

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE SÃO PAULO- INCRA/SR-08**

Exercício: 2013

Processo: 54190.001694/2014-45

Município: São Paulo - SP

Relatório nº: 201407470

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE  
SÃO PAULO

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Chefe da CGU-Regional/SP,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201407470, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Regional de São Paulo – SR (08) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 07/04/2014 a 17/04/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

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 27/11/2013, entre a Diretoria de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações da Controladoria-Geral da União e a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União, 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 DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: se as informações prestadas sobre a identificação da Unidade no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013.

A partir dos exames nas informações presentes no Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo, constatou-se que os dados relacionados à identificação da Unidade, não apresentam informações requisitadas no item 1.1 para as Superintendências Regionais do Incra, exigidas na Parte C do Anexo II à DN/TCU Nº 127/2013, quais sejam:

- 1) CNPJ: 00.375.972/0010-51; e
- 2) Endereço postal: Rua Dr. Brasília Machado, 203 – 6º andar – São Paulo/SP – CEP 01230-906.

### 2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

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

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária de todos os itens que compõem o Relatório de Gestão e Processo de Contas e foi constatada a ausência de informações requeridas pelo Tribunal de Contas da União para o exercício de 2013, a saber:

Informação não apresentada	Peça	Item/Normativo
Demonstração sucinta do alinhamento da atuação da Superintendência com o Plano Estratégico da Autarquia, contemplando:	Relatório de Gestão	Item 2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.



a) As ações e metas da superintendência como desdobramento do Plano do Incra Sede; b) seus principais aspectos, com discussão do atual estágio de implantação; c) principais resultados estratégicos previstos de curto, médio e longo prazo, incluindo comparação entre as previsões da Sede e da Superintendência.		
Estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	Relatório de Gestão	Item 3.2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Cronograma de levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados no exercício de referência do relatório de gestão e nos anteriores para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas, conforme determina o item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004-Plenário.	Relatório de Gestão	Item 3.2.4, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Informação referente ao número de pessoas inscritas no PNRA ainda não atendidas (passivo) na Jurisdição da Superintendência.	Relatório de Gestão	Item 3.2.5, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	Relatório de Gestão	Item 3.3.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.

### 2.3 Avaliação do Planejamento

Para avaliação do planejamento da SR (08), conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As ações e metas da Superintendência Regional, planejadas para o exercício, guardam consonância com o Planejamento Estratégico da Autarquia?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da Superintendência Regional requeridas no item 2.1 da Parte C do Anexo II – INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS - da DN/TCU nº 127/2013 em confronto e em exame às informações apresentadas no Plano de Ação/Operacional da SR (08) para o exercício de 2013 e às informações sobre o Planejamento Estratégico do Incra Sede constantes no respectivo Relatório de Gestão da Autarquia.

Apesar das metas regionais estarem em sintonia com o Plano de Ação da Autarquia, a apresentação das informações no Relatório de Gestão da Superintendência Regional não apresenta o alinhamento de ações e metas da SR (08) aos objetivos estratégicos da Autarquia. Assim, não há como garantir analiticamente que as ações e metas da Superintendência Regional, planejadas para o exercício, guardam consonância com o Planejamento Estratégico da Autarquia.

Um fator que fragiliza o alinhamento é a formalização tardia do planejamento: iniciado em fevereiro de 2013; a definição da primeira versão do Plano de Ação 2013 da Autarquia em junho; e a formalização da Agenda de Gestão Regional em setembro.



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

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária) estão sendo atingidos? (ii) A SR (08) estabeleceu cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas? (iii) O referido cronograma vem sendo cumprido de acordo com o planejado? (iv) A SR (08), no âmbito de sua jurisdição, tem conhecimento do número de pessoas inscritas no PNRA e não atendidas (passivo)? (v) Os controles internos administrativos relacionados à obtenção e gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR (08), são suficientes? (vi) A SR (08) vem dando publicidade, no sítio da Autarquia na Internet, à relação de beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, contemplados a partir de 2008, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo Art. 19 da Lei nº 8.629/1993, em cumprimento ao que determina o item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 - Plenário?

### Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211B - SR (08)

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

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

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

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



373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)			
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação / Plano Orçamentário	Meta Física Emissão de TDA (ha)		
211B Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
PO 01 Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0,00	0,00	Não se aplica
PO 02 Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0,00	3.013,02	Não se aplica

373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)					
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária					
Ação / Plano Orçamentário	Recursos Financeiros (R\$)				
211B Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)	Restos a Pagar Inscritos
PO 01 Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	4.708.048,01	4.708.048,01	4.708.048,01	100	0,00
PO 01 Restos a Pagar de exercícios anteriores		474.357,84	474.357,84	100	0,00
PO 02 Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	6.190.462,78	6.190.462,78	0,00	0	6.190.462,78
PO 02 Restos a Pagar de exercícios anteriores r		1.084.350,81	0,00 (Restos a pagar foram cancelados.)	0	0,00

No Relatório de Gestão não houve análise crítica dos resultados nem, tampouco, as providências a serem adotadas. Nos comentários dos gestores, foram registrados equívocos na distribuição dos recursos nos Planos Orçamentários, sem aparente distorção para a Ação.

A SR (08) não fixou metas físicas para os Planos Operacionais. Segundo a SR (08), há dificuldade na estipulação de metas, pois a ação de indenização depende do andamento processual que está sujeito a diversos recursos (declaratória, cautelar, embargos e outros).

A não estipulação de metas dificulta uma avaliação do êxito no desempenho da gestão. A situação demanda uma troca da meta física adotada por outra que se correlacione com o desempenho da gestão.

A análise da utilização dos recursos para a Ação provisionados, R\$ 10.898.510,79, e executados, R\$ 4.708.048,01, indica uma baixa execução. A manutenção de R\$ 6.190.462,78, do orçamento do exercício analisado, em Restos a Pagar fragiliza o controle sobre as políticas públicas pelo comprometimento da tempestividade da implementação dessas políticas.



A baixa execução financeira, 43 %, indica que os resultados não foram atingidos e a ausência da análise crítica dos resultados e das providências a serem adotadas prejudica a análise do resultado qualitativo da Ação e seus Planos Orçamentários.

#### Cronograma para Registro de Imóveis Desapropriados - SR (08)

Verificou-se que a Superintendência Regional não apresentou, no Relatório de Gestão de 2013, cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

Pelas informações prestadas, o acompanhamento referente às regularizações se dá dentro do processo referente a cada imóvel, não tendo sido disponibilizado cronograma consolidado dessas informações.

#### Publicidade da Relação de Beneficiários – PNRA - SR (08)

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação por amostragem aleatória, mediante o levantamento dos dados, registrados no SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), de todos os beneficiários contemplados no Programa Nacional de Reforma Agrária a partir de 2008.

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

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

#### Demanda Reprimida PNRA - SR (08)

Durante os trabalhos de auditoria anual de contas do exercício de 2013, verificou-se que a Superintendência Regional conhece satisfatoriamente a demanda reprimida (passivo) do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito de sua jurisdição.

Ademais, cumpre registrar que a SR utiliza os dados referentes à demanda reprimida (passivo) como subsídio à tomada de decisões.

Com relação aos controles internos administrativos, relacionados ao processo de obtenção e gestão das informações sobre o público alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR-08, quanto à avaliação dos riscos e procedimento de controle, foram identificados gargalos/pontos críticos relacionados à falta de recursos humanos, para obtenção e gestão das informações. Não existem servidores suficientes disponíveis para gerir tempestivamente as informações.



## 2.5 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à Ação 211A (Desenvolvimento de Assentamentos Rurais) foram atingidos? (ii) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência? (iii) As informações apresentadas pela SR (08) quanto ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento são confiáveis? (iv) A estratégia e as ações adotadas pela SR (08) estão alinhadas com a estratégia do Incra-Sede para provimento de infraestrutura nos assentamentos? (v) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na SR (08)? (vi) Qual o estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação? (vii) A restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, após o recolhimento determinado pela Portaria Incra nº 352/2013, obedeceu aos critérios estabelecidos na referida portaria? (viii) As informações apresentadas pela SR (08) quanto ao resultado das ações empreendidas para provimento de água destinado ao consumo doméstico nos projetos de assentamento estão coerentes com a respectiva documentação?

### Resultados Quantitativos e Qualitativos Ação 211A - SR (08)

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

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

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

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

373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação / Plano Orçamentário				
211A Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
PO 0A Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	Lote ou Parcela Vistoriada / Supervisionada (unidades)	550	496	90



PO 01 Supervisão e Fiscalização da Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	Crédito Supervisionado (famílias)	0	268	Não se aplica
PO 03 Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	Projeto de Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização (famílias)	2.342	0	0
PO 04 Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	Documento Expedido (famílias)	712	864	121
PO 08 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obra iniciada (famílias)	1.354	433	32
PO 09 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Serviço de Topografia Realizado (famílias)	57	3.614	6.340

373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação / Plano Orçamentário	Recursos Financeiros (R\$)			
211A Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
PO 0A Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	36.200,00	32.620,38	31.780,38	88
PO 01 Supervisão e Fiscalização da Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	84.220,70	84.046,29	59.260,84	70
PO 01 Restos a Pagar		21.014,18	18.546,18	88
PO 03 Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	2.898.439,73	1.346.363,24	29.620,00	1
PO 04 Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	31.505,00	31.357,85	28.346,31	90
PO 04 Restos a Pagar		1.237,50	0,00	0
PO 08 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	14.524.307,46	14.524.307,46	1.969.263,74	14
PO 08 Restos a Pagar		7.777.845,49	2.137.184,95	27
PO 09 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	20.332,50	20.309,71	20.309,71	100
PO 09 Restos a Pagar		94.987,46	52.971,16	56

Considerando que no Relatório de Gestão não houve análise crítica dos resultados, encaminhou-se questionamento à Unidade sobre as informações de execução física e financeira do exercício de 2013.

A SR (08) apontou como principais fatores para a baixa execução: contingenciamento de recursos e contratação tardia de fornecedores.

A análise da utilização dos recursos para a Ação provisionados, R\$ 25.490.090,02 (incluindo-se os Restos a Pagar de exercícios anteriores), e liquidados, R\$ 4.347.283,27, indica uma baixa execução, 17%. A manutenção de R\$ 19.585.568,79 em Restos a Pagar fragiliza o controle sobre as políticas públicas pelo comprometimento da tempestividade da implementação dessas políticas.





A baixa execução financeira, 17%, e o atingimento de apenas duas das seis metas físicas indicam que os resultados não foram atingidos. Segundo os gestores, a baixa execução deveu-se ao contingenciamento de recursos associado à contratação tardia de fornecedores.

#### Diagnóstico de Infraestrutura - SR (08)

Empresas contratadas realizam o levantamento dos dados para diagnóstico de Infraestrutura nos projetos de assentamento e as informações são encaminhadas ao setor de infraestrutura da Divisão e Desenvolvimento de Projetos de Assentamento da Unidade para definição das prioridades pelo Superintendente. No entanto, os trabalhos de campo ficam comprometidos pelo déficit de servidores, viaturas e recursos para deslocamentos. O armazenamento e atualização dos dados referentes ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento é monitorado pelo Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA, mas a atualização desse banco de dados também fica comprometida em função do número reduzido de servidores.

#### Cobrança do Crédito Instalação - SR (08)

Não houve no exercício de 2013, por parte da Unidade, atos de gestão relacionados à Cobrança do Crédito Instalação, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013.

A Unidade alegou falta de cronograma para execução dessas atividades; quadro escasso de servidores, falta de controle dos processos e que não tem controle do percentual de processos saneados. Também informou que até o momento o Sistema de Cobrança de Crédito Instalação não se encontra disponível para utilização.

