitativas no sentido de contribuir com a apresentação das mudanças ocorridas a partir da execução do convênio e ajudar na avaliação do desempenho dos participantes.
- d) Ausência de transparência por falta de tempestiva e completa inserção de dados e documentos no Siconv, prejudicando as celebrações pactuadas e a execução da ação. A transparência está diretamente relacionada ao princípio da eficiência, haja vista que diante da escassez de recursos para atender a numerosas demandas, a gestão pública

passa a ocupar posição central no debate sobre avaliação de políticas públicas e os estudos sobre o assunto adquirem crescente relevância.

Causa

Verifica-se a omissão do Superintendente Regional no sentido de não implantar controles efetivos de acompanhamento das atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas pelos servidores, em desacordo com as competências atribuídas pelos art. 22 e art. 110 do Regimento Interno.

Manifestação da Unidade Examinada

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/Nº265/2016, de 11 de maio de 2016, a Unidade apresentou as seguintes informações:

“Em relação as fragilidades apontadas abaixo, cumpre registrar que não merece prosperar, pois os apontamentos remetem para os trabalhos dos fiscais físicos e financeiros da avenças que acompanham as obras e prestações de contas parciais. As constatações servem de orientação para melhoria dos controles, mas a competência e forma de acompanhamento é inerente a cada técnico/fiscal responsável.

Sobre o prazo de vigência de contrato expirado apontado nos convênios 777572/2012 e 808487/2014 certamente observado pelo fiscal financeiro na fase de prestação de contas parcial, é de responsabilidade do CONVENIENTE, que será instado a devolver os valores referentes as despesas pagas indevidamente, se estas forem detectadas pelos fiscais.

Em relação a licença ambiental prévia e outros apontamentos da CGU, se forem procedentes, pois muitas vezes os documentos válidos ainda não estão inseridos no SICONV, também serão elevados na fase de prestação de contas.

Sobre o percentual de execução financeira em relação ao percentual de execução física, cumpre destacar que, como as transferências voluntárias obrigatoriamente antecipam recursos sempre haverá esse descompasso, ou seja, diferente de contratos que o pagamento é realizado mediante atesto, os repasses das transferências jamais serão casados a execução física. Portanto, não merece prosperar o apontamento de fragilidades sobre análise de percentual de execução física versus execução financeira.

A análise comparativa desses percentuais obrigatoriamente são realizadas pelo fiscal técnico e financeiro na prestação de contas parcial que antecede a liberação da parcela vindoura, bem como, na liberação da última parcela, estritamente vinculada ao plano de trabalho, cronograma físico e de desembolso.

Em relação a constatação do convenio nº 774391/2012, que em síntese aponta que há no Siconv apenas o relatório de acompanhamento nº 1395/2014, elaborado em 11 de setembro de 2014, demonstrando a ausência de providências da SR- 29/MSF. Inclusive,



a equipe de auditoria verificou a existência de relatórios de execução (prestação de contas parciais) elaborados pelo Conveniente em análise pela Concedente desde 19 de setembro de 2014, não merece prosperar, pois outros relatórios foram apreciados pela equipe técnica da SR29(RELAÇÃO EXTRAÍDA DO SICONV ABAIXO), inclusive com rejeição de alguns. Em relação aos relatórios que constam com status de em análise pelo fiscal do concedente, informamos que existem algumas discordâncias entre o fiscal do concedente e o conveniente, em fase de discussão, mas que não ferem a legalidade do processo e podem ser sanadas e estão vinculadas a liberação da última parcela, portanto, não ensejaram danos ao erário.

[...]

Sobre a constatação do convênio nº 777572/2012, conforme tabela extraída do SICONV abaixo, constam relatórios físicos e financeiros aprovados pelos técnicos da Regional. Registramos que na execução das despesas ocorrem discussões que não podem ser resolvidas entre a concedente e conveniente até a liberação da parcela vindoura, fato que ainda não aconteceu. Outrossim, considerando o atraso na execução física, algumas medidas serão tomadas pelo gestor da concedente de forma evitar a falta de efetividade da obra.

Em relação ao apontamento da liberação de 48,75% e 38,90% dos convênios nº 808487/2014 e 806610/2014, respectivamente não merece prosperar, pois conforme frisado acima, nas transferências voluntárias as parcelas são liberadas para posterior prestação de contas, portanto o percentual liberado é condizente com o previsto no cronograma de desembolso. Somente a partir da solicitação de liberação da segunda parcela que existe a obrigatoriedade de relatórios de execução física e financeira para avaliação dos fiscais do concedente sobre a viabilidade de liberação.

Em relação ao apontamento da antecipação da parcela no valor de R\$ 725.829,20, equivoco cometido pela gestão, após constatação do erro, foi cancelada a Ordem Bancária e realizada a liberação correta da parcela no valor de R\$ 295.367,55 em respeito ao cronograma de desembolso.

Em relação a ausência de registro de contrapartida do convênio nº 806610/2014 informamos que a Prefeitura será devidamente notificada até o próximo dia 15/05/2016.

Não merece prosperar os apontamentos de não inserção de documentos anexos as propostas que geraram os convênios nº 774391, 777572, 808487, 806610, 825096 e 822792, pois foi realizada análise pelos fiscais técnicos de todos os documentos necessários a realização da análise.

Em relação a pertinência do licenciamento ambiental dos convênios 806610 e 808487/2014 os fiscais se pronunciam oportunamente no processo.

Em relação a comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel dos convênios nº 777572/2012, 806610/2014 e 808487/2012, em conformidade com a legislação é desnecessária na execução de obras de implantação e recuperação de estradas.

Não merece prosperar a constatação de ausência de parecer/manifestação jurídica das avenças nº 777572, 806610, e 808487, pois os pareceres técnicos e jurídicos foram prévios a celebração da avença.

Em relação a inserção de documentos no SICONV, constitui falhas formais na condução do processo, que são corrigidas na execução da avença e são anexadas ao SICONV na medida que são detectadas pelo NAC. Em relação ao Acórdão n.º9562/2015 informamos que todas as comunicações a Assembleia Legislativa foram devidamente encaminhadas para ciência e acompanhamento do Ente, alguns inclusive com registro no Siconv.” (sic)

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

Considerando-se que os referidos convênios foram celebrados sob a égide da Portaria Interministerial nº 507/2011, verifica-se que as informações prestadas não elidem os fatos apontados, pelas razões apresentadas a seguir:

- Ao Concedente, conforme alínea “d” do inciso II do art. 5º, cabe: *“Ao concedente caberá promover: [...] verificação de realização do procedimento licitatório pelo conveniente, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame; aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência; ao respectivo enquadramento do objeto conveniado com o efetivamente licitado; e, ao fornecimento pelo conveniente de declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade conveniente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis”.*

- Como previsto no art. 3º da Portaria Interministerial nº 507/2011, *“os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios”.*

Dessa forma, de modo a garantir a transparência da execução, a SR-29/MSF deve garantir a inserção de informações e documentos imediatamente após a ocorrência do fato/ato. Nesse sentido, além da análise por parte da equipe da SR-29/MSF os documentos devem ser inseridos no Siconv, inclusive os pareceres técnicos e jurídicos (PFE), licenças ambientais, documentos acerca propriedade dos imóveis (ou legislação que os dispense).

Ainda, a atuação do Núcleo de Acompanhamento de Convênios referente à identificação de não inserção de dados/documentos no Siconv deve ocorrer excepcionalmente, não como regra.



E, em atenção ao parágrafo primeiro do referido art. 3º “Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, serão nele registrados”.

- Ao Concedente, conforme alínea “f” do inciso II do art. 5º, cabe: “Ao concedente caberá promover: acompanhamento e ateste da execução do objeto conveniado, assim como verificação da regular aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previamente estabelecidas”. Nesse sentido, as análises devem emitir opinião suficiente acerca do plano de aplicação, cronograma físico e de desembolso.”

- Para maior clareza, destaca-se que o termo “relatório de acompanhamento” refere-se aos documentos extraídos a partir da consulta “Acompanhamento e fiscalização - Listar Relatório de Acompanhamento” e o termo “relatório de execução” refere-se aos documentos e pareceres extraídos a partir da consulta do Siconv “Consultar Pré-Convênio/Convênio – Execução Conveniente – Relatórios de Execução”. Dessa forma, destarte a inclusão de relatórios de execução, não se evidenciou a elaboração/inclusão no Siconv de relatórios de acompanhamento como apontado no quadro “Resumo da atuação da SR-29/MSF no acompanhamento da execução financeira dos convênios vigentes em 2015”.

- As impropriedades acerca do Convênio Siconv nº 777572 referem-se a exigências prévias/concomitantes necessárias à execução e não à prestação de contas. Nesse sentido, devem ser questionadas ao Conveniente ainda na fase de implemento do objeto.

- A liberação de parcela em desacordo com o cronograma de desembolso demonstra fragilidades dos controles internos.