Com relação ao cumprimento da Portaria n.º 352, de 18/06/2013 (alíneas ‘a’, ‘b’, e ‘c’, e *caput* do Inciso I do Art. 3º), que trata da imediata suspensão das operações de concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas e determina o recolhimento dos recursos financeiros do crédito instalação depositados pela Autarquia nas contas bancárias abertas para esse fim referente aos Créditos Instalação restabelecidos dos Projetos de Assentamento, restou evidenciado pelos trabalhos realizados em campo que as operações de crédito não atendem aos requisitos exigidos no normativo de regência (Inciso I do Art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013), conforme a planilha abaixo.

Código Sipra	Nome do Assentamento	Nº Processo	Modalidade de Crédito	Data Depósito Recursos em C/C	Data início Execução Crédito	Data último débito antes suspensão	Data Suspensão da C/C	Data Retomada C/C	Data último gasto C/C
SP0337	Nova São Carlos	54190.003 505/2010-45	Habitação	08/05/2012	15/03/2013	18/06/2013	27/06/2013	18/09/2013	04/02/2014
SP0337	Nova São Carlos	54190.006 255/2009-61	Apoio Inicial	13/05/2010	30/09/2010	18/06/2013	27/06/2013	18/09/2013	04/02/2014
SP0337	Nova São Carlos	54190.003 507/2010-34	Fomento	10/08/2011	29/03/2012	18/06/2013	27/06/2013	18/09/2013	04/02/2014



Código Sipra	Nome do Assentamento	Nº Processo	Modalidade de Crédito	Data Depósito Recursos em C/C	Data início Execução Crédito	Data último débito antes suspensão	Data Suspensão da C/C	Data Retomada C/C	Data último gasto C/C
SP0337	Nova São Carlos	54190.006 254/2009-17	Adicional de Fomento	10/08/2011	28/10/2012	18/06/2013	27/06/2013	18/09/2013	04/02/2014

## 2.6 Avaliação da Gestão de Recursos Humanos

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos da SR (08) teve o objetivo de avaliar se a gestão de pessoas possui processos de trabalho que buscam a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições, conforme o escopo definido e registrado nos termos dos §§ 6º, 7º e 8º do Art. 9º da DN/TCU nº 132/2013.

A força de trabalho existente não atende às necessidades da Unidade, conforme registrado em diversos itens específicos deste relatório.

O Relatório de Gestão da SR (08) cita, inclusive, na análise da Ação 211A – PO Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, que a meta para o ano de 2013 não foi atingida porque o setor responsável carece de recursos humanos capacitados e disponíveis para atender minimamente e de forma digna as famílias assentadas nos seus anseios em relação a essa ação.

A Unidade conta com 130 servidores, sendo que em 2013 houve cessão de 02 servidores para outros órgãos e ingresso de 01 servidor por concurso público.

A alternativa adotada pela Unidade para minimizar a carência de pessoal foi a contratação de prestadoras de serviços visando atender os Projetos de Assentamentos. A Unidade solicitou a autorização para a realização de concurso público ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), uma vez que o último concurso público realizado pelo INCRA expirou em 30/12/2013.

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o quadro de pessoal da SR (08) estava assim constituído no final do exercício de 2013:

Tipologias dos Cargos	Situação em Dezembro/2013
Provisão de cargo efetivo	125
	-
Ingresso por Concurso	01
Servidores Cedidos ou em Licença	02
Removidos	-
Concessão de Aposentadoria	(06)
Contratados temporariamente	-
Servidores sem vínculo com a Administração	02
Total	130

Fonte: Relatório de Gestão



No tocante à conformidade dos registros no Siape, foram analisados dados originados desse sistema e não foram registradas impropriedades nos registros.

## **2.7 Avaliação da Gestão das Transferências**

Não houve transferências voluntárias concedidas no âmbito da Ação Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, no exercício 2013.

As rotinas de controle e cobrança das prestações de contas são adequadas, mas a estrutura para seu funcionamento é insuficiente. Há falta de servidores para análise das transferências.

## **2.8 Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados**

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações relevantes apresentadas no Relatório de Gestão da UJ requeridas no item 6.2 da Parte C do Anexo II – Informações sobre a Gestão – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendências Regionais - da DN/TCU nº 127/2013, sobre a execução do cronograma adotado para os registros dos imóveis desapropriados, em confronto e em exame a informações solicitadas pela equipe sobre ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’ e aos registros contábeis, constantes no SIAFI, dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito da Superintendência Regional de São Paulo - SR (08).

Verificamos que a SR (08) ainda está em fase de levantamento das informações, referentes aos imóveis desapropriados, junto a diversos órgãos, visando o registro definitivo desses imóveis em nome da Unidade, tendo sido efetuados lançamentos na conta 1.4.2.1.1.22.64 - IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFOR.AGRAR que apresenta saldo no montante de R\$ 87.010.798,84, sendo o valor de R\$ 54.372.696,10 por movimentação no exercício de 2013, conforme consulta SIAFI2013, Balancete da UG 373066, dezembro/2013.

## **2.9 Levant./Implement. Atuação TCU - Específico CI**

No exercício de 2013, não houve Acórdãos com determinações do TCU à Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) com menção para a atuação da CGU.

## **2.10 Atuação da CGU**

Não houve registro no Relatório de Gestão da Unidade quanto à demonstração do cumprimento das recomendações do órgão de controle interno (CGU) no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior, conforme previsto no Anexo IV da DN TCU nº 132/2013 e acordado com o TCU na Ata de delimitação de escopo da auditoria anual de contas das unidades do Incra; haja vista que o TCU não relacionou, na DN/TCU nº 124/2012, a SR (08) entre as unidades que teriam as contas do exercício de 2012 julgadas por aquele Tribunal.



Considerando o exposto, não houve realização, na SR (08), de Auditoria de Gestão do exercício de 2012. As recomendações de exercícios anteriores são tratadas por meio de Plano de Providências Permanente – PPP.

## 2.11 Avaliação - CGUPAD

Os exames realizados quanto ao tempestivo lançamento de informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD evidenciaram que não há o tempestivo lançamento de informações no sistema e há deficiência na organização e arquivamentos dos processos instaurados.

## 2.12 Avaliação Controles Internos Administrativos

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

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

Área	Componente			
	Ambiente de controle	Avaliação de risco e procedimentos de controle	Informação e comunicação	Monitoramento
Gestão das informações sobre o público-alvo do PNRA	Razoável. A Unidade dispõe de normativos e capacitação de servidores.	Frágil, principalmente pela falta de servidores.	Razoável. A comunicação abrange desde os assentamentos até a administração da Unidade.	Frágil. Não há registro de acompanhamento da área pela Auditoria Interna.
Cobrança dos créditos de instalação de assentados	Frágil. A Unidade não dispõe de informações sobre o quantitativo de processos.	Frágil. A Unidade não dispõe de um processo institucional de ordenação das ações baseado em avaliação de risco.	Frágil. O Sistema de Cobrança de Crédito Instalação não se encontra disponível para utilização.	Frágil. Não há registro de acompanhamento da área pela Auditoria Interna.



Área	Componente			
	Ambiente de controle	Avaliação de risco e procedimentos de controle	Informação e comunicação	Monitoramento
Gestão de transferências	Frágil. Falta de capacitação de servidores.	Razoável. Não houve transferências em 2013.	Razoável. Não houve transferências em 2013.	Razoável. A área foi objeto de acompanhamento da Auditoria Interna.
Monitoramento das recomendações dos órgãos de controle interno	Frágil. A Unidade não dispõe de normativos internos.	Frágil. A Unidade não dispõe de um processo institucional de ordenação das ações baseado em avaliação de risco.	Frágil. A Unidade não tem um sistema apropriado para acompanhamento / registro das ações.	Razoável. A área foi objeto de acompanhamento da Auditoria Interna.
Monitoramento das determinações do órgão de controle externo	Frágil. A Unidade não dispõe de normativos internos.	Frágil. A Unidade não dispõe de um processo institucional de ordenação das ações baseado em avaliação de risco.	Frágil. A Unidade não tem um sistema apropriado para acompanhamento / registro das ações.	Razoável. A área foi objeto de acompanhamento da Auditoria Interna.

Durante o período de execução dos trabalhos de campo, ainda não estava disponível o Parecer da Auditoria Interna. O prazo de entrega do Parecer foi postergado para 31 de maio de 2014, conforme Ofício nº 7174/2014/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 25 de março de 2014. O Parecer da Auditoria Interna, encaminhado pelo OFÍCIO/AUD/Nº 13, de 30 de maio de 2014, foi recebido em 6 de junho de 2014.

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

## 2. 13 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.

São Paulo/SP, 16 de julho de 2014.

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo



## **1 REFORMA AGRARIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIARIA**

### **1.1 DESENVOLVIMENTO DE ASSENTAMENTOS RURAIS**

#### **1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

**Ausência de transferências voluntárias concedidas no âmbito da Ação Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, no exercício.**

##### **Fato**

A partir de extração de informações das transferências voluntárias, efetuadas pela UJ, nos sistemas macros, SIAFI e Siconv, não foram verificadas transferências voluntárias concedidas no âmbito da Ação Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento, no exercício 2013. O Incra/SP informou:

*“No exercício de 2013 não houve transferências concedidas no âmbito da Ação de Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento.”*

Além disso, foi verificado junto aos setores que efetuam essas transferências na UJ se ocorreram transferências no exercício, sendo que fomos informados que não ocorreram no exercício de 2013.

##### **1.1.1.2 INFORMAÇÃO**

**A Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) possui rotinas de controle e cobrança satisfatórias das transferências concedidas, mas não possui servidores suficientes para gestão dessas transferências.**

##### **Fato**

Foram avaliadas as rotinas de controle e cobrança das prestações de contas das transferências voluntárias concedidas pela UJ.

A UJ informou que a sistemática de aviso de cobrança ocorre diretamente no Portal de Convênios do Governo Federal – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV – Módulo, Prestação de Contas.

A análise é feita por servidores da Autarquia com emissão de pareceres diretamente no SICONV.

Quanto à estrutura da Unidade para gestão das Transferências, a SR (08) informou:

“Atualmente 06 (seis) servidores estão cadastrados para emissão de pareceres no sistema SICONV, sendo: 03 do setor de Infraestrutura e 03 do setor de contabilidade.

Levando-se em consideração que os servidores cadastrados no Sistema SICONV não realizam somente este trabalho, o número é insuficiente.

Os recursos materiais disponibilizados são insuficientes para o desenvolvimento dos trabalhos.”

As rotinas de controle e cobrança das prestações de contas são adequadas, mas a estrutura para seu funcionamento é insuficiente. Há falta de servidores para análise das transferências.

## 1.1.2 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

**Baixa execução física e financeira na Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais causada por contingenciamento de recursos provocando a fragilização do controle sobre as políticas públicas pelo comprometimento da tempestividade da implementação dessas políticas.**

#### Fato

Em análise ao item 3.3.1 do Relatório de Gestão, em acordo com o escopo de auditoria estabelecido com o TCU para as superintendências regionais, que traz informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, bem como suas subdivisões em Planos Orçamentários, sob a responsabilidade da SR (08), foi verificada a seguinte situação:

373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação / Plano Orçamentário				
211A Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Meta Física	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
PO 0A Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	Lote ou Parcela Vistoriada / Supervisionada (unidades)	550	496	90
PO 01 Supervisão e Fiscalização da Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	Crédito Supervisionado (famílias)	0	268	Não se aplica
PO 03 Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	Projeto de Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização (famílias)	2.342	0	0
PO 04 Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	Documento Expedido (famílias)	712	864	121
PO 08 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	Obra iniciada (famílias)	1.354	433	32
PO 09 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	Serviço de Topografia Realizado (famílias)	57	3.614	6.340





373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação / Plano Orçamentário	Recursos Financeiros (R\$)			
211A Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
PO 0A Supervisão Ocupacional de Projetos de Assentamento	36.200,00	32.620,38	31.780,38	88
PO 01 Supervisão e Fiscalização da Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas da Reforma Agrária	84.220,70	84.046,29	59.260,84	70
PO 01 Restos a Pagar		21.014,18	18.546,18	88
PO 03 Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização – Terra Sol	2.898.439,73	1.346.363,24	29.620,00	1
PO 04 Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento	31.505,00	31.357,85	28.346,31	90
PO 04 Restos a Pagar		1.237,50	0,00	0
PO 08 Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento	14.524.307,46	14.524.307,46	1.969.263,74	14
PO 08 Restos a Pagar		7.777.845,49	2.137.184,95	27
PO 09 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento	20.332,50	20.309,71	20.309,71	100
PO 09 Restos a Pagar		94.987,46	52.971,16	56

Inicialmente, cabe destacar que o Relatório de Gestão da SR (08) não apresentou a análise crítica sobre os resultados da Ação 211A no item 3.3 Desenvolvimento de Projetos de Assentamento e tampouco as estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.