- A ausência da notificação acerca da contrapartida prevista no convênio Siconv nº 806610/2014 demonstra fragilidades no acompanhamento financeiro.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotina acerca do acompanhamento de transferências que contemple, no mínimo: (a) os prazos intermediários para realização do acompanhamento, tais como, quantidade de dias para: elaboração e inserção de relatório no Siconv, após a realização da visita; para notificação do conveniente após expiração de prazo ou identificação de impropriedade; (b) checklist contendo documentos e informações que devem ser inseridos no Siconv; (c) as atividades necessárias para garantir a completude dos registros no Siconv, inclusive os questionários que acompanham os relatórios de acompanhamento/fiscalização.

Recomendação 2: Registrar nos relatórios de acompanhamento (medição e vistoria técnica), por georreferenciamento, a(s) localização(ões) das obras.

1.2.2.4 INFORMAÇÃO

Deficiência no controle da situação de transferências registrada no Siconv.

Fato

Foram avaliadas as rotinas de controle e cobrança das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF, no âmbito da Ação Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, sendo constatado que não houve em 2015 convênios com vigência encerrada passíveis de prestação de contas.

Contudo, em consulta às bases do Siconv, em 12 de abril de 2016, verificou-se que o convênio Siconv nº 774390 encontra-se irregularmente na situação “Aguardando Prestação de Contas”, haja vista que não ocorreu pactuação.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de comprovação da completude, fidedignidade e tempestividade dos registros efetuados no CGU-PAD acerca dos procedimentos correicionais instaurados na SR-29/MSF.

Fato

A fim de avaliar se a SR-29/MSF está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD, foi requerido à Unidade:

“15) A relação das sindicâncias/processos administrativos instaurados na unidade (PADs e Sindicâncias) em 2015, contendo, pelo menos: o número do processo, o assunto, a data da instauração, estado (em curso ou encerrado) e a data de encerramento (se for o caso).

16) A relação dos processos encaminhados para o Incra Sede com vistas a apuração de responsabilidade (PADs e Sindicâncias) em 2015, contendo, pelo menos: o número do processo, o assunto, a data de envio, estado (em curso ou encerrado) e a data de encerramento (se for o caso). ”

Contudo, a Unidade limitou-se a apresentar os seguintes documentos:

- Relatório emitido a partir do CGU-PAD acerca do Processo nº 54141.000820/2012-68;
- Mensagem de restrição de acesso ao Processo de Sindicância nº 54141.000821.2012-11;
- Mensagem de restrição de acesso ao Processo nº 54141.000378/2013-51;
- Mensagem de encaminhamento do Processo nº 54141.000378/2013-51 ao Incra Sede; e
- Mensagem de encaminhamento do Processo nº 54141.004646/2008-46 ao Incra Sede.

Face ao exposto, não foi possível avaliar a completude, a tempestividade e a fidedignidade dos dados registrados no CGU-PAD.

Causa

O Superintendente Regional não adotou providências no sentido de manter uma estrutura operacional capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares e de sindicância instaurados, monitoramento/atendimento de recomendações da CGU e a devida utilização do sistema, como determinado pela Portaria CGU nº 1043/2007, de 24 de julho de 2007, principalmente, quanto à:

- a) Não aderência aos procedimentos para utilização do sistema CGU-PAD;
- b) Ausência de gerenciamento de processos instaurados na Unidade;
- c) Ausência de monitoramento de processos instaurados a partir de recomendações da CGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item. 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

Diante da ausência de manifestação da Unidade Examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir uma estrutura operacional capaz de gerenciar os procedimentos disciplinares e de sindicância instaurados, monitoramento/atendimento de recomendações da CGU e a devida utilização do sistema, como determinado pela Portaria CGU nº 1043/2007, principalmente, quanto à: a) Aderência aos procedimentos para utilização do sistema CGU-PAD; b) Gerenciamento de processos instaurados na Unidade; c) Monitoramento de processos instaurados a partir de recomendações da CGU, inclusive com atualização do Sistema Monitor; e d) Gerenciamento das informações registradas no CGU-PAD por mais de um servidor.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

O Relatório de Gestão não contém todos os conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 147/2015.

Fato

A Superintendência Regional do Médio São Francisco – SR-29/MSF deixou de apresentar informações requeridas pela Decisão Normativa TCU 146/2015, 30 de



setembro de 2015, e pela Decisão Normativa TCU 147/2015, 11 de novembro de 2015, no Relatório de Gestão apresentado no Sistema e-Contas pertinente à prestação de contas do exercício de 2015, conforme a seguir relacionadas:

Quadro – Informações não apresentadas no Relatório de Gestão 2015 da SR-29/MSF

Item/Normativo	Item não apresentado
1- Apresentação “As principais dificuldades encontradas pela Unidade para a realização dos objetivos no exercício de referência”	Não apresentado
2.1 - Identificação da Unidade	Deixou de informar que está vinculada ao Poder Executivo.
3.1.1	Não constam os títulos do item e do subitem e numeração 3.1.1.i. descrição ii. Análise, Página 18 com o item 3.3.2
3.3.1.i - Após o preenchimento do quadro, deve-se proceder à análise crítica da execução física e financeira das ações da LOA ligadas ao macroprocesso em pauta. Tal análise deve abordar os seguintes tópicos: 1. Breve descrição dos resultados da execução das ações finalísticas da superintendência no exercício; 2. Análise crítica da execução física e financeira das ações, conforme metas estabelecidas; 3. Reflexos de contingenciamentos sobre os resultados das ações (financeiros, judiciais, operacionais, legais, climáticos, etc.); 4. Reflexos dos restos a pagar na execução das ações; 5. Estratégias de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados que se apresentaram abaixo do esperado.	2. Análise crítica da execução física e financeira das ações, conforme metas estabelecidas, principalmente acerca do Termo de Parceria Siafi nº 751754, que apresentou atraso no cronograma físico por deficiência na capacidade operacional da Conveniente. Não apresentou as estratégias de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados que se apresentaram abaixo do esperado. No item 3.3.1.i, não restou clara a previsão e execução da meta 210U, por meio do convênio 751754/2010, haja vista que a própria SR29 apresentou documentos que contradizem as informações prestadas no Relatório de Gestão 2015.
3.3.1.ii. Após o preenchimento do quadro “Rendimento na análise de processos de certificação de imóveis rurais durante o exercício de 2015”, deve-se proceder à análise crítica da execução física e financeira das ações da LOA ligadas ao macroprocesso em pauta. Tal análise deve abordar os seguintes tópicos: 1. Análise crítica do rendimento na análise de processos de certificação de imóveis rurais durante o exercício, destacando estratégias de correção de possível baixo rendimento e planejamento para o próximo exercício; 2. Estratégia de atuação em regiões onde o grau de conhecimento apresenta-se mais baixo; 3. Estratégia de atuação quanto aos procedimentos de atendimento aos processos de certificação de imóveis rurais a que se referem a IN Incra 82/2015 e a NE Incra 96/2010, ou norma que as alterar, incluindo os processos de comunicação com cartórios e processos de notificação de proprietários de imóveis rurais abrangidos pelos requisitos do artigo 10 do Decreto nº 4.449/2002 4. Estratégia de atuação e programação para atendimento da 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; 5. Planejamento da atuação da superintendência para georreferenciamento do passivo de imóveis existentes em seu patrimônio, avaliação quantitativa e qualitativa das atividades de georreferenciamento empreendidas no exercício; 6. Cronograma executivo de georreferenciamento do	Não detalha a estratégia de atuação e planejamento para execução a partir de 2016. Acerca do cronograma executivo limitou-se a informar “Este cronograma executivo tem que ser realizado em conjunto com as chefias das divisões de Desenvolvimento, Fundiária e Obtenção para melhor planejarmos esta ação racionalmente, que envolve vários nuances, como orçamento, financeiro, pessoal, equipamentos, veículos, etc. e que, portanto, afetam toda a estrutura organizacional e operacional do Órgão”



Item/Normativo	Item não apresentado
passivo de imóveis	
3.3.2.i.2. Estratégias de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados que se apresentaram abaixo do esperado.	Não apresentou
3.3.2.ii 1. Análise crítica do planejamento e resultados obtidos nas atividades de vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, destacando os números obtidos e o planejamento para o próximo exercício; 2. Demonstração do planejamento e resultados obtidos para elaboração de Estudo de Capacidade de Geração de Renda 3. Resultados de obtenção de terras por região de interesse da SR (conforme resultados dos estudos empreendidos pela SR e enviados à Diretoria de Obtenção), destacando as modalidades de obtenção utilizadas, os custos médios aplicados por hectare e as justificativas do gestor; 4. Análise crítica e orçamento projetado para providências de implantação e manutenção dos Projetos de Assentamento criados no exercício, incluindo serviços de topografia, elaboração de PDA/PRA.	Não detalha a estratégia de atuação e planejamento físico e orçamentário para execução a partir de 2016. Acerca do Estudo de Capacidade de Geração de Renda limitou-se a informar que “certamente repercutirão diretamente na execução de exercícios subsequentes, propiciando a melhoria dos índices, qualidade, padronização, agilidade e eficiência na elaboração das peças técnicas relacionadas aos serviços de obtenção de terras”. Não apresentou os custos médios aplicados por hectare.
3.3.2. vi. Neste item, deve-se demonstrar, por meio a situação de atendimento ao cronograma de levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados no exercício de 2015 e nos anteriores para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas, conforme determina o item 9.2.6 do Acórdão TCU n. 557/2004 – Plenário, transcrito abaixo: (...) Além disso, devem-se informar, também, no quadro “demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência conforme Decreto 433/1992”, os valores registrados nas contas contábeis correspondentes.	Limitou-se a apresentar cronograma desatualizado, sem cumprir o disposto nas orientações do TCU, inclusive aponta como fonte dos dados o relatório de gestão de 2014
3.3.2.vii. A análise deve ser elaborada destacando os seguintes tópicos: 1. número de pessoas inscritas no PNRA ainda não atendidas (passivo) na jurisdição da superintendência e os custos projetados para o assentamento deste contingente; 2. principais resultados obtidos na criação de projetos de assentamento, na seleção e no assentamento de famílias contempladas no PNRA no exercício e planejamento para o próximo exercício; 3. resultados obtidos na exclusão de beneficiários fora do perfil da reforma agrária e ainda atendidos pelo Programa; 4. resultado das ações empreendidas pela SR para dar publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, conforme determina o item 2.8 do Acórdão nº 753/2008 - Plenário.	Não apresentou as informações que atendam efetivamente as orientações
3.3.3.i Estratégias de intervenção a serem adotadas para melhoria de resultados que se apresentaram abaixo do esperado	Não apresentadas.
3.3.3.iv. 1. Crédito Instalação: a. reformulação, planejamento e concessão de créditos instalação e a cobrança desses créditos; b. planejamento para cobrança do passivo de crédito	Não restaram claros os esclarecimentos/justificativas, que possibilitem identificar as causas de insucessos no desempenho da gestão de saneamento e cobrança de créditos instalação.



Item/Normativo	Item não apresentado
instalação no exercício, meta estabelecida para o exercício, análise das intervenções efetuadas na gestão e seus resultados para o atingimento da meta do exercício, bem como a previsão para o final do PPA 2012-2015.	Não apresentou providências previstas/adotadas a fim de sanar problemas de gestão identificados na análise situacional da gestão de saneamento e cobrança de créditos instalação.
6.1. Deve ser preenchida também tabela com os valores correspondentes aos valores de 2014, de 2015 e as previsões para 2016, bem como observações breves sobre a metodologia utilizada para agregar e calcular os valores informados, no campo imediatamente abaixo. Os valores devem estar em R\$ milhares.	Não apresentou planejamento para 2016.
6.3.1 Neste item, o gestor deve elaborar análise sobre as providências tomadas para a gestão dos créditos concedidos a beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária no âmbito de sua SR e registrados na conta 1.2.2.3.1.00.00 (Empréstimos Concedidos), considerando a edição da Medida Provisória 636/2013, convertida na Lei 13.001/2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica, além de outras providências. A análise deve abordar os seguintes tópicos: ☐ saneamento processual dos processos individuais do beneficiário ☐ estágio de implementação do Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI) ☐ análise crítica do volume de remissões, renegociações, liquidações e inadimplências das dívidas ☐ estágio da evidenciação contábil dos créditos ☐ explicação sobre como está sendo a realizada a rotina contábil para registro da remissão das dívidas a que se referem a medida provisória ☐ outras informações julgadas relevantes Além disso, o gestor deverá trazer balanço demonstrativo da variação do saldo da conta 1.2.2.3.1.00.00 (Empréstimos Concedidos) no âmbito da SR em relação ao exercício anterior, indicando pelo menos o saldo da conta em 31/12/2014, o saldo da conta em 31/12/2015 e a variação no exercício de 2015.	O quantitativo 6.3.1 indica total de 43.000 créditos a serem saneados e 1.078 remidos em 2015. Contudo, durante os trabalhos executados por meio da OS 201411345, a SR 29 informou que seriam 40.061 processos e 1.087 remidos. Apresentar o quantitativo e valor dos créditos pendentes no início de 2015; o quantitativo e valor de processos individuais saneados em 2015 e quantitativo e valor dos créditos (antigos) cadastrados no SNCCI. Não apresentou novo cronograma para saneamento dos créditos instalação a partir de 2016. Segundo as orientações para elaboração do relatório de gestão, o item 6.3.1 deveria apresentar “análise sobre as providências tomadas para a gestão dos créditos concedidos a beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária no âmbito de sua SR e registrados na conta 1.2.2.3.1.00.00 (Empréstimos Concedidos), considerando a edição da Medida Provisória 636/2013, convertida na Lei 13.001/2014, que dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos em que especifica, além de outras providências. Não apresentou relato acerca de cada questão (saneamento, análise crítica, estágio de evidenciação contábil, rotina contábil). Principalmente, acerca das remissões e valores devolvidos aos Incra em razão da Portaria nº 352/2013 haja vista a informação prestada no RG.
8.3 Acerca dos dados apresentados no item 8.3.1, apresentar tabela com o número Siafi/Siconv da transferência, valor liberado, valor comprovado, situação prestação de contas (não apresentada, não analisada, analisada, aprovada, não aprovada, TCE instaurada)	Não consta a informação referente a não prestação de contas do Termo de Parceria 723149, atrasada há mais de 1.000 dias

Fonte: Exames efetuados pela CGU, a partir de análise acerca do Relatório de Gestão 2015, em 20 de abril de 2016.

As falhas foram encaminhadas à SR-29/MSF, que por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº264/2016, de 10 de maio de 2016, apresentou as seguintes informações:



“Sobre o Item 1 (Apresentação): Concordamos com o apontamento. No entanto, o que temos aqui é um erro material de pequena relevância, ou seja, um ato totalmente sanável, e que teve mudança de nomenclatura apenas em 2015, denominação essa que na própria solicitação de auditoria nº 00215100096201665-04 no item 1 – Apresentação, temos a seguinte descrição: ‘as principais dificuldades encontradas pela Unidade Jurisdicionada (UJ) para realização dos objetivos no exercício de referência’. Ou seja, utilização do termo Unidade Jurisdicionada (UJ) em detrimento da Unidade Prestadora de Contas (UCP). Contudo para a efetiva correção é necessária nova abertura no sistema e-contas TCU.

Item 2 (Visão Geral da Unidade Prestadora de contas): Poder ao qual está vinculado a UCP é ao Poder Executivo.

Item 3 (Planejamento Organizacional e Desenvolvimento Orçamentário Operacional): Realmente na descrição do item 3.1.1 i deveria estar: ‘i. Descrição: Promover a democratização do acesso à terra, com ações de reforma agrária e fundiária, observando as especificidades de cada território e bioma e a função social da propriedade, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável, a superação da pobreza e a paz no campo’.

Já sobre o Item 3.3.2 da página 18 - Teve o atendimento no subitem ii. Demonstração da estratégia local para a prospecção de terras públicas e privadas para utilização no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) na página 41

Item 3.3.2.i: A Unidade no seu planejamento para 2016 está incluindo a execução de ações preliminares que influenciam nos resultados da Divisão, tais como atualização do Diagnóstico Regional das áreas prioritárias, atualização da Planilha de Preços Referenciais de Terra (PPR) e a consequente elaboração do Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), ação já em execução.

Outras ações estratégicas:

Publicação de Edital para aquisição de imóveis por compra e venda (Dec. Nº 433/92).

Aquisição de imóveis de forma não onerosa (adjudicação e expropriação).

Busca de imóveis em potencial para obtenção utilizando informações do SNCR.

Atualização cadastral dos beneficiários da reforma agrária no SIPRA.

Atualização de informações sobre acampamentos existentes de demandantes do PNRA com posterior inserção no SIPRA.

Verificação e retificação de possíveis inconsistências das informações constantes no SIPRA em relação aos processos de criação de Projetos de Assentamento.

Providências para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).

Melhoria da disponibilidade de veículos.

Item 3.3.2.ii: A estratégia de atuação da Divisão foi concebida levando em consideração a disponibilidade orçamentária para o ano de 2016 definido pelo INCRA Sede, associada as demandas pré-existentes e em consonância com os recursos humanos e materiais existentes. Segue, em anexo, planilha contendo o plano de metas pactuado com o INCRA Sede para o ano de 2016.