Da análise dos quadros acima, é possível identificar a baixa execução física e financeira dos itens financeiramente mais relevantes nos Planos Operacionais PO 03 e PO 08.

Questionada por meio da SA nº 201407470/003, de 10 de abril de 2014, sobre as deficiências, a SR (08), por meio do MEMO/SR(08)D/Nº285/2014M, de 23 de abril de 2014, apontou como causas da baixa execução: contingenciamento de recursos financeiro por parte do Incra-Sede; empenho de recursos e celebração de contratos concentrados no último quadrimestre do ano; e também um lapso da equipe responsável pelo acompanhamento do Sistema pela não inscrição de R\$ 1.552.076,49 em Restos a Pagar, quanto à conclusão da execução física e financeira, a SR (08) informou que a conclusão deverá ocorrer durante o exercício de 2014. Além disto, observou-se intempestividade no planejamento. O Plano de Ação do Incra-Sede foi formalizado em junho de 2013 e a Agenda de Gestão da SR(08) em setembro de 2013.

Os esclarecimentos da SR (08) quanto à execução da Ação apontam os principais motivos para a baixa execução, porém não abordaram as estratégias a serem adotadas para correção de distorções nos resultados em relação às metas traçadas, particularmente com relação ao fluxo de recursos financeiros necessários para execução da ação governamental.



## **Causa**

Intempestividade no planejamento e atraso na liberação de recursos para execução do orçamento.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/2014, a Superintendência Regional informou:

*“Não há informações complementares ou contestações a fazer em relação ao fato descrito, mas entendemos que os pontos abordados, assim como as constatações e observações apresentadas no relatório – achados de auditoria, estão bem fundamentados e deveriam ser objeto de análise interna por cada Divisão, de acordo com sua competência. Em sua maioria, constituem-se de questões envolvendo planejamento e gestão, portanto não se tratam de quesitos que possam simplesmente ser respondidos pelos que executam as ações. As proposições precisam ser debatidas porque suscitam decisões que envolvem aspectos da organização de cada Divisão e também estratégias de gestão, definição de metas e monitoramento de resultados.”*

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação da SR (08) não apresentou novas informações que modificassem o fato apontado.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aprimorar a tempestividade do planejamento da SR (08) e priorizar a execução das ações em que os processos de contratação já foram finalizados de modo a obter um ritmo adequado à consecução de metas pactuadas.

## **1.1.3 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS**

### **1.1.3.1 INFORMAÇÃO**

#### **Cumprimento da Portaria Incra nº 352/2013.**

#### **Fato**

O presente item trata dos resultados dos exames relativos ao cumprimento das disposições expressas nas alíneas ‘a’, ‘b’, e ‘c’, e *caput* do Inciso I do art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/06/2013, referente aos Créditos Instalação restabelecidos dos Projetos de Assentamento, relacionados na planilha abaixo.

A Portaria trata da imediata suspensão das operações de concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas e determina o recolhimento dos recursos financeiros do crédito instalação depositados pela Autarquia nas contas bancárias abertas para esse fim para a UG 133087/DD/INCRA, ao tempo que dispõe sobre os requisitos para o restabelecimento dos recursos de operações de crédito.

A amostra encaminhada contempla os seguintes assentamentos:



ITEM	CÓDIGO SIPRA	NOME DO ASSENTAMENTO	Nº PROCESSO	MODALIDADE DE CRÉDITO	DATA REGISTRO NO SIPRA DA ASSINATURA DO CONTRATO	BANCO / AGÊNCIA / CONTA CORRENTE (Nº)	REQUISITOS NORMATIVOS OBSERVADOS (S/N)
1	SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.003505/2010-45	HABITAÇÃO	06/12/2012	BANCO DO BRASIL S/A AG 0295-X SÃO CARLOS C/C 56.107-X	S
2	SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.006255/2009-61	APOIO INICIAL	12/07/2010	BANCO DO BRASIL S/A AG 0295-X SÃO CARLOS C/C 56.107-X	S
3	SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.003507/2010-34	FOMENTO	27/12/2011	BANCO DO BRASIL S/A AG 0295-X SÃO CARLOS C/C 56.107-X	S
4	SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.006254/2009-17	ADICIONAL DE FOMENTO	27/12/2011	BANCO DO BRASIL S/A AG 0295-X SÃO CARLOS C/C 56.107-X	S
5	SP0264000	PDS PROF LUIZ DAVID MACEDO	54190.007268/2009-58	AMC - COMPLEMENTO	19/07/2012	BANCO DO BRASIL S/A AG 3437-4 C/C 17.623-0	S

Na tabela abaixo, os dados referentes ao andamento da distribuição dos créditos para os assentamentos:

CÓDIGO SIPRA	NOME DO ASSENTAMENTO	Nº PROCESSO	MODALIDADE DE CRÉDITO	NO. FAMÍLIAS QUE EFETIVAMENTE ASSINARAM CONTRATO	DATA ÚLTIMO DÉBITO EM C/C ANTERIOR À SUSPENSÃO	VALOR NECESSÁRIO PARA CONCLUSÃO DA APLICAÇÃO DO CRÉDITO (R\$)
SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.003505/2010-45	HABITAÇÃO	60	18/06/2013	365.389,14



CÓDIGO SIPRA	NOME DO ASSENTAMENTO	Nº PROCESSO	MODALIDADE DE CRÉDITO	NO. FAMÍLIAS QUE EFETIVAMENTE ASSINARAM CONTRATO	DATA ÚLTIMO DÉBITO EM C/C ANTERIOR À SUSPENSÃO	VALOR NECESSÁRIO PARA CONCLUSÃO DA APLICAÇÃO DO CRÉDITO (R\$)
SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.006255/2009-61	APOIO INICIAL	77	18/06/2013	1.000,00
SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.003507/2010-34	FOMENTO	74	18/06/2013	9600,00
SP0337	NOVA SÃO CARLOS	54190.006254/2009-17	ADICIONAL DE FOMENTO	74	18/06/2013	39.849,50
SP0264000	PDS PROF LUIZ DAVID MACEDO	54190.007268/2009-58	AMC - COMPLEMENTO	54	28/03/2013	267.053,07

Face às informações relacionadas, restou evidenciado que as operações de crédito objeto de restabelecimento dos recursos do escopo identificado atendem aos requisitos exigidos no inciso I do art. 3º da Portaria n.º 352, de 18/6/2013.

### 1.1.3.2 INFORMAÇÃO

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

##### **Fato**

Para fins de verificação do estágio atual de implementação das etapas necessárias à efetivação da cobrança dos recursos de Crédito Instalação concedidos aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA pela Superintendência Regional de São Paulo, foram requeridas à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria 20140740/001, as informações abaixo relacionadas:

#### **1) Quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados e realização do levantamento e a quantidade de processos identificados pela Unidade.**

Quanto a esse item, a Unidade informou que, no momento, não é possível precisar o quantitativo de processos administrativos de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária que tiveram acesso aos créditos instalação, em função de que os projetos de assentamento estaduais também foram e são atendidos pelo programa de crédito instalação concedido pelo INCRA, e os respectivos processos administrativos



individuais são de guarda do Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP, que é a entidade administradora dos projetos de assentamento estaduais no estado.

A Unidade estima que há um universo de 10.400 processos a serem saneados, excetuando os projetos de assentamento estaduais.

**2) Estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos, contemplando a quantidade de servidores necessária para atingir o objetivo: cronograma adotado, com as datas estabelecidas para a execução e os servidores responsáveis.**

A Unidade informou que, em decorrência de estar aguardando a publicação de ato interno do Incra, a Superintendência não estabeleceu o cronograma de saneamento dos processos administrativos, mas informou que já está sendo adotada a rotina de saneamento processual daqueles que estão em fase de concessão de crédito, com vistas à cobrança dos créditos concedidos aos beneficiários e que ainda não contabilizaram o número de processos instruídos.

A Unidade informou ainda que, dado o quadro escasso de servidores, seria necessário o adicional de no mínimo 8 servidores ou contratados, bem como a aquisição de mais equipamentos.

A Superintendência Regional de São Paulo conta atualmente com 3 servidores na área de crédito instalação e 11 funcionários contratados, sendo 3 contratos de ATER (IBS, COATER e ITESP). Dos 11 contratados, 7 atuam diretamente na sede e os demais nas unidades de atendimento aos beneficiários (Núcleos de ATER).

**3) Saneamento efetivo dos processos: informações sobre o andamento dos trabalhos de saneamento dos processos, a quantidade de processos já saneados e seu percentual em relação ao total de processos.**

A Unidade informou que não tem controle do percentual de processos saneados.

**4) Lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI: informações sobre o estágio de lançamento dos dados e da quantidade de beneficiários que já tiveram os dados lançados no sistema.**

A Unidade informou que até o momento o Sistema de Cobrança de Crédito Instalação não se encontra disponível para utilização.

**5) Cálculo dos valores devidos - informação sobre o cálculo dos valores devidos e a quantidade de beneficiários cuja dívida já foi apurada.**

Não foi possível verificar o cálculo dos valores devidos porque a Unidade informou que, em função da impossibilidade da Superintendência dar o início ao saneamento de processos administrativos individuais, a Unidade não dispõe de cálculo de valores relativos ao crédito instalação concedidos aos beneficiários, conforme estabelece a MP 636/2013.



## **1.1.4 DEMANDA SÓCIO-ECONÔMICA DO PROGRAMA**

### **1.1.4.1 INFORMAÇÃO**

#### **Diagnóstico de Infraestrutura nos Projetos de Assentamento.**

##### **Fato**

As informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade quanto ao déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos projetos de assentamento foram complementadas, para verificação da confiabilidade dos dados apresentados pela SR(08).

As fontes de informação utilizadas para levantamento dos dados para diagnóstico de infraestrutura nos projetos de assentamento são basicamente realizadas por meio de empresas contratadas para prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, sendo elas:

- Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP  
CNPJ: 03.598.715/0001-86

- Cooperativa de Assessoria Técnica e Extensão Rural - COATER  
CNPJ: 03.198.714/0001-44

- Instituto Biosistêmico - IBS  
CNPJ: 08.048.329/0001-34

Os dados são obtidos através de reuniões dos técnicos com a comunidade de beneficiários, de vistorias técnicas, seminários, bem como por meio de solicitações enviadas pelas associações e cooperativas ligadas aos beneficiários e pelas Prefeituras Municipais onde se localizam os Projetos de Assentamento.

Todas as informações e diagnósticos levantados por tais empresas são encaminhadas ao setor de infraestrutura da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento da SR-08. Ato contínuo, as informações são colocadas em planilhas separadas por projetos de assentamento e encaminhadas ao Superintendente Regional para conhecimento e definição das prioridades a serem atendidas.

O acompanhamento das obras é realizado por servidores e técnicos das empresas contratadas para prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Considerando-se as microrregiões, quanto à atualidade dos dados com referência à situação do déficit de infraestrutura nos Projetos de Assentamento, as informações utilizadas foram levantadas no primeiro semestre do exercício de 2013. Os dados são atualizados periodicamente pelas empresas que prestam serviços, bem como pelos próprios beneficiários.