O Estudo de Capacidade de Geração de Renda, de acordo com IN Nº 83/2015, será elaborado de forma regionalizada, conforme metodologia aprovada pela Câmara Técnica da SR(29) para confecção do RAMT. Desta forma, foram estabelecidas quatro regiões de referência, ou seja, Sertão do Araripe / PE, Sertão do São Francisco / PE, Sertão do São Francisco / BA e Petrolina / PE. Por questão de economicidade e em conformidade com a citada norma, os ECGR's serão elaborados à medida que forem executados trabalhos de campo para obtenção de terras (vistorias e avaliações). É importante registrar que o normativo supra dispensou a elaboração do ECGR individualizado (por imóvel em obtenção), in verbis:

'Art. 9º...

§ 2º A elaboração do ECGR individualizado somente será exigida nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na respectiva PPR - Planilha de Preços Referenciais de Terras. '

Em relação a Custo Médio por hectare, apesar de não ter sido concluído nenhum processo de obtenção oneroso no período, foram realizadas avaliações dos seguintes imóveis:

Fazenda Cocos – Município de Parnamirim / PE. Valor médio por hectare: R\$ 300,41.

Fazenda Jatobazinho – Município de Petrolina / PE.

Valor médio por hectare: R\$ 236,11.

Fazenda Patos – Município de Sta. Maria da Boa Vista / PE.

Valor médio por hectare: R\$ 356,12.

A implantação de Projetos de Assentamento, a cargo da Divisão de Obtenção de Terras, envolve as atividades de cadastro, seleção e homologação de famílias para o PRNA. As atividades de infraestrutura, topografia, PDA e PRA são de responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos.

Item 3.3.2.vi.: Demonstração da situação do registro dos imóveis desapropriados no período de 09 a 13 de maio de 2016, Servidores das Divisões de Obtenção de Terra e Administração, da SR(29), estão recebendo capacitação, em Salvador/BA, para o registro contábil e patrimonial (SPIUNET – Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União) dos imóveis obtidos. Os Servidores foram designados por meio da Ordem de Serviço INCRA/SR-29/GAB Nº 033/2016.

Item 3.3.2.vii.: Estratégia de atendimento do público-alvo da reforma agrária com base no registro do SIPRA, existem 144 acampamentos, com 9.463 inscritos, entretanto a quantidade de cestas básicas que são fornecidas às famílias acampadas pelo INCRA/CONAB é de 4.366 famílias. Está planejada vistoria a todos acampamentos existentes visando a atualização cadastral das famílias acampadas, que seria o passivo imediato a ser atendido.

No ano de 2015 foram criadas 61 novas vagas no Estado da Bahia, em 02 Projetos de Assentamentos e 41 novas vagas no Estado de Pernambuco, em 05 Projetos de Assentamento.

A exclusão de beneficiários da reforma agrária que supostamente não atendem aos critérios de elegibilidade para o Programa, dependerá de uma nova avaliação considerando a edição do Decreto Presidencial N° 8738/2016 que “Regulamenta a [Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993](#), e a [Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014](#), para dispor sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, e dá outras providências.”

A Divisão de Obtenção de Terras não atua diretamente no processo de Titulação de Beneficiários. ” (sic)

Mediante o Ofício INCRA/SR-29/G/N°266/2016, de 10 de maio de 2016, apresentou as seguintes informações:

“Item 3.3.1.i

A conveniente não conseguiu atingir as metas pactuadas e também não executou conforme o cronograma, fato comprovado no parecer final da concedente que está em fase de conclusão e será brevemente acostado ao processo para fins de concluir a prestação de contas da execução física. Após, os autos serão enviados para o setor responsável efetuar a prestação de conta da execução financeira, e, então, encaminhado ao Gestor para que adote as providências cabíveis em face da conveniente, caso resultem necessárias.

A Concedente adotou a estratégia de sempre se comunicar com a Conveniente através de seus acompanhamentos e fiscalizações por meio de comunicação oficial e correios eletrônicos, além de contatos via telefone, sempre buscando a melhoria dos resultados do convênio. A Conveniente atendeu a maior parte das solicitações, mas não todas, conforme pode-se observar os OFÍCIO INCRA N°464/2015/SR- 29/MSF/GAB de 15 de outubro de 2015 e OFÍCIO/INCRA/G/N°475/2015 de 26 de outubro de 2016, reiterados pelo OFÍCIO/INCRA/G/N°498/2015, na data de 9 de novembro de 2015, que não foram atendidos. (ANEXO 01) Sobre a contradição aponta acerca das informações apresentadas no relatório de gestão, cabe explicar que de acordo com o consta, o convênio tem por objeto o cadastro, georreferenciamento e emissão de títulos de propriedades rurais identificadas nos municípios de Ferreiros/PE e Araripina/PE, estabelecendo como meta física uma área total de 193.900,00 (cento e noventa e três mil) hectares, correspondendo a aproximadamente 4.738 (quatro mil, setecentos e trinta e oito) imóveis rurais e com estimativa da emissão de 2.413 (dois mil quatrocentos e treze) títulos de propriedade.

O Convênio nº 751754/2010 foi encerrado em 01 de dezembro de 2015. Com o valor repassado na única parcela, a Concedente recepcionou e aceitou os seguintes números relacionados ao objeto, conforme pareceres finais dos fiscais técnicos, folhas 2877 a 2879 e 2887 a 2979: ·

Imóveis georreferenciados: 1.009, sendo 75 no município de Ferreiros/PE e 934 no município de Araripina/PE. Destes, os 75 de ferreiros não tiveram prosseguimento da regularização por não ter ocorrido a arrecadação das áreas devolutas em favor do Estado de Pernambuco, embora tenha sido realizado e aprovado o



georreferenciamento deles. Dos 934 identificados em Araripina, 14 embora tenham sido identificados e georreferenciados na área rural, não foram considerados para emissão de títulos por não possuírem mais vocação par atividade rural, restando, portanto, considerado para a complementação das ações de regularização fundiária 920 imóveis (lotes);

· Foram cadastros junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural: 692

· Títulos de propriedade: 290;

· Títulos de Reconhecimento de Domínios, foram 107 e outros 233 e imóveis (lotes) foram classificados como propriedades particulares, porém não registrados em nome do possuidor a justo título, daí classificados como Domínios Condicionados. Observando os dados finais do convênio 751754/2010 apresentado acima, comparemos com o quadro apresentado no Relatório de Gestão 2015, folha 23:

Descrição		Execução física		
Ação	Plano orçamentário	Unidade (produto/unidade)	Meta	Execução física
2105 – PO 01 e 02	GERENCIAMENTO E FISCALIZACAO DO CADASTRO RURAL	ATUALIZAÇÃO CADASTRAL (UND)	7.202	7.840
210U – PO 09	REGULARIZACAO FUNDIARIA DE IMOVEIS RURAIS	IMÓVEIS/POSSE REGULARIZADO (UND)	256	161

*O quadro apresenta somente Execução Física

No Relatório de Gestão 2015 , folha 24, apresenta as explicações dos dados informados, onde ‘... foram regularizados em 2015 diretamente pelo SR e indiretamente através do Convênio entre a SR29 e o ITERPE - Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (Convênio nº 751754/2010, processo nº 54.141.000557/2010-45), um total de 161 imóveis rurais, sendo 45 via direta (104,65% da meta – 43 imóveis) e 116 imóveis rurais indiretamente, correspondendo a 54,46 % da meta estipulada de 213 imóveis rurais. O referido Convênio de nº 751754/2010 foi encerrado em dezembro de 2015...’.

Comparando os dados finalístico do Convênio 751754/2010 e do Relatório de Gestão 2015, verifica-se que os dados realmente não são iguais, mas há uma explicação. O Convênio vem sendo trabalhado desde sua concepção, em dezembro de 2010, e a regularização fundiária no município de Araripina/PE está sendo executada desde então. No Convênio tivemos imóveis regularizados no andamento dos trabalhos em outros exercícios e não só em 2015, como por exemplo pode ser citado o mês de dezembro de 2014, onde através do convênio se regularizou 164 imóveis rurais e os mesmos foram contabilizados na monitoria do referido mês (ANEXO 02) e no Relatório de Gestão 2014. No ano de 2015, se continuou e finalizou o convênio, e no mês de dezembro do mesmo ano, a monitoria apresenta 111 imóveis regularizados pelo convênio (ANEXO 03), onde este dado quantitativo fez parte do valor final apresentado no Relatório de Gestão 2015, no caso 116 imóveis regularizados. Ou seja, fica evidenciado que o quantitativo de 290 títulos são o resultado de toda execução do convênio, porém, este número não foi todo produzido em um único exercício, mas sim

no decorrer da execução do convênio e conforme foram sendo apurados foram lançados no relatório de gestão no exercício no qual ocorreu.

3.3.1.ii

No Relatório de Gestão 2015 em suas folhas 14 e 15, dentro do item 3.1 - Planejamento e Resultados Alcançados, observamos o Objetivo Estratégico 02 que busca efetivar uma política de governança fundiária, com articulação interinstitucional e federativa, por meio de instrumentos de conhecimento e gestão da estrutura fundiária, do regime de propriedade, do uso de terra e dos recursos naturais, levanta-se a informação de que a demarcação topográfica em projetos de assentamento teve como maior dificuldade a restrição orçamentária para execução de perímetros e demarcação de lotes, onde somente foram demarcados dois (2) projetos de assentamento e que por causa do resultado obtido em 2015 foi solicitado recurso orçamentário para fins de contratar empresa especializada com propósito de atender um número bem superior de projetos no exercício 2016. Cabe destacar que a realização dessa demanda estará diretamente atrelada à disponibilidade orçamentária que deverá ser concedido pelo INCRA/Sede.

Abaixo segue quadro apresentado no Relatório de Gestão, folha 15, e com destaque o que se planeja realizar sobre a ação de demarcação e parcelamento de projetos de assentamento a curto, médio e longo prazo.

[...]

Mais uma vez ressaltamos que o recurso para demarcação e parcelamento de Projetos de Assentamento, embora já tenha sido solicitado ao INCRA/Sede, ficaremos condicionado a descentralização do orçamento para que possamos licitar empresa que possa executar o serviço. Destacamos que a Superintendência do INCRA do Médio São Francisco possui poucos técnicos com habilitação para a realização direta desta ação, considerando a grande demanda existente.

Informamos também que os demais meios de conhecimento da malha fundiária na jurisdição da superintendência em base cartográfica está sempre sendo atualizada, mesmo que de forma passiva, através dos dados provenientes da Certificação de Imóveis Rurais, tratativas com outros órgãos como CHESF, CODEVASF, FUNAI, SPU, Órgãos Estaduais, ICMBio etc, e demais itens já apresentado no Relatório de Gestão 2015. ” (sic)

E, por meio do Ofício INCRA/SR-29/G/Nº266/2016, de 10 de maio de 2016, apresentou as seguintes informações:

“Item 3.3.3.i:

a) Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária

Para o exercício de 2015, a meta estabelecida foi de 9.947 famílias, de acordo com os contratos celebrados com três empresas especializadas no exercício de 2014 e resultante da chamada pública realizada, também realizada no exercício de 2014. Os

referidos contratos foram renovados em outubro de 2015, visando manter a continuidade dos serviços prestados às famílias assentadas na área de atuação da SR/29.

Do total de famílias previstas para serem atendidas em 2015, ao final do exercício restou apurado que foram efetivamente atendidas, a partir de dados extraídos do SIATER, 8.379, correspondendo a 84,23% da quantidade prevista. Quanto à execução financeira do exercício, considerando que os contratos foram celebrados em outubro de 2014, ou seja, no final do exercício, a maior parte dos recursos foram disponibilizados naquele exercício ingressando no exercício relatado em restos a pagar não processados. Somando-se estes com a provisão disponibilizada em 2015, foram alocados R\$ 10.608.783,54, dos quais foram executados R\$ 8.345.911,32, correspondendo a aproximadamente a 79% dos recursos.

Cabe destacar que o fato motivador do não atingimento do total de famílias previstas está diretamente relacionado ao elevado índice de evasão dos projetos de reforma agrária criados na área do semiárido. Desse modo, como estratégia para se conseguir a plenitude da execução do número de famílias previstas nos contratos, a SR/29 deverá atuar buscando inserir novas famílias nas vagas surgidas em decorrência das evasões.

Tal Ação e seus Planos Operacionais (PO) 02, 03 e 04 se enquadram dentro da sistemática de monitoramento como Ação Continuada, onde o atendimento da família, independente da conclusão do cronograma de execução do contrato, por si só, já é contabilizado para meta física.

b) Educação de Jovens e Adultos no Campo e Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária.

Os recursos que foram utilizados durante o exercício nestas ações se deram em decorrência da continuidade da parceria firmada com o Instituto Federal de Educação – IF Sertão para ministrar o curso de Técnico em Agropecuária. Pelo Termo de Execução Descentralizada com o IF Sertão, voltado para atender alunos no sistema de Educação de Jovens e Adultos – EJA, firmado através do TED Nº 54141.001805/2013-18, teve por meta física atender 40 educandos e com prazo de vigência, inicialmente, estabelecido entre 2012 a 2015. Durante o exercício de 2015 foram realizadas visitas e reuniões de acompanhamento quando foi constatado o pleno andamento das atividades, no entanto, em decorrência de greves no Instituto Federal, a conclusão do curso ocorreu em fevereiro de 2016, formando 21 educandos.

Ainda durante o exercício de 2015 e visando atender e alcançar um maior número de possíveis beneficiários, foram celebrados e para serem iniciados a partir de 2016, com a Universidade do Vale do São Francisco - UNIVASF, três (3) novos Termos de Execução Descentralizado para abertura de três cursos no âmbito de atuação da SR/29. Sendo dois (2) em graduação, com 50 vagas para o curso de Licenciatura em História, 50 para Licenciatura em Ciências Sociais e um (1) de pós-graduação, com 50 vagas para Especialização em Educação no Campo, atendendo, destarte, o programa de Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária.

c) Brasil Sem Miséria – Documentação da Trabalhadora Rural.

Os trabalhos de documentação da trabalhadora rural obteve um satisfatório número de atendimento de beneficiários do PNRA. Desse modo, o objetivo é manter a infraestrutura que tem dado suporte a execução da atividade para que continue alcançando o êxito até então atingido.

d) Supervisão e Fiscalização da Concessão do Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária.

A meta estabelecida para esta ação era supervisionar 262 créditos no ano de 2015, e a execução física superou em mais de quatro vezes o pactuado no exercício, com total de 1.264. Embora com o advento da Lei 13.001/13 e o Decreto nº 8.256, de 26 de maio de 2014, o INCRA não mais conceda créditos das modalidades antigas, porém ainda existem recursos depositados em contas de associações que a SR/29 vem providenciando a fiscalização e supervisão. Em 2015 a SR/29 trabalhou a aplicação das modalidades antigas em 32 projetos de assentamentos. Durante o exercício foi concluída a aplicação dos créditos em três projetos e, considerando que o prazo para aplicação dessa modalidade encerra-se no final do exercício de 2016, o remanescente deverá, necessariamente, ser concluído no atual exercício ainda considerando que todos estavam em execução e alguns em fase conclusão.

e) Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol

Para o exercício apesar de não ter sido estabelecido meta física, durante a execução tentou-se celebrar convênio com a Prefeitura de Petrolina, tendo por objeto a construção de agroindústria para o Projeto de Assentamento Mandacaru, com disponibilidade orçamentária de R\$ 600.000,00. Embora o recurso tenha sido empenhado à celebração da avença não foi possível em decorrência da impossibilidade da transferência de recursos ao Município, por razão de pendências na regularidade fiscal que não foi saneada até o final do exercício por parte da proponente.

Considerando que tem sido fato comum deixar de celebrar convênios com entes municipais por falta de regularidade fiscal das proponentes, a SR/29 estudará a possibilidade de utilizar outros tipos de instrumentos de parceria, a exemplo de acordo de cooperação técnica que não importam na transferência de recursos, cabendo aos entes apresentarem somente o projeto básico para que o INCRA/SR/29 execute, visando, destarte, melhorar a concretização da meta. Quanto a execução financeira, dos recursos disponíveis, R\$ 600.000,00 foi empenhado e inscrito em resto a pagar, no entanto, terá o empenho anulado no exercício de 2016 por não celebração do convênio. O restante, parte inscrita em restos a pagar, são para aquisição dos 100 Kit's para montagem de barracas em feiras livres. Quanto aos valores executados, foram com parte do material de aquisição dos referidos kit's e com despesas correntes.

f) Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento

Embora não tenha sido estabelecida meta física para esta ação, durante o exercício foram executadas ações de vistorias em áreas solicitadas para cessão e/ou concessão,

bem como inspeção em alguns projetos de assentamentos para fins de apurar a ocorrência de construções sem a formalização dos processos. Considerando que existem diversas solicitações de cessão e/ou concessão de áreas e a dificuldade operacional e financeira para atender de imediato toda a demanda, restou acordado com a PFE e Gabinete da Superintendência que será dada prioridade às solicitações que tenham por objetivo a implementação de serviços básicos para as comunidades, tais como postos de saúde, escolas, quadras esportivas.

g) Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento

A estratégia para promoção da infraestrutura básica nos assentamentos, nos últimos anos, definida pela direção central no INCRA/Sede, está focada na transferência da execução das respectivas obras e serviços para os diversos entes supostamente mais qualificados que o INCRA na implementação das mesmas. Desta forma, as regionais do INCRA têm a missão de qualificar a demanda e encaminhar para os entes parceiros para efetivação, com ou sem repasse de recursos orçamentários da Autarquia.

A promoção de habitação nos Projetos de Assentamento, desde 2013, ano da edição da Portaria Interministerial Nº 78, que incluiu os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, entre os beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, vem sendo conduzida de modo a viabilizar o dos beneficiários do PNRA que ainda não possui habitação ou carecem de reforma das construídas para o acesso ao PMCMV.