Segundo a Unidade, o déficit de servidores, viaturas e recursos para deslocamentos não permitem a agilidade necessária para a realização de trabalhos de campo.

Para o armazenamento e atualização dos dados relativos ao déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento, a Unidade utiliza o Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA, no item “Relatórios Gerenciais”, no tema: “Obras, Serviços



e Créditos”, subtema “Demandas”, onde são inseridos os dados referentes às demandas de infraestruturas nos projetos de assentamento. Porém, devido ao reduzido número de servidores lotados na Superintendência Regional do INCRA no Estado de São Paulo, o banco de dados não está atualizado.

Com relação à estratégia adotada para provimento de infraestrutura no exercício, a Unidade, dentro da programação de provimento de infraestrutura nos projetos de assentamento sob sua responsabilidade, tem o contrato referente aos serviços de motomecanização para conservação de solos e estradas internas nas áreas dos projetos de assentamentos federais no estado de São Paulo e o contrato para prestação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura, incluindo elaboração de projetos, serviços de topografia, ensaios, estudos de viabilidade, licenciamentos e fiscalização dos trabalhos no âmbito do Programa de Implantação e Melhorias das Infraestruturas dos Assentamentos Federais no Estado de São Paulo.

Com a atualização periódica das informações, o planejamento é mantido para o exercício seguinte quando da impossibilidade de atendimento da demanda, e o objetivo a ser atingido ao final do PPA 2012-2015 é a consolidação dos projetos de assentamento.

## **1.1.5 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS**

### **1.1.5.1 INFORMAÇÃO**

**Não apresentação, no relatório de gestão, das informações sobre número de pessoas inscritas no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA ainda não atendidas (passivo).**

#### **Fato**

Em análise ao item 3.2.5 do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Estado de São Paulo-SR/08, que traz informações sobre número de pessoas inscritas no Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA ainda não atendidas (passivo), a UJ não apresentou informação referente a tal passivo.

Questionamos a UJ por meio de solicitação de auditoria e obtivemos a seguinte informação:

*“O atendimento da demanda do PNRA inicia-se junto a ouvidoria agrária que media os conflitos e situações de instabilidade no campo. Fazem também um acompanhamento contínuo da evolução dos acampamentos de sem-terra com o cadastramento destas famílias que virão a se inscrever no PNRA. Complementar, elege-se os imóveis rurais para fins de fiscalização do cumprimento da função social nas regiões de manifesta tensão social pela posse de terras, observação esta sedimentada pela existência de conflitos fundiários, ocorrência de acampamentos de sem-terra, assim como pelas demandas chegadas a esta Regional através de lideranças do Movimentos Social pró Reforma Agrária.*

*Estes números ficam disponíveis no sistema SIPRA, que a partir de então delineiam as ações da divisão de obtenção quanto a priorização dos imóveis a se transformarem em Projetos de Assentamentos, de acordo com o avanço desses processos administrativos e*



*judiciais nas esferas administrativa e judicial (defesas técnicas junto ao processo administrativo, declaratórias, embargos, agravos etc.).*

*Cada família é cadastrada individualmente e vinculada a um determinado acampamento, no entanto, a quantidade não é muito precisa devido a constante inclusão/exclusão das famílias e/ou transferências das mesmas de um acampamento para outro. Mesmo com essa migração física, o sistema consegue identificar e dar sequência dessa migração no sistema cadastral, não ocorrendo o risco de ocorrer uma sobreposição de contagem.*

<i>Famílias cadastradas em 2013 -----</i>	<i>6.037</i>
<i>Famílias a cadastrar -----</i>	<i>2.305</i>
<i>Novos acampamentos a serem cadastrados -----</i>	<i>762</i>
<i>Total Parcial -----</i>	<i>9.104 famílias.”</i>

### **1.1.5.2 INFORMAÇÃO**

**A Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) conhece satisfatoriamente a demanda reprimida (passivo) do PNRA no âmbito de sua jurisdição.**

#### **Fato**

Em análise ao Relatório de Gestão, que traz informações sobre a estratégia de atendimento do público alvo do PNRA, e a informações adicionais apresentadas pela autarquia, verificou-se que a UJ detém conhecimento satisfatório acerca do passivo a ser atendido no PNRA, bem como com relação aos controles internos relacionados às informações e monitoramento do programa.

Os dados referentes à demanda reprimida do PNRA são obtidos através de um acompanhamento contínuo da evolução dos acampamentos de sem-terra com o cadastramento das famílias que virão a se inscrever no PNRA. Elegem-se os imóveis rurais para fins de fiscalização do cumprimento da função social nas regiões de manifesta tensão social pela posse de terras, ocorrência de acampamentos de sem-terra, assim como pelas demandas chegadas a Regional através de lideranças dos Movimentos Sociais pró Reforma Agrária.

Com relação aos controles internos administrativos, quanto à avaliação dos riscos e procedimento de controle, foram identificados gargalos/pontos críticos relacionados à falta de recursos humanos, para obtenção e gestão das informações. Não existem servidores suficientes para análise tempestiva das informações.

Relacionado aos fatores internos, que poderiam impactar na capacidade da UJ em obter e gerir as informações sobre o público-alvo do PNRA, no âmbito da jurisdição da SR, a unidade informou sobre o número reduzido de servidores.

### **1.1.5.3 CONSTATAÇÃO**

**Publicidade da Relação de Beneficiários de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, de âmbito da Superintendência Regional de São Paulo - SR (08), sem constar a respectiva ordem de classificação que trata o art. 19 da Lei nº 8.629/1993.**





## **Fato**

Trata da análise da Relação de Beneficiários (RB) de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, no âmbito da Superintendência Regional de São Paulo SR (08).

Os exames foram realizados sobre informações solicitadas à UJ em confronto com a RB publicada do sítio do Incra.

A partir da confirmação de informações prestadas pela SR (08), verificou-se a publicação, no sítio da Autarquia na internet, da Relação de Beneficiários contemplados, a partir de 2008, com títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis para a Reforma Agrária.

No entanto, não consta da referida Relação, a respectiva ordem de classificação dos beneficiários, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei nº 8.629/1993.

Dessa forma, verifica-se que a SR (08) não cumpriu plenamente a determinação do item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário - que trata de determinação às Superintendências Regionais do Incra (SR) de publicar, no sítio da Autarquia na Internet, a relação de beneficiários contemplados com títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo art. 19 da Lei nº 8.629/1993.

## **Causa**

Deficiência de concatenação da SR (08) com o Incra-Sede para adoção de medidas que atendam ao determinado pelo TCU.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/2014, a Superintendência Regional informou:

*“Quanto à ordem de classificação dos beneficiários com contrato de concessão de uso – CCU no SIPRA, esta Superintendência não dispõe de meios para o devido lançamento. Sendo que compete a Administração Central do INCRA/SEDE a promover a inserção dos dados necessários no sistema.”*

## **Análise do Controle Interno**

Houve o descumprimento, pela unidade, do art. 19 da Lei nº 8.629/1993 e do item 2.8 do Acórdão TCU nº 753/2008 – Plenário.

A Superintendência do Incra em São Paulo informa que compete ao Incra/Sede promover a inserção dos dados no Sistema.

Pela determinação do TCU compete às Superintendências Regionais do Incra fazer a inserção dos dados no Sistema, conforme Acórdão TCU nº 753/2008-Plenário que determina:

"Determinação: às Superintendências Regionais do Incra:



2.8. que, com o objetivo de conferir publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, em obediência ao disposto no caput do artigo 37 da CF/88, doravante publique no sítio da Autarquia na internet a relação de beneficiários contemplados, com a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida pelo artigo 19 da Lei 8.629/1993 (Parágrafos 3.38 ao 3.51 do Relatório de fls. 316/454);"

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomendamos que a Superintendência Regional de São Paulo SR (08) faça gestões junto ao Incra Sede a fim de se estruturar para atender às determinações do TCU.

### **1.1.6 ADERÊNCIAS NORMATIVAS DA PROGRAMAÇÃO**

#### **1.1.6.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de informações no item 2.1 do Relatório de Gestão resultando em deficiência na demonstração do alinhamento de ações e metas da Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) aos objetivos estratégicos da Autarquia.**

#### **Fato**

Trata-se dos exames relativos à avaliação da aderência das ações e metas planejadas da Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) com o Planejamento Estratégico do Incra.

A análise da Agenda de Gestão da SR (08) para o exercício de 2013 e do Plano de Ação 2013 do Incra, apresentados pela SR (08), em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201407470/001, em confronto e em exame às informações dos Relatórios de Gestão do Incra – Sede, item 2.1, e da SR, item 2.1, sobre o planejamento estratégico da Autarquia identificou deficiência na demonstração do alinhamento de ações e metas da SR (08) aos objetivos estratégicos da Autarquia pelos seguintes fatos:

(1) Apesar do Relatório de Gestão da SR (08) apresentar a missão, a visão e as diretrizes estratégicas da Autarquia, não há a apresentação expressa do planejamento estratégico da Autarquia.

(2) No Relatório de Gestão da Autarquia, ocorre o esboço do planejamento estratégico, porém não se evidencia a correlação do planejamento estratégico com o Plano de Ação decorrente de processo de discussão da Autarquia, ou seja, não se vislumbra em que medida o cumprimento de metas estabelecidas no Plano de Ação corresponde ao atingimento dos objetivos estratégicos da Autarquia.

(3) Ainda no Relatório de Gestão da Autarquia, há o estabelecimento de diversas metas de curto prazo, porém não há a divulgação de metas de longo prazo. Com isto, não é possível inferir em que medida o problema a ser resolvido pela Autarquia está sendo combatido.

(4) Apesar da vinculação direta entre o Plano de Ação da Autarquia e a Agenda de Gestão da SR (08), observa-se, pelo menos formalmente, um considerável lapso de tempo entre a definição do primeiro, 19 de junho de 2013, e a definição do segundo, 9



de setembro de 2013. Como consequência, no caso de revisões do primeiro documento, poderá ocorrer um desajuste com o segundo documento e com a execução a ele atrelada.

(5) Intempestividade do planejamento. A formalização do planejamento das ações da Autarquia, junho de 2013, e da SR (08), setembro de 2013, em época adiantada do calendário descaracteriza a atividade como efetivo planejamento das ações no exercício.

(6) A revisão substancial de metas entre a versão 1, de 19 de junho de 2013, e a versão 3, de 12 de novembro de 2013, de alguns itens do Plano de Ação da Autarquia também dificulta a demonstração do alinhamento de atuação da SR (08) com o Plano Estratégico da Autarquia. Por exemplo, no Programa 2066, Ação 2105, a meta inicial era a atualização de 17.000 cadastros de imóveis rurais. Na versão mais atualizada, a meta passou para 9.847. E, por fim, a execução física foi de 20.887 cadastros. Tal discrepância impõe, ainda, questionamento quanto à definição da meta (o cadastramento de imóveis representa adequadamente o esforço de execução dispendido?).

Como consequência da deficiência, verifica-se também a ausência de discussão dos tópicos relacionados ao atual estágio de implantação; principais resultados estratégicos previstos de curto, médio e longo prazo, incluindo comparação entre as previsões da Sede e da Superintendência, evidenciando-se, deste modo, o descumprimento do requerido para o item 2.1 do Relatório de Gestão.

### **Causa**

Déficit de capacidade analítica para elaboração do Relatório de Gestão com relação ao Planejamento Estratégico.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/2014, a Superintendência Regional informou:

*“Os pontos abordados, assim como as constatações e observações apresentadas no relatório – achados de auditoria, estão bem fundamentados e deveriam ser objeto de análise interna por cada Divisão, de acordo com sua competência.*

*Em sua maioria, constituem-se de questões envolvendo planejamento e gestão, portanto não se tratam de quesitos que possam simplesmente ser respondidos pelos que executam as ações. As proposições precisam ser debatidas porque suscitam decisões que envolvem aspectos da organização de cada Divisão e também estratégias de gestão, definição de metas e monitoramento de resultados.”*

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação da Superintendência Regional indica que há necessidade de uma maior coordenação por parte da alta administração da SR (08) na confecção do Relatório de Gestão, de modo que a leitura do Relatório possibilite o entendimento da situação da SR (08), os efeitos de sua atuação, as suas dificuldades e a evolução das Ações de Governo, tanto em curto como em longo prazo.