No âmbito de atuação da Superintendência Regional do INCRA no Médio São Francisco – SR/29, após superação das dificuldades encontradas pelas Entidades Organizadoras, responsáveis pela intermediação entre os beneficiários do PNRA e Caixa Econômica Federal, para fins de ultimar a contratação da construção das habitações, embora não tenhamos imóveis concluídos, foi possível firmar contratos para atender 116 famílias assentadas em 5 projetos de assentamentos. Ainda objetivando resolver essa situação, a SR/29 tem mantido constante diálogo com as diversas entidades organizadoras e financeiras no sentido de prestar os esclarecimentos e apoio necessário, respeitando os limites institucionais impostos pelo programa.

Desse modo, superadas as dificuldades iniciais referentes aos procedimentos formais, cria-se a expectativa de maior agilidade para o atendimento das demais famílias nos exercícios vindouros.

Quanto à questão do atendimento de energia elétrica, a situação está praticamente equacionada através do Programa Luz para Todos, sob a Coordenação do Ministério de Minas e Energia. As demandas que vão surgindo são diligenciadas para que haja o pronto atendimento.

O acesso a água nos Projetos de Assentamento, conforme decisão de governo, vem sendo promovida através do Programa Água para Todos, por meio de Convênio entre o Ministério da Integração Nacional e os Governos Estaduais, com repasse de parte dos

recursos pelo INCRA. No caso específico da Regional do Médio São Francisco, o Ministério da Integração Nacional firmou aditivo a Convênio n. 769254/2012 já existente com o Governo do Estado de Pernambuco, objetivando atender os projetos de assentamentos da SR/29.

Ocorre que a execução do Convênio vem se mostrando extremamente ineficiente, com poucos projetos executados e o conveniente, no caso, o Governo do Estado sempre reclama da falta de repasse dos recursos por parte do Ministério da Integração. Desse modo, considerando a pouca governabilidade sobre a execução do convênio e os problemas operacionais, a Regional aguarda a confirmação da constituição de um novo convênio, com objeto específico de executar obras de abastecimento d'água nos projetos de assentamentos do INCRA, para que possa efetivamente atender a demanda. Até o momento, de acordo com informações obtidas junto ao Estado, através da Secretária de Reforma Agrária e Agricultura – SARA, foram atendidos os projetos de assentamentos Monte Alegre, em Salgueiro; Água Viva, Curimatá, Mandacaru, Serra Santa e Terra da Liberdade, todos em Petrolina. Porém, sistemas implantados são de baixa qualidade e insuficientes para atender adequadamente a demanda por água nos assentamentos.

No exercício relatado a SR/29 ainda tentou, no final de exercício quando surgiu disponibilidade orçamentária, a celebração de convênio com a Prefeitura de Petrolândia, no valor de R\$ 730.000,00 tendo por objeto a construção de adutora para atender ao Projeto de Assentamento Januário Moreira e um outro convênio com o Município de Lagoa Grande, para construção de barragem visando dá suporte hídrico ao PA Abreu e Lima, no valor de R\$ 1.000.000,00, os quais não foram firmados em decorrência de pendências na regularidade fiscal dos proponentes. Os referidos valores foram inscritos em resto a pagar, porém, ante o fracasso nas avenças, necessariamente terão os empenhos cancelados.

Ainda buscando atender a demanda dos assentados, a SR/29 vem executando obras, com recursos do Crédito Instalação, Modalidade Semiárido, em vinte e três (23) projetos de assentamentos, beneficiando 918 famílias, sendo que desses, três (3) foram concluídos em 2015, atendendo 71 famílias. As demais serão atendidas no exercício de 2016. Em todos serão executados projetos para implementar infraestrutura hídrica. No entanto, cabe destacar que considerando a limitação dos créditos não é possível, na maioria dos casos, implantar sistemas bem estruturantes e quase sempre sem a possibilidade de incluir sistemas de tratamento da água.

Para o caso de infraestrutura de acesso, o INCRA/Sede publicou no ano de 2014, a Chamada Pública INCRA Nº 002/2014, com a finalidade de selecionar propostas de implantação de estradas de acesso nos Projetos de Assentamento através de convênios com as Prefeituras. Ocorre que no mês de outubro de 2015 a referida chamada foi cancelada por falta de recursos, não tendo sido selecionada nenhuma proposta. No entanto, embora tenha fracassado a Chamada Pública, a SR/29 conseguiu celebrar dois (2) convênios tendo por objeto a implantação de infraestrutura viária, um para o Projeto de Assentamento Bom Jesus, com o Município de Orocó, no valor de R\$ 300.000,00, visando atender 60 famílias e outro para atender ao Projeto de



Assentamento Abreu e Lima, com o Município de Tacaratu, no valor de R\$ 270.000,00, visando atender 400 famílias.

Ainda em execução de atividades para o atendimento de infraestrutura viária, durante o exercício relatado, a SR/29 empenhou R\$ 1.728.391,00 para viabilizar a continuidade dos convênios celebrados em exercícios anteriores com os municípios de Petrolina, para atender os projetos de assentamentos Lyndopho Silva, com 33 famílias e Nossa Senhora de Fátima, com 80 famílias e Serra Talhada, com dois convênios, um celebrado em 2012, para atender aos projetos de assentamentos Gilvan Santos, com 40 famílias; Poldrinho, 40 famílias; Bela Vista, 18 famílias e Virgulino Ferreira, com 300 famílias, o outro celebrado em 2014, visando atender aos projetos de assentamentos Timburana, 46 famílias; Três Irmãos, 13 famílias; São Lourenço, 24 famílias e Adão Preto, 8 famílias.

Por fim, deve ficar consignado que foram recebidos R\$ 89.986,70 de provisão para suporte finalista, sendo destes, R\$ 72.190,08 empenhados, dos quais R\$ 64.690,08 foram liquidados e pagos para cobrirem despesas com diárias de servidores, combustível para viaturas, além de serviços de terceiros com despesas com manutenção das viaturas e passagens aéreas, utilizados, preponderantemente, na fiscalização e acompanhamento de quatro (4) convênios de infraestrutura viária celebrados com os municípios de Petrolina, Lagoa Grande e Serra Talhada, sendo dois com esse último.

h) Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento

No planejamento da SR/29 para o exercício de 2015 não foi programada a execução de demarcação topográfica, no entanto, diante da disponibilidade de recursos para execução direta, foi realizada a demarcação dos projetos de assentamentos Pedro Paulo e Maravilha, beneficiando um total de 60 famílias, fato que justifica a utilização dos recursos, destinados a custear diárias dos técnicos, combustível e manutenção das viaturas utilizadas na execução do serviço. Ainda considerando o passivo existentes de projetos de assentamentos na área de atuação da SR/29 e a dificuldade de atender a demanda através de execução direta, no exercício de 2016 será tentada a contratação de empresa especializada para fins de execução do serviço em um número bem maior que o realizado no exercício de 2015.

i) Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento

A supervisão em projetos de assentamento, visando coibir irregularidades ocupacionais, ocorre de forma integrada envolvendo todos os Servidores da Divisão de Desenvolvimento e tem suas ações Coordenadas por uma equipe, a “Comissão de Supervisão da IN nº 71/2012” instituída especificamente para este fim. No ano de 2014, em virtude do Mem. Circular Nº 110 de 12 de março de 2014, da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento (INCRA Sede) suspendeu as atividades de supervisões a partir da comissão da IN nº 71, o que tem prejudicado bastante a execução da ação na SR/29. De acordo com o que estabelece na própria nota, somente os casos excepcionais, como denúncias de venda de lotes, após a análise pela Sede, teriam os recursos descentralizados. Por esta razão não foi estabelecida meta para o exercício relatado.



Durante o exercício relatado, por razões de denúncias que foram encaminhadas para análise e deliberação do INCRA/Sede, foi autorizada a SR/29 realizar a supervisão no PA Terra Nova, localizado em São José do Belmonte. Também, no exercício e em decorrência de acordo com a Ouvidoria Agrária Nacional – OAN, foi iniciada a supervisão do PA Antônio Conselheiro II, localizado nos municípios de Tacaratu e Petrolândia, tendo-se realizado até o final do exercício a supervisão de 328 parcelas. Assim, embora haja ordem para suspensão das atividades de supervisão ocupacional, fazendo com que não tenha se estabelecido meta para o exercício, por conta de razões excepcionais foi autorizada a execução do trabalho alcançando os números acima mostrados.

Quanto à execução financeira apresentado no exercício, considerando que foi disponibilizada uma provisão de R\$ 117.231,45, dos quais R\$ 81.243,00 eram para despesas com diárias. Destes, apenas R\$ 47.144,75 foram liquidados e pagos, cabendo esclarecer, que embora tenha havido disponibilidade orçamentária para execução de outras supervisões, estas não foram executadas ante ao fato que os recursos só foram, na sua maioria, disponibilizados no final do exercício, não tendo havido tempo hábil para execução em outros projetos de assentamento que demandam a mesma ação.

Para tentar aumentar a capacidade operacional, no exercício de 2016 além da execução efetivada diretamente pela comissão constituída para executar este serviço, será dado mais ênfase a atividade realizada pelos técnicos para que seja possível atingir números ainda maiores. ”

Face ao exposto, conclui-se que a omissão das informações não enseja conclusões equivocadas acerca dos atos de gestão praticados em 2015.

2.2 CONTROLES EXTERNOS

2.2.1 ATUAÇÃO DAS UNIDADES DA CGU - NO EXERCÍCIO

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da SR-29/MSF acerca das recomendações da CGU.

Fato

Para verificar a adequada e oportuna implementação das recomendações expedidas à SR-29/MSF, 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 dos Relatórios de Auditoria nºs 201411162 e 201411345, sendo evidenciado que as recomendações a seguir permanecem pendentes de atendimento, com prazo expirado, e impactaram a gestão 2015:

Quadro – Recomendações pendentes de atendimento com impacto na Gestão

ID	Texto da recomendação	Relatório/ Item	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório **
74872	Acerca de cada macroprocesso finalístico do Incra SR29 (Ordenamento da Estrutura Fundiária, Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento e Desenvolvimento de Projetos de Assentamento), estruturar os controles internos, com o mínimo de: a) Mapeamento dos processos; b) Análise de riscos; c) Implementação de procedimentos de controle, inclusive com desenvolvimento de indicadores e definição de rotina para a aplicação das regras de uso dos mesmos (obtenção, tratamento, formatação, difusão, interpretação), bem como para sua avaliação periódica, revisão e retroalimentação; e d) Ferramentas de informação e comunicação à Gestão.	201203476 (18,20), 201305855 (56,65)	1.1.1.1., 1.2.1.1., 1.2.2.1., 1.2.2.2., 1.2.2.3., 1.2.2.4.
88531	Até 30/08/2013, elaborar plano de contingências para cada item apontado, especificando responsáveis e prazo para execução, incluindo, entre outras providências: 1.1) Instituição e manutenção de rotinas que permitam a inserção correta e tempestiva dos dados dos bens imóveis especiais no SPIUnet, fazendo-se necessária previamente a estruturação de setor com vistas ao desempenho das atividades inerentes à gestão patrimonial da entidade; 1.2) Adoção de medidas com o fito de sanar as inconsistências existentes na base de dados do SPIUnet, no tocante aos imóveis de RIP nº 2413000255007 e 2521000575009, quanto à avaliação vencida e à inconsistência dos valores com as características do imóvel 1.3) Capacitação de pessoal designado formalmente para a correta inserção de dados no Spiunet.	201305855 (39)	1.1.1.2.
90964	Instruir os autos dos processos de criação de projeto de assentamento com todos os documentos exigidos pelas normas que regulam os procedimentos administrativos e operacionais atinentes a sua criação.	246649 (78)	1.2.1.1.
91057	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 a concessão de uso dos lotes objeto da reforma agrária e a liberação dos créditos de instalação, bem como a inserção de dados relativos aos Planos de Desenvolvimento dos Projetos de Reforma Agrária.	246649 (81)	1.2.1.1.
128478	Implementar mecanismo que permita planejamento e acompanhamento acerca de atribuições, responsabilidades e atividades demandadas e executadas por servidor/terceirizado/estagiário.	201407461 (36)	1.1.1.3. 1.2.1.2.
128482	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	201407461 (5)	1.1.1.2.



ID	Texto da recomendação	Relatório/ Item	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório **
	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.		
128483	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.	201407461 (17)	1.2.1.1
128495	Destarte as informações prestadas, os documentos indicados nos anexos XII e XIII do Ofício/INCRA/SR-29/G/Nº 644/2014, a instauração e conclusão de TCEs para as avenças em situação de inadimplente/aguardando prestação de contas: 424665, 451714, 478607, 480779, 484994, 487038, 494117, 509102, 515606, 516964, 517408, 517610, 528221, 533922, 605571, 627627, 652368 e 724139; priorizando os processos referentes aos Termos nºs 652368 e 724139 e as transferências com risco de caducidade. Ainda, providenciar atendimento às seguintes recomendações: iii) Relatório de Auditoria nº 201111909 - constatação nº 5, recomendação nº 1; constatação nº 7, recomendações nº 1 e 2. iv) Relatório de Auditoria nº 201111910 - constatação nº 5, recomendação nº 1; constatação nº 6, recomendação nº 1. v) Relatório de Auditoria nº 201203476 - constatação nº 76, recomendação nº 1; constatação nº 80, recomendação nº 1.	201203476 (16)	2.5
128495	Destarte as informações prestadas, os documentos indicados nos anexos XII e XIII do Ofício/INCRA/SR-29/G/Nº 644/2014, a instauração e conclusão de TCEs para as avenças em situação de inadimplente/aguardando prestação de contas: 424665, 451714, 478607, 480779, 484994, 487038, 494117, 509102, 515606, 516964, 517408, 517610, 528221, 533922, 605571, 627627, 652368 e 724139; priorizando os processos referentes aos Termos nºs 652368 e 724139 e as transferências com risco de caducidade. Ainda, providenciar atendimento às seguintes recomendações: iii) Relatório de Auditoria nº 201111909 - constatação nº 5, recomendação nº 1; constatação nº 7, recomendações nº 1 e 2. iv) Relatório de Auditoria nº 201111910 - constatação nº 5, recomendação nº 1; constatação nº 6, recomendação nº 1.	201111909 (5,6,7), 201111910 (5,6), 201203476 (10,76,80), 201407461 (43)	2.5.



ID	Texto da recomendação	Relatório/ Item	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório **
	v) Relatório de Auditoria nº 201203476 - constatação nº 76, recomendação nº 1; constatação nº 80, recomendação nº 1.		
143479	Instaurar imediatamente os processos dos convênios registrados como inadimplente, conforme previsto no art. 4º da IN TCU nº 71/2012. Em seguida, observar o disposto na Portaria CGU nº 807, de 25 de abril de 2013: "3.2) Após instaurada a TCE, os órgãos/entidades deverão dar imediato conhecimento do ato à SFC/CGU, pelo e - mail: sfcddpce@cgu.gov.br. 3.3) O processo de TCE deverá ser encaminhado ao controle interno no prazo máximo de 45 dias contados a partir de sua instauração".	201317137 (3)	2.5.
152934	Formalizar rotina de trabalho de verificação e aprovação nos novos processos de obtenção de imóveis rurais, para que só se dê andamento com o efetivo diagnóstico da área priorizada nos moldes do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Incra.	201411162 (3)	1.1.1.1.
152935	Proceder a levantamento da localização de todos os processos administrativos relacionados à obtenção de imóveis rurais.	201411162 (2)	1.1.1.1.
152936	Caso não logre êxito na localização dos processos, adote providências efetivas visando à reconstituição dos respectivos processos.	201411162 (2)	1.1.1.1.
152937	Apurar responsabilidades dos servidores responsáveis pela guarda dos processos não localizados.	201411162 (2)	1.1.1.1.
152938	Formalizar rotina de trabalho de verificação e aprovação que visem assegurar a observância das orientações preconizadas no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial da Autarquia no que concerne às informações necessárias à elaboração do Laudo Agrônômico de Fiscalização.	201411162 (4)	1.1.1.1.
152939	Criar <i>checklist</i> com as informações a serem prestadas nos pareceres jurídicos, especialmente no que concerne aos aspectos cadastrais e dominiais dos imóveis rurais a serem desapropriados.	201411162 (5)	1.1.1.1.
152940	Implementar rotinas de controle de modo que seja anexada a ART do engenheiro agrônomo responsável pela elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação, com respectivo comprovante de pagamento, ao processo de obtenção do imóvel rural.	201411162 (6)	1.1.1.1.
152941	Localizar e apresentar as Anotações de Responsabilidade Técnica - ART dos engenheiros agrônomos responsáveis pela elaboração dos Laudos de Vistoria e Avaliação - LVA, com respectivos comprovantes de pagamento, dos imóveis rurais referentes aos seguintes processos de obtenção: nº 54141.000125/2007-39, nº 54141.000045/2006-01, nº 4141.000972/2006-12, nº 54141.002740/2005-18, nº 54141.000838/2005-31, nº 54141.000494/2007-21, nº 54141.000233/2008-92, nº 4141.000304/2004-29, nº 54141.001310/2005-89, nº 54141.000573/2001-47, nº 54141.000070/2006-86, nº 54141.001325/2005-47 e nº	201411162 (6)	1.1.1.1.