## **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir programa de capacitação de gestores que inclua: (1) levantamento das capacidades necessárias aos ocupantes de cargos de gestores; (2) levantamento do déficit de capacidades necessárias; e (3) realização de eventos de capacitação para eliminar o déficit apurado.

## **1.2 DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA REFORMA AGRÁRIA**

### **1.2.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS**

#### **1.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Ausência de sistematização pela Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas com execução conforme o planejado pela SR (08).**

#### **Fato**

Em análise às informações apresentadas no Relatório de Gestão, verificou-se que a unidade jurisdicionada não sistematiza levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas.

No relatório de gestão, a única informação que consta no item 6.2 é a seguinte:

*“Nesta Superintendência, assim como no Banco de Dados - SIPRA estão facilmente disponíveis os dados necessários a correta identificação dos imóveis onde estão instalados os projetos de assentamentos criados pelo Governo Federal.”*

A Unidade informou que a execução das atividades previstas, para fins de registros contábeis, dos imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, encontram-se planejadas conforme descrito abaixo:

*“Em 2012 o INCRA Sede encaminhou o Mem.44/2012-P-Circular pedindo providências quanto a regularização do seu acervo patrimonial e desde esta data a SR-08 vem seguindo um cronograma para levantamento das informações. Vale relatar que a questão dominial dos imóveis desapropriados muitas vezes não se completa no ato da imissão na posse do imóvel ao INCRA, uma vez que para que a propriedade venha de fato a compor patrimônio do INCRA há a necessidade de que o processo expropriatório tenha sua sentença transitada e julgada, o que muitas vezes perdura por tempo bastante longo. Nessa fase o INCRA tem apenas uma averbação junto a matrícula do imóvel indicando que o mesmo foi transferido a posse mas não a propriedade.*

*Dentro do cronograma visando atender a demanda tomou-se as seguintes providências: Abertura de processo administrativo específico quanto ao levantamento das informações; emissão do extrato dos imóveis obtidos/adquiridos/reconhecidos que se apresentam junto ao Sistema de Informações de Projetos de assentamentos (SIPRA) como referência dos trabalhos; assinatura de acordo de cooperação para intercâmbio de informações por meios eletrônicos entre a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo - ARISP e o INCRA para autorizar os pedidos do Poder Público de emissão de certidões digitais; busca das matrículas via sistema eletrônico*



*ARISP para atualizar as informações quanto a situação dominial dos imóveis desapropriados/adquiridos/reconhecidos na base de dados, tabulação final das informações, inserção das informações no sistema da SPU.”*

O acompanhamento referente às regularizações se dá dentro do processo referente a cada imóvel desapropriado, demandando uma análise individual de cada processo a fim de se estabelecer um cronograma consolidado dos imóveis.

### **Causa**

Informações sobre os imóveis desapropriados estão em processos individualizados por imóvel.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/201, a Superintendência Regional informou não haver manifestação quanto ao relatado.

### **Análise do Controle Interno**

A Unidade não possui todas as informações sobre os imóveis desapropriados concentradas em um único documento. As informações estão contidas nos processos relacionados a cada imóvel.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Recomendamos que a Superintendência Regional do Estado de São Paulo/SR/08, concentre em um único documento, as informações necessárias para incorporações dos imóveis desapropriados a fim de melhor gerenciar essas informações.

## **1.2.2 AVALIAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS**

### **1.2.2.1 INFORMAÇÃO**

**Cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária no âmbito da Superintendência Regional de São Paulo - SR (08).**

### **Fato**

Os exames realizados nas informações apresentadas no Relatório de Gestão da Superintendência Regional de São Paulo SR (08) sobre a adoção de cronograma para os registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, constataram que a UJ não apresentou o cronograma. Por meio de solicitação de auditoria questionamos a unidade, tendo essa assim se manifestado:

*“quanto ao item 3.2.4 apresentamos o uso do sistema SIPRA para o levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados, extraindo os dados necessários quanto a identificação da localização dos imóveis e demais informações sobre o tema, telas abaixo.*





*Complementar a isto, temos que em virtude dos procedimentos de obtenção apresentarem diversas formas: adjudicação, arrecadação, cessão, compra e venda, confisco, dação, desapropriação, discriminação, doação, reconhecimento, incorporação, reversão de domínio, transferência, etc., a questão dominial dos imóveis desapropriados muitas vezes não se completa no ato da imissão na posse do imóvel ao INCRA, uma vez que para que a propriedade venha de fato a compor patrimônio do INCRA há a necessidade de que o processo expropriatório tenha sua sentença transitada e julgada, o que muitas vezes perdura por tempo bastante longo. Nessa fase o INCRA tem apenas uma averbação junto a matrícula do imóvel indicando que o mesmo foi transferido a posse, mas não a propriedade, o que dificulta o acompanhamento e atualização da situação*



*do domínio, pois o mesmo fica pendente até a decisão final envolvendo também outras instituições: varas federais e cartórios.*

*Diante desta complexidade quanto a busca das informações e adequando as informações disponíveis para fomentar um cronograma, esta UJ tomou-se as seguintes providências: 1 - abertura de processo administrativo específico quanto ao levantamento das informações;*

*2 - emissão do extrato dos imóveis obtidos/adquiridos/reconhecidos que se apresentam junto ao Sistema de Informações de Projetos de Assentamentos (SIPRA) como referência dos trabalhos;*

*3 - assinatura de acordo de cooperação para intercâmbio de informações por meios eletrônicos entre a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo - ARISP e o INCRA para autorizar os pedidos do Poder Público de emissão de certidões digitais;*

*4 - busca das matrículas via sistema eletrônico ARISP para atualizar as informações quanto a situação dominial dos imóveis desapropriados/adquiridos/reconhecidos na base de dados, tabulação final das informações, inserção das informações no sistema da SPU.”*

### **1.2.2.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Falta de lançamento dos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária na Superintendência Regional de São Paulo - SR (08).**

##### **Fato**

Para verificação da regularidade dos registros dos imóveis desapropriados no âmbito da Superintendência Regional nas contas contábeis específicas do ativo, foi analisado o Relatório de Gestão no item 6.2 da Parte C do Anexo II – Incra – Superintendências que apresentou a seguinte informação:

*“Apenas o imóvel da sede desta UJ, INCRA/SP, encontra-se cadastrada na Secretaria do Patrimônio da União – SPU.”*

A partir daí solicitou-se a ‘Relação de Imóveis Desapropriados no âmbito da SR para fins de Reforma Agrária’, com informações, dentre outras (dados do imóvel), sobre: Exercício do pagamento da desapropriação; Imóvel já registrado em nome do Incra? (Sim/Não); Imóvel já transferido aos assentados (CCU ou CDRU); Imóvel sujeito à reversão ao Incra, cf. art. 22, Lei 8.629/1993? (Sim/Não); Valor total pago pela desapropriação; Valor dos investimentos e inversões financeiras apropriado ao imóvel.

Em resposta a nossa solicitação, a SR (08) informou:

*“Analisando a tabela anexa e quanto a informação “já registrados nas contas específicas de controle desses imóveis”, temos a informar que todas as informações referentes aos imóveis desapropriados ou outra forma de aquisição seguem junto ao processo administrativo específico do imóvel desapropriado.*

*Conforme já relatado no item 2 do ofício em epígrafe (MEMO/SR(08)T/Nº182/2014), só temos a transferência do patrimônio advindo da ação expropriatória após o tramitado e julgado e sem cabimento de recursos na ação expropriatória. Em virtude da constante movimentação processual junto as diversas varas federais ou tribunais onde as ações expropriatórias tramitam, buscar a situação do andamento desses processos requer uma demanda intensa e que acaba por envolver outros setores externos da Autarquia.*



*Entretanto, internamente estamos seguindo o cronograma que foi definido para a busca dessas informações junto às diversas fontes: levantamento das matrículas dos imóveis desapropriados, levantamento junto ao cartório de imóveis para o levantamento da situação dominial das matrículas envolvidas através do ARISP, verificação junto aos tribunais onde as ações expropriatórias tramitam se temos decisão de transitado e julgado para solicitar registro do imóvel em nome do INCRA.*

*Complementar a isso, temos a informar que possuímos também o Sistema SIPRA que no Módulo específico fases de implantação, possui o lançamento dos imóveis em desapropriação e suas respectivas fases administrativas (cópia anexa).”*

Verificamos que a SR (08) ainda está em fase de levantamento das informações, referentes aos imóveis desapropriados, junto a diversos órgãos, visando o registro definitivo desses imóveis em nome da Unidade, tendo sido efetuados lançamentos na conta 1.4.2.1.1.22.64 - IMOVEIS A REGISTRAR DESTINADOS À REFOR.AGRAR que apresenta saldo no montante de R\$ 87.010.798,84, sendo o valor de R\$ 54.372.696,10, por movimentação no exercício de 2013, conforme consulta SIAFI2013, Balancete da UG 373066, dezembro/2013.

Nos foi fornecida um tabela, retirada do Sistema Sipra, com 268 imóveis listados em diversas situações, mas que informa apenas como foi obtido o imóvel (desapropriação, cessão etc). As informações encontram-se ainda dentro dos processos demandando análise demorada até a efetiva contabilização dos imóveis.

### **Causa**

Falta de pessoal frente à dificuldade no levantamento de muitas informações, junto a diversas fontes envolvidas, visando à incorporação dos imóveis, para posterior lançamento contábil.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/201, a Superintendência Regional informou não haver manifestação quanto ao relatado.

### **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: Recomendamos que a Superintendência Regional de São Paulo SR (08) alocue mais pessoal para realização da tarefa, e faça gestões junto ao Incra Sede a fim de se estruturar para atender às determinações do TCU.

## **1.2.3 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS**





### 1.2.3.1 CONSTATAÇÃO

#### Baixa execução financeira na Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária.

##### Fato

Em análise ao item 3.2.1 do Relatório de Gestão, em acordo com o escopo de auditoria estabelecido com o TCU para as superintendências regionais, que traz informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, bem como suas subdivisões em Planos Orçamentários, sob a responsabilidade da SR (08), foi verificada a seguinte situação:

373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)			
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária			
Ação / Plano Orçamentário	Meta Física Emissão de TDA (ha)		
211B Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Previsão	Execução	Execução / Previsão (%)
PO 01 Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0,00	0,00	Não se aplica
PO 02 Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	0,00	3.013,02	Não se aplica

Ausência de metas físicas: para a Ação, não houve o estabelecimento de metas para o exercício. A fixação de metas é um instrumento de planejamento para organizar o dispêndio de recursos físicos e financeiros em direção aos objetivos pretendidos, além de ser um instrumento gerencial que permite mensurar o desempenho da Unidade perante seu planejamento; sua ausência dificulta a organização e o acompanhamento da ação desenvolvida, pois não é possível avaliar a eficácia e a eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício.

Questionada sobre o assunto, a SR (08) informou, em 15 de abril de 2014, por meio do MEMO/SR(08)T/Nº183/2014:

*“O valor não foi apresentado e poderá ser melhor explicado pelo gestor de monitoramento. O que podemos complementar é que mesmo prevendo essa ação no planejamento das metas a serem executadas, essa ação de indenização inicial depende do andamento processual que muitas vezes apresentam diversos recursos (declaratória, cautelar, embargos, dentre outros) por parte do expropriado, e isso vem a dificultar o controle ou qualquer tipo de cronograma a ser seguido, na prática trabalha-se em cima da demanda após a Procuradoria Jurídica conseguir eliminar qualquer óbice processual. Existem diversos processos expropriatórios em andamento na UJ e cada um deles requer atenção específica para que se consiga realizar o ajuizamento e assim solicitar a descentralização e empenho dos recursos. Por pouco que seja, a divisão de obtenção cuida prioritariamente os processos que possuem decretos expropriatórios que por ventura estejam a caducar (dois anos).”*

A manifestação esclarece a dificuldade para o estabelecimento de meta, porém isto não dispensa a Unidade da fixação de metas, pois a sua ausência poderá acarretar em deficiências de planejamento, execução e acompanhamento da Ação de governo. No caso em questão a verificação da eficácia da gestão foi prejudicada.



Com referência à execução financeira, observa-se uma baixa execução.

373066 - Superintendência Regional de São Paulo - SR (08)				
Programa 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária				
Ação / Plano Orçamentário	Recursos Financeiros (R\$)			
211B Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	Fixação (dotação final/atualizada)	Execução (despesa empenhada)	Despesa Liquidada	Despesa Liquidada / Fixação (%)
PO 01 Pagamento de Indenizações Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	4.708.048,01	4.708.048,01	4.708.048,01	100
PO 01 Restos a Pagar		474.357,84	474.357,84	100
PO 02 Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária	6.190.462,78	6.190.462,78	0,00	0
PO 02 Restos a Pagar		1.084.350,81	0,00 (Restos a pagar foram cancelados.)	0

Antes de adentrar na questão da baixa execução, cabe apresentar os principais esclarecimentos apresentados pela SR (08) quanto ao registro de informações equivocadas no Relatório de Gestão.

Observação: as referências às páginas do Relatório de Gestão, neste item, referem-se à primeira versão do Relatório de Gestão; na segunda versão do relatório, deve-se acrescentar um (1) ao número de página indicado.

Solicitada a apresentar esclarecimentos da SR (08) quanto ao apontado, a SR (08) informou, em 15 de abril de 2014, por meio do MEMO/SR(08)T/Nº183/2014:

(a) quanto à divergência de informações apontada na pág. 53 do Relatório de Gestão “O valor informado no *Quadro 5 - Ações do macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária*, valor este de R\$ 6.190.642,78, **está equivocado**”:

*“A ação 211B no Plano Orçamentário Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais Para Reforma Agrária reporta-se àquelas onde foram ajuizadas ações de desapropriação dando sequência nos ritos processuais na desapropriação. O que podemos informar é que somente os imóveis Fazenda Tropical e Fazenda Maracy II passaram por processo de ajuizamento no ano de 2013 com pagamento de benfeitorias com um valor de R\$644.135,94. A diferença de R\$5.546.000,00 referente ao valor empenhado (T211B000250) ao favorecido Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – Itesp, complementa o valor recebido e empenhado de R\$6.190.462,78, esse valor vai ser liquidado com o andamento das ações realizadas pelo referido Instituto de Terras.”*

(b) quanto à divergência de informações apontada na pág. 54 do Relatório de Gestão “Em 2013 **não houve indenizações complementares** nos processos de desapropriação. **Embora exista registro nessa ação**, esses valores foram empregados para pagamento



*de indenização inicial nas aquisições de imóveis rurais para reforma agrária, conforme quadro abaixo”:*

*“A Ação 211B no Plano Orçamentário Pagamento de Indenização Complementares nos Processos de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária reporta-se àqueles onde, após o ajuizamento da ação de desapropriação e por uma eventual alteração do valor do imóvel após o ajuizamento da ação em virtude de perícias de avaliação ou outro tipo de alteração de valor do bem expropriado exista necessidade de se fazer novos pagamentos. Para o valor R\$4.708.048,01 lançado no Quadro 5 da página 38 do Relatório de Gestão de 2013, este valor foi utilizado no pagamento de indenização inicial dos imóveis Fazenda São Pedro e Fazenda Colombia e não pode ser confundido como indenização Complementares.”*

(c) quanto à divergência de informações apontada na pág. 60 do Relatório de Gestão “No quadro 6, também **há um equívoco** quanto a informação da Emissão de TDAs. Em 2013 houve a descentralização e o pagamento de R\$ 474.357,84 que se destinou ao pagamento de indenização inicial, e não complementar conforme mencionado, para indenização das benfeitorias e sobras de TDAs referente ao imóvel denominado Fazenda Nossa Senhora Aparecida I e II, localizada no município de Aparecida D’Oeste”:

*“Segue no mesmo raciocínio do item 5 acima. O que ocorreu foi um lançamento equivocado desse valor na ação 211B no Plano Orçamentário Pagamento de Indenização Complementares nos Processos de Desapropriação de imóveis Rurais para Reforma Agrária. O que realmente ocorreu foi uma indenização inicial no ato do ajuizamento do processo de desapropriação do imóvel Fazenda Nossa Senhora Aparecida I e II.”*

Em complementação ao informado, solicitou-se a complementação de informações quanto ao Convênio celebrado com o Itesp. O Termo de Convênio tem as seguintes informações gerais: o Termo de Convênio, celebrado em 31 de dezembro de 2013, foi publicado em 13 de março de 2014. O empenho de R\$ 5.546.000,00 ocorreu em 12 de dezembro de 2013, e a vigência foi estipulada de 21 de fevereiro de 2014 até 31 de dezembro de 2015. O objeto do Termo de Convênio foi a reversão de posse de terras públicas ou de terras em fase de discriminação ou reivindicação judicial, localizadas nos municípios da 10ª Região Administrativa do Estado de São Paulo, visando à implantação de Assentamento de Trabalhadores Rurais sem terra, mediante acordo com os ocupantes das áreas ou por meio de cumprimento de decisão judicial, a qual se dará através de Escritura Pública de Transação ou de Acordo Judicial homologado pelo juízo competente, onde serão indenizadas as benfeitorias úteis e necessárias e a indenização pela desistência/extinção de ação judicial (acordo) ou de depósito judicial das benfeitorias úteis e necessárias apontadas no laudo pericial (cumprimento de decisão judicial), para que o CONCEDENTE e o CONVENENTE, em conjunto possam com maior agilidade, eficácia e rapidez promover a implantação de Assentamentos. O fluxo de recursos foi estabelecido da seguinte forma: recursos do Concedente, R\$ 55.865.177,06, sendo R\$ 29.915.201,37 em 2014; e o restante em 2015. A contrapartida foi estipulada em R\$ 558.651,77.

Assim, todos os valores referem-se ao Plano Orçamentário PO 02. No conjunto, a despesa líquida foi de 43% (R\$ 4.708.048,01), sendo que os restantes R\$ 6.190.462,78 foram empenhados em dezembro de 2013 e posteriormente inscritos em Restos a Pagar.



Ausência de análise crítica (cumprimento das metas, eventuais problemas de execução, superação significativa das metas estabelecidas, estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas e outros aspectos julgados importantes pelo gestor).

A análise do “Quadro 5 - Ações do macroprocesso Obtenção de Terras e Implantação de Assentamentos - Execução física e orçamentária” indica baixa execução do Plano Orçamentário “Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária”, porém não há uma análise objetiva sobre as razões para isso e tampouco a divulgação das estratégias para solução das dificuldades:

Ação/Plano Orçamentário	211B/Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária
Meta Física (Produto/Unidade)	Emissão de TDA (ha)
Meta física (Valores)	0
Execução física	3.013,02
Provisão Recebida (R\$)	6.190.462,78
Despesa Empenhada (R\$)	6.190.462,78
Despesa Liquidada (R\$)	0,00
Valores pagos (R\$)	0,00
Restos a Pagar (R\$)	6.190.462,78

A ausência da análise crítica traz como subproduto a ausência de formulação de estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas resultando na ausência de apresentação do conteúdo integral proposto pelo TCU para o item 3.2.1 do Relatório de Gestão.

A baixa execução financeira na Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária e a inscrição de valores em Restos a pagar em quantidades expressivas provoca a fragilização do controle sobre as políticas públicas pelo comprometimento da tempestividade da implementação dessas políticas.

### **Causa**

Atraso na liberação de recursos para execução do orçamento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/2014, a Superintendência Regional informou não haver manifestação adicional quanto ao relatado.

### **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: Gestionar junto ao Incra-Sede a manutenção de um fluxo de recursos financeiros adequados à consecução das metas pactuadas.



Recomendação 2: Rever a definição de metas de modo que o cumprimento ou descumprimento das metas esteja correlacionado aos esforços despendidos pela SR (08).

## 2 CONTROLES DA GESTÃO

### 2.1 CONTROLES INTERNOS

#### 2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

##### 2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**A Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) não registra tempestivamente as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD.**

#### Fato

A verificação do tempestivo lançamento de informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD foi feita mediante a solicitação de informações aos gestores e a comparação dessas informações com os registros do sistema CGU-PAD e de inspeção física de processos.

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201407470/001, a SR (08) informou, em 17 de abril de 2014, por meio do MEMO nº 78/2014/A-1, que:

*“Os procedimentos administrativos relacionados à instauração de PAD e Sindicância são regularmente registrados nos respectivos sistemas, conforme relatório de procedimentos instaurados extraídos do CGU-PAD, em anexo.”*

Apesar da informação da SR (08), exames adicionais indicam que não há o registro tempestivo de informações. A identificação dos processos ocorreu em três etapas:

(1) Em resposta à SA nº 201407470/001, a SR (08) apresentou relação contendo 28 (vinte e oito) processos de Sindicância/PAD.

(2) Em consulta ao Sistema CGU-PAD, verificou-se que há 8 (oito) processos registrados.

(3) Em inspeção física ao local onde são arquivados os processos, verificou-se a presença de 21 (vinte e um) processos.

A consolidação dessas informações resultou no seguinte:

Item	nº Processo	Data da Instauração	Data do Encerramento	Físico	CGUPAD			
					Portaria	Publicação	Lançamento	(dias)
1	54190.004554/2009-61	14/08/09	08/10/09	X				
2	54000.001797/2009-38	09/05/07	14/05/07	X	31/08/09	31/08/09	16/12/09	107
3	54000.001798/2009-82	14/04/11	31/05/11	X	31/08/09	31/08/09	24/03/14	1.666
4	54190.000689/2006-13	26/02/07	26/03/07					
5	54190.000693/2008-35	21/01/08	22/08/08	X				
6	54190.001766/2009-97	08/09/09	28/11/09					
7	54190.001830/2011-54	16/04/10	03/09/10	X				
8	54190.001874/2009-60	17/02/06	07/04/06					
9	54190.001875/2009-12	20/11/06	08/12/06					



Item	nº Processo	Data da Instauração	Data do Encerramento	Físico	CGUPAD			
					Portaria	Publicação	Lançamento	(dias)
10	54190.001879/2009-59	03/03/06	02/05/06					
11	54190.002166/2002-60	21/05/09	01/07/09					
12	54190.002320/2010-13	08/09/09	27/04/10	X				
13	54190.002623/2008-11	13/09/11	28/10/11	X				
14	54190.002833/2008-18	26/06/08	08/08/08	X				
15	54190.002884/2009-12	24/09/10	16/09/10	X				
16	54190.003054/2006-60	04/08/10	16/09/10	X				
17	54190.003441/2007-87	09/09/08	27/07/09					
18	54190.003596/2005-51	10/08/10	17/10/10					
19	54190.003823/2010-14	18/08/09	13/10/09	X				
20	54190.003882/2010-84	25/08/08	15/10/08	X	23/07/10	26/07/10	14/06/11	323
21	54190.004055/2006-21	22/07/09	15/01/10	X	20/11/06	20/11/06	15/01/08	421
22	54190.004551/2008-47		Não está no RH					
23	54190.004589/2010-34		Não está no RH	X				
24	54190.004644/2006-18		Não está no RH					
25	54190.004764/2009-50	13/1/20144	21/02/14	X				
26	54190.004897/2011-41	06/04/09	29/05/09	X				
27	54190.000614/2008-96	06/04/09	29/05/09	X				
28	54190.006540/2013-69	06/04/09	29/05/09					
29	54000.000572/2010-06				17/02/10	17/02/10	22/02/10	5
30	54000.000777/2011-64				25/08/11	29/08/11	20/10/11	52
31	54000.000986/2011-16				24/10/11	24/10/11	28/10/11	4
32	54000.001799/2009-27			X	31/08/09	31/08/09	24/03/14	1.666
33	54000.002132/2009-41				28/09/09	28/09/09	16/12/09	79
34	54190.004213/2006-43			X				
35	54190.000877/2009-76			X				
36	54190.002130/2009-10			X				

A análise das informações indica as seguintes deficiências:

(a) A SR (08) não lança as informações dos processos no Sistema CGU-PAD tempestivamente. Foram lançados apenas 8 (oito) processos e somente 2 (dois) processos foram lançados em prazo inferior aos 30 dias estipulados na Portaria CGU nº 1.043/07, prazo entre a data de publicação da Portaria de instauração do processo e a data de lançamento no sistema.