ID	Texto da recomendação	Relatório/ Item	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório **
	54141.000654/2004-90.		
152942	Implementar rotinas de controle com fins de verificar o envio de ofício à Funai questionando sobre possível pretensão concorrente de imóvel rural a ser adquirido/desapropriado com fins de reforma agrária	201411162 (7)	1.1.1.1.
152943	Estabelecer procedimentos que visem assegurar a observância das orientações preconizadas no Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial da Autarquia no que concerne às informações necessárias à elaboração do Laudo de Vistoria e Avaliação, classificando as benfeitorias em úteis, necessárias e voluptuárias.	201411162 (8)	1.1.1.1.
152944	Criar grupo de trabalho com fins de realizar levantamento de todos os processos de obtenção de imóveis rurais (processos de vistoria) e de criação de Projetos de Assentamento que possuem inconsistência ou ausência de informações lançadas no Sipra a fim de saná-las.	201411162 (9)	1.1.1.1.
152945	Apresentar cronograma com definição de metas e prazos para realizar levantamento de todos os processos de obtenção de imóveis rurais (processos de vistoria) e de criação de Projetos de Assentamento que possuem inconsistência/ausência de informações lançadas no Sipra, de modo a saná-las.	201411162 (9)	1.1.1.1.
152946	Apresentar cronograma com definição de metas e prazos para realizar levantamento de todos os processos individuais de beneficiários do PNRA com fins de identificar os casos em que há inconsistência/ausência de informações lançadas no Sipra, de modo a saná-las.	201411162 (10)	1.1.1.1.
152947	Criar grupo de trabalho com fins de realizar levantamento de todos os processos individuais de beneficiários do PNRA que possuem inconsistência ou ausência de informações lançadas no Sipra, de modo a saná-las.	201411162 (10)	1.1.1.1.
152948	Criar <i>checklist</i> com todos os documentos requeridos na NE70, de 12 de maio de 2008, bem como de documentação comprobatória de pesquisa a órgãos governamentais com fins de verificar o atendimento aos critérios de elegibilidade definidos na NE45, de 25 de agosto de 2005, assinado pelo responsável pela instrução dos processos.	201411162 (11)	1.1.1.1.
152949	Criar grupo de trabalho com fins de realizar levantamento de todos os beneficiários de reforma agrária que não possuem Contrato de Concessão de Uso - CCU e, com base em documentação comprobatória, reconstituir os CCU emitidos e não localizados.	201411162 (12)	1.1.1.1.
152950	Instituir mecanismos de controle com fins de acompanhar os processos de obtenção de imóveis rurais adquiridos por meio de desapropriação até quando ocorra o registro definitivo da titularidade destes imóveis em nome da Autarquia.	201411162 (13)	1.1.1.1.
152951	Realizar levantamento de todos os imóveis rurais adquiridos por meio de desapropriação pelo Incra SR-	201411162 (13)	1.1.1.1.



ID	Texto da recomendação	Relatório/ Item	Item específico da Parte "achados de auditoria" do Relatório **
	29 com fins de verificar aqueles imóveis rurais que ainda não obtiveram o registro definitivo da sua titularidade em nome da Autarquia.		
152952	Adotar medidas com fins de regularizar a situação dos imóveis rurais obtidos por meio de desapropriação que ainda não obtiveram o registro definitivo de sua titularidade em nome da Autarquia.	201411162 (13)	1.1.1.1.
152953	Apresentar cronograma com definição de metas e prazos para realizar levantamento de todos os beneficiários de reforma agrária que não possuem Contrato de Concessão de Uso - CCU e, com base em documentação comprobatória, reconstituir os CCU emitidos e não localizados.	201411162 (12)	1.1.1.1.
158047	Redefinir o planejamento para a realização do saneamento e cadastramento no SNCCI dos processos individuais de concessão de Crédito Instalação que compõe o passivo acumulado do período de 1985 a 2013 da Unidade prioritariamente, de acordo com as diretrizes do Memorando Circular Conjunto DA/DD/PFE/INCRA nº 502/2011, de 11 de outubro de 2011.	201411345 (1)	1.2.1.1.
158048	Proceder revisão dos processos de concessão de Crédito Instalação objeto de saneamento e cadastro no Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI) no âmbito da Superintendência Regional, com vistas à regularização das inconsistências identificadas, assim como no sentido de detectar outras ocorrências de desconformidades.	201411345 (2)	1.2.1.1.
158049	Realizar a devida instrução dos processos listados no quadro constante do campo Fato com os respectivos Contratos de Concessão de Uso - CCU.	201411345 (3)	1.2.1.1.
158050	Aplicar, à rotina de saneamento dos processos individuais, verificação da instrução dos processos com o CCU.	201411345 (3)	1.2.1.1.
158051	Criar ou aperfeiçoar as rotinas de controle relacionadas à inserção e conferência dos dados no Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI).	201411345 (2)	1.2.1.1.

Fonte: Extração do Sistema Monitor, em 10 de maio de 2016.

Outrossim, considerando que a gestão de informações registradas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra é de fundamental importância para a definição dos rumos da política pública em execução, haja vista que o referido sistema destina-se ao tratamento, sistematização e recuperação de dados sobre os Projetos de Reforma Agrária (desde a criação até a sua emancipação), bem como, dos beneficiários (da fase de cadastro, seleção, desenvolvimento socioeconômico à titulação), propiciando desta forma o conhecimento da realidade nas áreas dos assentamentos e atuando no acesso às políticas sociais (saúde, educação, assistência, habitação) e de geração de renda (Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater, acesso ao crédito), e considerando o Acórdão nº 753/2008 – TCU – Plenário, que traz expressa determinação para que a Controladoria-Geral da União informe nas próximas contas do Incra (Sede e Unidades Regionais) a serem encaminhadas ao TCU as medidas adotadas acerca da conformidade



das informações registradas no Sipra, destaca-se que se encontram em monitoramento as recomendações relacionadas a seguir, que tratam da fidedignidade e a completude dos dados registrados no Sipra:

Quadro – Recomendações emitidas pela CGU acerca do gerenciamento de dados no Sipra

ID nº	Recomendação	Relatório de Auditoria
91059	Instruir os processos de beneficiários constantes da RB-I com toda a documentação exigida pela Norma de Execução INCRA nº 70/2008, ou outro normativo posterior.	246649
91060	Fazer identificar nas notificações emitidas aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, com base na Norma de Execução nº 70, de 12/05/2008, específica motivação das inconsistências a eles vinculadas.	246649
90964	Instruir os autos dos processos de criação de projeto de assentamento com todos os documentos exigidos pelas normas que regulam os procedimentos administrativos e operacionais atinentes a sua criação.	246649
91057	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 a concessão de uso dos lotes objeto da reforma agrária e a liberação dos créditos de instalação, bem como a inserção de dados relativos aos Planos de Desenvolvimento dos Projetos de Reforma Agrária.	246649
128483	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.	201407461
128480	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.	201407461

Fonte: Extração do Sistema Monitor, em 10 de maio de 2016.



Certificado de Auditoria

Anual de Contas



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

Certificado: 201601574

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

Ministério Supervisor: Ministério do Desenvolvimento Agrário

Município (UF): Petrolina (PE)

Exercício: 2015

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

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

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

– Resultados qualitativos e quantitativos referentes à obtenção de imóveis rurais afetados por atos e fatos prejudiciais com providências insuficientes por parte da SR-29/MSF, relativo ao Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento. (item 1.1.1.2)

– Pendências no atendimento de determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão TCU 7.742/2015 - 1ª Câmara, acerca do devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo. (item 1.1.2.1)

– Paralisação dos procedimentos para saneamento e cobrança do Crédito Instalação concedidos aos assentados no período de 1985 a 2013. (item 1.2.1.2)

– Detalhamento insuficiente dos planos de trabalho dos convênios celebrados em 2015 pela SR-29/MSF. (item 1.2.2.2)

– Fragilidades no acompanhamento da execução física e financeira a cargo da SR-29/MSF das transferências voluntárias concedidas. (item 1.2.2.3)

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.868.395-**	Chefe Divisão de Obtenção - 1/1 a 7/5/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2 e 1.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201601574
***.868.395-**	Chefe Divisão de Obtenção (1/1 a 7/5/2015) e de Desenvolvimento (8/5 a 31/12/2015)	Regular com Ressalva	Item 1.2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201601574
***.868.395-**	Chefe Divisão de Desenvolvimento - 8/5 a 31/12/2015	Regular com Ressalva	Item 1.2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 201601574
***.226.955-**	Chefe Divisão de Desenvolvimento - 1/1 a 27/4/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.2.1.2 e 1.2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 201601574
***.427.603-**	Chefe Divisão de Obtenção - 8/5 a 31/12/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2, 1.1.2.1 e 1.2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 201601574
***.693.292-**	Superintendente Regional - 1/1 a 9/12/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2, 1.1.2.1, 1.2.1.2, 1.2.2.2 e 1.2.2.3 do Relatório de Auditoria nº 201601574
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

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

Recife (PE), 13 de julho de 2016.

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

CHEFE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO
NO ESTADO DE PERNAMBUCO