(b) A SR (08) não dispõe de informações organizadas dos processos. Diversas datas informadas estão incoerentes com o ano dos processos.

(c) A SR (08) não tem controle sobre a localização dos processos. Diversos processos não estão arquivados no local.

Em relação à designação do coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade, foi informado:

*“Anexamos a Ordem de Serviço/INCRA/SR-08/G/nº. 04, de 18 de janeiro de 2012, publicada no Boletim de Serviço nº. 04, de 23/01/2012, nomeando servidora para executar as atribuições de Cadastradora do SISPAD e CCG-PAD.*

*Quanto à designação do coordenador responsável pelo registro no sistema CGU-PAD, informamos que não houve um ato formal para a referida designação.*

*Informamos que, além da servidora que alimenta o sistema de acordo com a Ordem de Serviço acima mencionada, ainda foram capacitados 02 (dois) servidores, em treinamento realizado pela CGU em meados de 2010.*

*Cumpre-nos informar ainda, que houve a nomeação de 02 (dois) servidores através da Ordem de Serviço/INCRA/SR-08/G/nº. 39, de 29 de junho de 2009, publicada no*



*Boletim de Serviço nº. 27, de 06/07/2009, para executarem as atribuições de Cadastradores do Sistema de Acompanhamento de Procedimentos Disciplinares – SISPAD, no âmbito desta Superintendência Regional, cópia anexa.”*

E, quanto à estrutura de pessoal e tecnológica para gerenciar a utilização do sistema:

*“Os servidores que operam tanto o Sistema CGU-PAD como o SISPAD, são àqueles que se encontram lotados no Setor de Desenvolvimento Humano, desta Superintendência Regional, devidamente designados para executar essas atividades, e em relação à estrutura tecnológica, os atores envolvidos recorrem aos equipamentos utilizados como ferramenta de trabalho e acesso aos sistemas correlatos.”*

### **Causa**

Deficiência do sistema de controles internos: ausência de normativos internos, ausência de mecanismos de informação e comunicação como indicadores de porcentagem de processos lançados no Sistema CGU-PAD e prazo médio de lançamento.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/2014, a Superintendência Regional informou não haver manifestação quanto ao relatado.

### **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: Priorizar o lançamento de informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD.

Recomendação 2: Formalizar os procedimentos de controle interno para registro tempestivo de informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD.

### **2.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

#### **Ausência de informações no processo de contas da Superintendência Regional de São Paulo - SR (08).**

#### **Fato**

No processo de contas do exercício de 2013, a SR (08) deixou de apresentar as informações a seguir relacionadas, mesmo sendo instada por meio da Nota de Auditoria nº 201407460/001:



Informação não apresentada	Peça	Item/Normativo
CNPJ e endereço postal.	Relatório de Gestão	Item 1.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Demonstração sucinta do alinhamento da atuação da Superintendência com o Plano Estratégico da Autarquia, contemplando: a) As ações e metas da superintendência como desdobramento do Plano do Incra Sede; b) seus principais aspectos, com discussão do atual estágio de implantação; c) principais resultados estratégicos previstos de curto, médio e longo prazo, incluindo comparação entre as previsões da Sede e da Superintendência.	Relatório de Gestão	Item 2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	Relatório de Gestão	Item 3.2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Cronograma de levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados no exercício de referência do relatório de gestão e nos anteriores para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas, conforme determina o item 9.2.6 do Acórdão TCU nº 557/2004-Plenário.	Relatório de Gestão	Item 3.2.4, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Informação referente ao número de pessoas inscritas no PNRA ainda não atendidas (passivo) na Jurisdição da Superintendência.	Relatório de Gestão	Item 3.2.5, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas.	Relatório de Gestão	Item 3.3.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.
Quadro 5.1, Distribuição de Servidores está incompleto e o somatório das colunas está incorreto, dado que a soma dos servidores totaliza 129, enquanto que o informado no quadro 5.1 soma 130.	Relatório de Gestão	Item 3.3.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013.

## Causa

Déficit de capacidade analítica para elaboração do Relatório de Gestão com relação ao Planejamento Estratégico.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em 16 de junho de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº3610/2014, a SR (08) informou:

*“Em atenção a Nota de Auditoria, em epígrafe, encaminhamos a manifestação quanto aos itens contidos no mencionado documento em complemento ao processo de prestação de contas:*





### **1) Item 1.1 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** Em atenção indicamos o CNPJ do INCRA-SP : n ° 00.375.972/0010- 51 e endereço Postal: Rua Dr. Brasília Machado n° 203 – Santa Cecília – São Paulo – CEP 01230-906.

### **2) Item 2.1 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** A Direção do INCRA apresentou o Planejamento Estratégico à esta UJ, para ser implementado em 2013-2014, imprimindo diretrizes que certamente impactam no fortalecimento da gestão, na eficiência e na consecução das ações e programas. Essas diretrizes também vão ao encontro de diversas recomendações emanadas dos órgãos de controle e Ministério Público Federal e espera-se também atender os anseios da sociedade civil, especialmente quanto à qualificação dos serviços prestados pelo Órgão no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária. De maneira geral esta UJ, obteve êxito quanto ao cumprimento das metas estipuladas nas ações e programas para 2013. Para tanto encaminhamos no anexo, planilha de acompanhamento orçamentário, constando o programado e o executado. Conforme se verifica na planilha, a publicação da 3ª versão do Plano de Ação, ocorreu no mês de novembro de 2013, embora esta UJ tenha elaborado seu plano de metas conforme sua capacidade operacional, houve alterações por parte da direção do INCRA, em razão de adequações dos recursos disponíveis, sendo que algumas ações ficaram centralizadas na Sede.

Os resultados desses dados impactaram na gestão das políticas públicas sob responsabilidade da instituição. Com relação ao Orçamento, há ainda o descompasso do correspondente repasse financeiro que tem dado causa ao excessivo volume de recursos inscritos em Restos a Pagar. Como estratégia de execução, conforme as diretrizes do INCRA, foi elaborado por cada UJ, um novo plano de metas para o biênio 2014-2015, que de acordo com os resultados do plano anterior, foram reajustados no plano atual. Assim como aconteceu no plano de metas anterior, já estamos praticamente no segundo semestre, e ainda não recebemos o plano de metas consolidado pela direção para o biênio 2014.2015.

### **3) Item 3.2.1 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** Não há

### **4) Item 3.2.4 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** Não há

### **5) Item 3.2.5 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** Não há

### **6) Item 3.3.1 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** Não há

### **7) Item 5 do Relatório de Gestão**

**Manifestação da área:** A diferença apresentada trata-se de erro material, na planilha apresentada na coluna Y denominada DAS/(S/VINCULO) quanto ao número informado, onde se lê 03 (três) leia-se 02(dois), sendo o correto 129 servidores.”



## **Análise do Controle Interno**

Acata-se a manifestação da SR (08) referente aos itens 1.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 (CNPJ e endereço postal); e 3.3.1, também da Parte C (Quadro 5.1, Distribuição de Servidores).

Considera-se que a manifestação para o item 2.1, da Parte C do Anexo II da DN TCU nº 127/2013 não atende ao requisitado pelo TCU, assim como a ausência de manifestação para os itens 3.2.1; 3.2.4; 3.2.5 e 3.3.1.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Instituir programa de capacitação de gestores que inclua: (1) levantamento das capacidades necessárias aos ocupantes de cargos de gestores; (2) levantamento do déficit de capacidades necessárias; e (3) realização de eventos de capacitação para eliminar o déficit apurado.

## **2.2 CONTROLES EXTERNOS**

### **2.2.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

#### **2.2.1.1 INFORMAÇÃO**

**Inexistência de Determinações exaradas pelo Tribunal de Contas da União à Controladoria-Geral da União para acompanhamento de Determinações à Superintendência Regional de São Paulo - SR (08) no exercício de 2013.**

#### **Fato**

Em consulta ao sítio do TCU não se verificou a existência de Determinações à SR (08), exaradas no exercício de 2013, que devessem ser acompanhadas pela CGU.

No Relatório de Gestão da Superintendência, item “8.1 *Demonstração do cumprimento das determinações do TCU no exercício*”, verificou-se que não houve qualquer menção a atendimentos efetuados. Entretanto, verificou-se que o TCU, por meio do Acórdão nº 4486, 2ª Câmara, de 30 de julho de 2013, determinou à SR (08) que informasse a situação das TCEs referentes aos Convênios 90.000/2004 (Siafi 510196) e 30.000/2003 (Siafi 480641), ambos celebrados com a Cooperativa Central de Reforma Agrária, inclusive com a estimativa de prazo para sua conclusão, caso isso ainda não tivesse ocorrido no exercício.

Verificou-se, também, que a SR (08) lançou equivocadamente, no item “8.2 *Demonstração do cumprimento das recomendações do órgão de controle interno (CGU) no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício anterior*”, as informações referentes a deliberações do TCU que permanecem pendentes.

#### **2.2.1.2 INFORMAÇÃO**

**Fragilidade dos Controles Internos da Superintendência Regional do Estado de São Paulo - SR (08) em relação às demandas do Tribunal de Contas da União - TCU.**



## Fato

A fim de avaliar os Controles Internos da Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo - SR (08) em relação às demandas do Tribunal de Contas da União – TCU, solicitou-se à SR (08) informações quanto ao seu sistema de controle interno.

A Superintendência, por meio do MEMO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº80/2014, de 14 de abril de 2014, forneceu as seguintes informações:

*“12) Com referência ao atendimento das determinações dos Acórdãos do TCU:  
R. Para o item de nº 12 e seus subitens 12.1 a 12.6, relacionados a explicação para as diversas situações abordadas estará contida no texto a seguir:*

*Inexistem documentos para formalização e padronização das atividades e procedimentos quanto ao atendimento das determinações emanadas dos acórdãos do TCU ou demais órgãos de controle.*

*De forma geral, a recepção de tais de documentos ou ainda de outros esclarecimentos dos órgãos de controle são centralizadas pelo Gabinete do Superintendente desta UJ, que após análise do assunto o direciona ao respectivo chefe de divisão ou macroprocesso, responsável pela Ação ou Plano Orçamentário que suscitou dúvidas ou carece medidas corretivas, para atendimento do requisitado.*

*Dentro das divisões ou macroprocessos os chefes identificam pelo teor das deliberações dos Acórdãos do TCU, ou demandas dos demais órgãos de controle, o servidor/equipe responsável pelos esclarecimentos necessários.*

*Ao longo do tempo e devido ao interesse e necessidade para a função executada o servidor/equipe acabam por adquirir os conhecimentos inerentes aos assuntos, contando também quando necessário com auxílio, via fone ou por correio eletrônico, das Coordenações Nacionais do INCRA/SEDE. Contudo, há pouca capacitação desses servidores quanto às atribuições que lhe são conferidas.*

*Apesar da entrada dos documentos em comento ocorrerem pelo Gabinete da Superintendência; até o exercício de 2013, não havia um setor do INCRA/SP incumbido de registrar as deliberações dos Acórdãos do TCU ou dos outros órgãos de controle, situação detectada pela atual direção da UJ que, atenta a tal fato, no exercício atual de 2014, orientou o novo setor de Planejamento e Controle (em fase de estruturação) a elaborar por meio de planilhas uma forma de controle das deliberações dos Acórdãos do TCU, bem como CGU e Auditoria Interna.*

*Tal decisão deverá propiciar um acompanhamento geral e mais rígido de todas as situações oriundas dos OC externos e interno, estipulando datas e criando mecanismos de cobranças às divisões ou macroprocessos, para atendimento das demandas e medidas corretivas.*

*Mormente em que pese à falta de um sistema apropriado para registro, todas as deliberações dos Acórdãos do TCU ou ainda recomendações da CGU, são tratadas como prioridade e assim depois de analisadas, debatidas e entendidas no respectivo macroprocesso com ciência do senhor superintendente, são acatadas e implementadas, sem a necessidade de se prescrever nota técnica ou proposição de atos normativos, portanto, inexistindo fator externo ou interno com potencial para impedi-las.*



*Eventualmente, na hipótese de determinada deliberação de Acórdão do TCU ou recomendação da CGU mostrar-se de difícil adoção ou mesmo divergir dos normativos aplicados pela UJ, a circunstância será prontamente comunicada ao OC que a originou. Todavia tal situação até o presente momento inexistiu.*

*Atualmente, devido à falta de registro e controle centralizados é improvável produzir relatório contendo a porcentagem ou contabilizar a quantidade das deliberações dos Acórdãos do TCU atendidas ou pendentes no exercício de 2013, devendo este tipo de informação ser gerada a partir de 2014 com a atuação do setor de Planejamento e Controle, de acordo com a informação acima.*

*Quanto a elaboração de comentários sobre o nível de eficácia e eficiência diagnosticando inclusive a possível fragilidade com a identificação de prováveis entraves em suas implementações, tais registros não existem, contudo são de responsabilidade das divisões ou macroprocessos desta UJ que respondem diretamente ao senhor Superintendente.*

*Finalizando, as recomendações ou pareceres da Auditoria interna da UJ, para o exercício de 2013, acerca de atendimento das deliberações dos Acórdãos do TCU, também são centralizadas no Gabinete e após análise são encaminhadas aos chefes de divisão para ciência e manifestação, conforme descrito anteriormente.”*

Assim, conclui-se pelas seguintes fragilidades:

- quanto ao ambiente de controle: inexistência de documentos (normas, manuais, etc.) que disciplinem e formalizem as práticas operacionais e de rotinas relacionadas ao atendimento das deliberações dos Acórdãos do TCU; inexistência de normativos internos em que constem definições dos servidores responsáveis pelas implementações das deliberações; e falta de capacitação dos servidores.
- quanto à Avaliação de Risco e procedimento de Controle: a SR (08) não demonstra, de forma razoavelmente satisfatória: (a) que possui uma ordenação lógica do monitoramento das deliberações; e (b) que identifica os gargalos ou pontos críticos em relação à capacidade de implementação das deliberações, apesar da SR (08) afirmar que os riscos são avaliados;
- quanto à Informação e Comunicação: a SR (08) não dispõe de métodos eficazes para mensurar a porcentagem de implementação das deliberações; e
- quanto ao Monitoramento: Durante o período de execução dos trabalhos de campo, ainda não estava disponível o Parecer da Auditoria Interna relativo ao processo de prestação de contas, cuja entrega foi postergada para 31 de maio de 2014, conforme Ofício nº 7174/2014/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR, de 25 de março de 2014.

### **3 PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

#### **3.1 ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE**

##### **3.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS**



### 3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE e Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE erroneamente.

##### Fato

Os exames referentes às ocorrências de pessoal para o exercício de 2013 resultaram nos seguintes eventos:

1) Ocorrência 029 - Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE.

Esse item relaciona servidor requisitado sem informação da remuneração extra SIAPE, alcançado pelo inciso XI e § 9º, art. 37 da Constituição Federal, investido em função de confiança ou que esteja percebendo a GSISTE, ou, de outra parcela que compõe a base de cálculo para aplicação do teto, cujo valor deveria constar em campo específico para fins de cálculo do teto remuneratório.

A rotina de cálculo do teto remuneratório no SIAPE leva em consideração a informação da remuneração percebida na origem e a responsabilidade por este registro é da unidade de recursos humanos do órgão ou entidade cessionária (requisitante).

CPF Servidor	Órgão Requisitante	Remuneração Bruta (R\$)
***.227.808-**	Governo do Estado de São Paulo	5065,34
***.685.931-**	Tribunal Regional Eleitoral - SP	8615,68

2) Ocorrência 035 - Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52, cujo cálculo para pagamento não estava adequado às regras atuais. Essa ocorrência relaciona as pensões de instituidores falecidos após 19/02/2004 (data da Medida Provisória nº 167), cujos beneficiários cadastrados em fundamentos distintos daqueles implantados no SIAPE com a nova forma de cálculo de pagamento, em razão do disposto na Emenda Constitucional nº 41/2003 e Lei nº 10.887, de 18/06/2004.

CPF Servidor	Data óbito	Data Início Pensão	Tipo
***.895.802-**	16/05/2003	16/04/2004	Vol.c/ Prov.Integ.e Vant.Art.184 Item II L.1711

Quanto à força de trabalho, foi realizada a confirmação das informações prestadas no Relatório de Gestão da Unidade com a subsequente análise. Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se que o quadro de pessoal da SR (08) estava assim constituído no final do exercício de 2013:



Cargos	Lotação		Ingressos os 2013	Egressos os 2013
	Autorizada	Efetiva		
Servidores em Cargo Efetivo		125	01	00
Servidores em exercício descentralizado		02		
Sem vínculo com a Adm. Pública		02		

No tocante à conformidade dos registros no SIAPE, foram analisados dados originados desse sistema, os quais não apontaram impropriedades e irregularidades nos registros.

### **Causa**

Falha nos controles das Unidades de RH da unidade requisitante.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em 9 de maio de 2014, por meio do OFÍCIO/SR(08)GAB/Planejamento/Nº2743/2014, a Superintendência Regional informou não haver manifestação quanto ao relatado.

### **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: Recomendamos que a Unidade proceda à regularização do registro referente à ocorrência 035 - Pensões concedidas após 19/02/2004 cadastradas no SIAPE em Tipos menores que 52, cujo cálculo para pagamento não estava adequado às regras atuais.

## **3.1.2 QUANTITATIVO DE PESSOAL**

### **3.1.2.1 INFORMAÇÃO**

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

#### **Fato**

Apesar de o gestor informar no Relatório de Gestão que a Unidade carece de pessoal, não têm sido desenvolvidas ações que permitam a reposição de pessoal, tais como requisição de pessoal a outros órgãos e esferas.

A Unidade conta com 130 servidores, sendo 129 já existentes em 2012 e ingresso de 01 servidor em 2013, por concurso público, para o cargo efetivo de Analista Administrativo com habilitação em Contabilidade, sendo 11 lotados no Gabinete; 32 no Setor de Ordenamento da Estrutura Fundiária; 24 no Setor Obtenção de Terras; 33 em



Desenvolvimento de Projetos de Assentamento; 28 na Administração, contemplando RH, Serviços Gerais, Orçamento e Finanças e 02 pessoas na Procuradoria Federal Especializada.

Em 2013 houve cessão de 02 servidores, um engenheiro agrônomo para a Procuradoria Seccional Federal em Londrina/PR e um Analista de Reforma e Desenvolvimento Agrário para a Procuradoria Seccional da União em Presidente Prudente/SP.

Também no exercício em referência houve o início do processo de aposentadoria de 06 servidores.

O Relatório de Gestão não faz referência sobre a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições e o atendimento das necessidades da Unidade e foi possível verificar, em itens de avaliação durante os trabalhos de auditoria, que as atividades não foram plenamente realizadas em função da falta de pessoal.

A Unidade informou que, dentre os servidores cedidos, não seria suprida a carência de pessoal, pois há outros profissionais com os mesmos cargos efetivos em atividade na Unidade.

A situação da necessidade de força de trabalho para atendimento das atividades é agravada pela prospecção das aposentadorias no curto e médio prazos, já que a mesma indica que 1.305 servidores atingiram, no mínimo, em 31/12/2013, a idade limite para aposentadoria. Está estimado que, no período compreendido entre 2014 e 2018, 5% dos ocupantes de cargos efetivos solicitem aposentadoria anualmente.

O Relatório de Gestão indica ainda que a estratégia de reposição da força de trabalho é a solicitação de autorização para a realização de concurso público ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com vistas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, uma vez que o último concurso público realizado pelo INCRA expirou em 30/12/2013.

A Unidade também adota a alternativa da contratação de prestadoras de serviços visando atender os Projetos de Assentamentos.

Não há critérios específicos na distribuição de servidores entre os Departamentos. A Unidade esclarece, no Relatório de Gestão, item 5, que, conforme o Regimento Interno, procura alocar os servidores de acordo com sua função, tendo em vista as atividades para os quais foram aprovados. Relata que, por problemas internos de relacionamento interpessoal, os servidores trocam de departamento de acordo com a conveniência.

Com relação à correção dessas distorções, está em andamento na Sede um estudo para diagnóstico da força de trabalho do INCRA.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

**Certificado:** 201407470

**Processo:** 54190.001694/2014-45

**Unidade Auditada:** Superintendência Regional do Inca no Estado de São Paulo/SR-08

**Ministério Supervisor:** MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

**Município (UF):** São Paulo (SP)

**Exercício:** 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 002 a 005 do processo, seja pela **regularidade**.

São Paulo (SP), 16 de julho de 2014.

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

**Parecer:** 201407470

**Processo:** 54190.001694/2014-45

**Unidade Auditada:** Superintendência Regional do Incra no Estado de São Paulo (SR-08)

**Ministério Supervisor:** Ministério do Desenvolvimento Agrário

**Município/UF:** São Paulo/SP

**Exercício:** 2013

**Autoridade Supervisora:** Sr. Miguel Soldatelli Rossetto

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

As ocorrências verificadas no escopo definido consistiram em registros de impropriedades formais, uma vez que não restou evidenciado impacto relevante na gestão do exercício de 2013.

Observou-se que as causas das ocorrências decorreram, precipuamente, de falhas nos procedimentos administrativos ou de gerenciamento de processos, e na carência quantitativa e qualitativa de recursos humanos, sobre as quais foram expressas recomendações no sentido de aprimoramento de controles internos administrativos adotados na Unidade e na gestão de pessoal.

Em relação às recomendações emitidas pela CGU, haja vista que o Tribunal de Contas da União - TCU não relacionou, na DN/TCU nº 124/2012, a SR (08) entre as unidades que teriam as contas do exercício de 2012 julgadas, não houve realização de Auditoria de Gestão do exercício de 2012. As recomendações de exercícios anteriores permanecem sendo tratadas por meio de Plano de Providências Permanente – PPP.

No que concerne aos controles internos administrativos da unidade, observou-se a insuficiência dos procedimentos de avaliação de risco e de controle de gestão de obtenção e

gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Quanto à cobrança dos créditos instalação concedidos a assentados, a análise foi limitada devido ao sistema de cobrança ainda estar em desenvolvimento, porém foram verificadas fragilidades nos componentes ambiente de controle e avaliação de risco. Na gestão de transferências restou observada a fragilidade do componente ambiente de controle. O monitoramento das recomendações dos órgãos de controle também foi considerado insuficiente quanto ao ambiente de controle, avaliação de risco, procedimento de controle e informação e comunicação. Tendo em vista se tratar de áreas relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Unidade, os controles internos instituídos não se mostraram adequados para assegurar o suficiente atingimento dos objetivos estratégicos da Autarquia.

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

Brasília/DF, 23 de julho de 2014.

Diretora de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações