



Unidade Auditada: SUPERINT.ESTADUAL DE M.G.DO SUL-INCRA/SR-16
Exercício: 2015
Município: Campo Grande - MS
Relatório nº: 201601579
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
MATO GROSSO DO SUL

Análise Gerencial

Chefe,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601579, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual, do exercício 2015, apresentada pela SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO INCRA DE MATO GROSSO DO SUL-INCRA/SR-16.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 18 a 22 de abril de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício 2015 e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

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



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de reunião realizada em 26 de novembro de 2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário/DR/SFC/CGU-PR e a SecexAmb do Tribunal de Contas da União e Ata de Reunião realizada em 8 de dezembro de 2015, entre Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso do Sul e a Secretaria de Controle Externo - SECEXMS, do Tribunal de Contas da União – TCU - foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC) da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas e orientações.

- Verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos no que concerne ao cumprimento da LOA e do PPA relacionado aos resultados dos indicadores apresentados pela UPC das ações e planos orçamentários pertencentes ao macroprocesso selecionado para avaliação.

- Avaliação da gestão do macroprocesso *Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento*: seleção de beneficiários do PNRA; conformidade legal da obtenção de terras no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul.

- Avaliação do estágio de cobrança do Crédito Instalação, contabilização de remissão das dívidas.

- Avaliação da gestão de pessoas contemplando em especial: a) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições; c) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas; f) ações e iniciativas da UPC para substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

- Avaliação da gestão das transferências concedidas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, devendo abordar:

a) a atuação da UPC para:

i. garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental;

ii. fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais;

iii. analisar a prestação de contas dos convenientes ou contratados.

b) a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências;

c) a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ relacionados à gestão das transferências.

- Avaliação dos componentes do Sistema de Controles Internos Administrativos em nível de atividade/processo, conforme escopo definido: gestão do processo de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária e de seleção de beneficiários do PNRA (Sistema



Supra): gestão das transferências; implementação do Plano de Providências Permanente (PPP).

- Avaliação do cumprimento parcial ou total pela UPC das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao CI para acompanhamento.

- Avaliação das recomendações expedidas pelo Órgão de Controle Interno ainda pendentes e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

- Avaliação da utilização do Sistema CGU-PAD.

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 e 7º do art. 9º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 147, de 11 de novembro de 2015, considerou-se a seguinte questão de auditoria: (i) As informações prestadas sobre a identificação da Unidade Prestadora de Contas (UPC) no Relatório de Gestão apresentam-se fidedignas e conforme normativo do Tribunal de Contas da União?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise das informações pertinentes à identificação da Unidade apresentadas no Sistema de Prestação de Contas, e-Contas, em cotejo com as informações disponíveis sobre os referidos dados no sítio eletrônico da Autarquia e no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi.

Pelos exames aplicados conclui-se que os dados relacionados à identificação da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – SR-16 constantes no Relatório de Gestão da UPC, apresentam-se fidedignos e conforme as normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015, conforme seguem:

Quadro 1 – Identificação da UJ



Poder e órgão de vinculação		
Poder: Executivo		
Órgão de vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário		Código SIORG: 17125
Identificação da Unidade Jurisdicionada (UJ)		
Natureza jurídica: Autarquia Federal do Poder Executivo		CNPJ: 00.375.972/0059-87
Principal atividade: Administração pública em geral		Código CNAE: 84.11-6-00
Código SIORG: 1799	Código LOA: 49201	Código SIAFI: 373058
Contatos		
Telefones/fax: (67) 3320-3800 / (67) 3320-3806 Fax/Gab.: 67 3320-3864		
Endereço postal: Rua 25 de dezembro, nº 924 - Vila Cidade, CEP: 79002-061, Campo Grande/MS		
Endereço eletrônico: gabinete@cpe.incra.gov.br		
Página na internet: http://www.incra.gov.br/ms		

Unidades gestoras relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Código Siafi	Nome
373001	Departamento de Administração Financeira – DAF - INCRA

Gestões relacionadas à Unidade Jurisdicionada	
Código Siafi	Nome
373061	Unidade Avançada de Dourados
373060	Unidade Avançada de Jardim
373059	Unidade Avançada de Corumbá

Fonte: Relatório de Gestão do INCRA/MS

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, conforme o escopo definido e registrado nos termos do §§ 6º e 7º do art. 9º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 147, de 11 de novembro de 2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

- A unidade prestadora de contas (UPC) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?
- As peças contemplam os conteúdos obrigatórios e estrutura nos termos da Decisão Normativa – TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015, da Decisão Normativa – TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015 e das orientações sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2015 para as superintendências Regionais do Incra do Sistema e-Contas?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise censitária das peças que compõem o processo de contas, quais seja Rol de Responsáveis, Relatório de Gestão e as relativas às informações suplementares.

A partir dos exames das informações presentes no sistema de Prestação de Contas, e-Contas, conclui-se que a Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul – SR-16, elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2015, e apresentou os conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 146/2015, da DN TCU nº 147/2015 e da orientação sobre a elaboração do Relatório de Gestão 2015 Incra SR.

Ademais, confirmou-se que os servidores detentores de responsabilidade previstas no Regimento Interno do Incra constaram do Rol de responsáveis.



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

A fim de atender ao acordado com o Tribunal de Contas da União no que concerne à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, consideraram-se as questões de auditoria, apresentadas na sequência, conforme os assuntos tratados:

Resultados Quantitativos Qualitativos do Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento

- (a) Os resultados quantitativos e qualitativos referentes à execução das Ações e Planos Orçamentários pertencentes ao macroprocesso analisado no exercício foram atingidos?
- (b) A relação Objeto do Gasto X Finalidade da Ação guardou coerência?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 211A-Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, especificamente os Planos Orçamentários nº 0002-Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, nº 0005-Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária, nº 0006-Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária e nº 0007-Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais, pertencentes ao macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento em decorrência do acordado com a Corte de Contas.

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 a certificação dos imóveis rurais e combater a grilagem de terra pública.

A implementação da Ação 211A se dá de forma direta e descentralizada pela UPC, por meio da 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.

Relacionadas a estes planos orçamentários da Ação 211A, foram liquidadas despesas no montante de R\$ 270.354,90 que corresponde a 9,59% do total das ações sob a responsabilidade da Superintendência Regional do Incra no Estado de Mato Grosso do Sul- SR/16.

Na tabela abaixo, encontra-se expresso o resultado físico dos planos orçamentários da Ação 211A analisada:

Tabela 01 – Execução física da Ação 211A

Plano Orçamentário	Meta Física	
--------------------	-------------	--



Cód.	Título	Unidade de Medida (Produto)	Previsão	Execução	Execução/Previsão (%)
0002	Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	Área Vistoriada (ha)	15.000	31.274,744	208,50
0005	Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária	Família Assentada	526	120	22,81
0006	Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	Assentamento beneficiado	9	6	66,67
0007	Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	Regularização requerida	0	97	NDA

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso do Sul – SR/16.

Na tabela abaixo, encontra-se demonstrado o resultado financeiro dos planos orçamentários da Ação 211A-Desenvolvimento de Assentamentos Rurais.

Tabela 02 – Execução física da Ação 211A

Plano Orçamentário		Dotação Atualizada R\$	Despesa Empenhada R\$	Despesa Liquidada R\$	Despesa empenhada /Dotação (%)	Despesa liquidada /Dotação (%)
Cód.	Título					
0002	Gestão Ambiental em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária	471.715,00	212.794,96	154.088,73	45,11%	32,67%
0005	Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária	189.500,00	144.925,60	86.329,90	76,48%	45,55%
0006	Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária	30.160,00	21.594,27	21.594,27	71,60%	71,60%
0007	Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais	27.000,00	9.702,00	8.342,00	35,93%	30,90%
TOTAL		718.375,00	389.016,83	270.354,9	54,15%	37,63%

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Mato Grosso do Sul – SR/16.

No que concerne ao plano orçamentário 0005-Regularização Ambiental de Assentamentos de Reforma Agrária, constatou-se incompatibilidade do alcance da meta física (22%) com a execução de 45,55% da meta financeira do Plano Orçamentário (despesa liquidada em relação a dotação autorizada).

No que tange ao desempenho/resultados da Ação 211A, conclui-se pela estagnação da Política de Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul, considerando a existência dos seguintes fatores que inviabilizaram a execução da ação no exercício de 2015:

- a UPC só atingiu 22% da meta de 526 famílias assentadas;
- não foram criados novos assentamentos no exercício sob exame;
- não houve estabelecimento de meta para indenização de áreas para criação de novos assentamentos;
- durante o exercício não foi efetivada nenhuma obtenção de terra; e
- quanto a execução financeira da ação governamental, constatou-se que houve a liquidação de apenas 37,63% da meta financeira prevista.

Em relação à compatibilidade do objeto do gasto em relação à finalidade da Ação, não se identificaram impropriedades.

Plano de Ação - Sipra



Trata-se da verificação da implementação de ações adotadas para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional.

Nesse sentido, os exames realizados objetivaram comprovar: a implementação do Plano de Providências firmado pelo Incra para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo detectadas no Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra), por meio da verificação do cumprimento do cronograma das atividades de responsabilidade de execução pelas Superintendências Regionais conforme o plano de ação estabelecido; e, a suficiência dos controles internos adotados na Superintendência Regional para assegurar o cumprimento das normas de seleção de beneficiários, por meio de avaliação dos procedimentos adotados para mitigar os riscos inerentes ao processo de cadastro e seleção de beneficiários no âmbito do Sistema de Informações do Programa Nacional de Reforma Agrária (Sipra).

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na solicitação de dados e informações pertinentes à implementação de ações adotadas, e informações e documentação comprobatória acerca do trabalho desenvolvido e coordenado pelo Incra Sede, na Superintendência Regional (SR) para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA.

Os exames realizados demonstraram que a Superintendência Regional não vem implementando ações planejadas, tendo em vista que a Unidade Regional encontra-se no aguardo das deliberações do Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Incra Sede para adoção de providências quanto ao contido no Relatório de Auditoria da CGU, sem a adoção de qualquer providência visando o saneamento das desconformidades identificadas, em relação a atos sob responsabilidade da Superintendência.

Processo de obtenção de terras

A fim de verificar a regularidade formal dos processos de obtenção de terras no âmbito da Superintendência Regional em Mato Grosso do Sul, realizou-se exames que objetivaram comprovar se a obtenção de terras para o Programa Nacional de Reforma Agrária dá-se em etapas e em cumprimento às legislações inerentes.

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na solicitação de processos administrativos de obtenção de terras (desapropriação/aquisição direta) referentes a propriedades rurais cujo lançamento de Títulos da Dívida Agrária (TDA) e/ou pagamento de benfeitorias ocorreram no exercício de 2015, na jurisdição da Superintendência Regional.

Os processos administrativos de obtenção analisados foram selecionados aleatoriamente dentre aqueles que estavam em andamento no exercício de 2015 no âmbito da Superintendência Regional. Para delimitação do tamanho da amostra foram levados em consideração os fatores de capacidade operacional da equipe de auditoria, tempo disponível para os trabalhos de campo e histórico de produtividade na realização do procedimento de auditoria.

Quadro 2 – Processos de obtenção de terras analisados



Processos de obtenção de terras analisados na SR-16					
Nº Processo	Nome do imóvel	Município	Área (hectares)	Valor Total (R\$)	Forma de Obtenção
54290.001006/2012-57	Usina Santa Olinda	Sidrolândia	6.482,66	Não adquirida	Desapropriação
54290.001516/2015-77	Fazenda Campo Verde	Sidrolândia	8.168,02	Não adquirida	Desapropriação
54290.001999/2013-48	Fazenda Buriti	Bataguassu	10.792,15	Não adquirida	Desapropriação
54290.000372/2014-51	Fazenda Onoda	Terenos	1.136,29	Não adquirida	Desapropriação
54290.002014/2014-82	Fazenda Várzea Alegre	Terenos	3.011,25	Não adquirida	Desapropriação
54290.000647/2015-37	Fazenda Bordon	Sidrolândia	618,36	Não adquirida	Desapropriação
54290.000792/2010-11	Fazenda São João	Rio Brilhante	1.292,55	Não adquirida	Desapropriação

Fonte: Processos administrativos do Incra – SR/16.

Os exames realizados demonstraram que os referidos processos administrativos de desapropriação não estão em estreita conformidade com os normativos que regulamentam a Ação de Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária, no que tange à existência e composição de documentos. Ressalta-se que na análise realizada não se adentrou no mérito da justificativa de aquisição, tampouco sobre a classificação e avaliação monetária das propriedades rurais.

O quadro relaciona os processos onde foram identificados itens faltantes nos Laudos Agrônômicos de Fiscalização – LAF.

Quadro 3 – Processos com itens faltantes no Laudo Agrônômico de Fiscalização – LAF

Processos de obtenção de terras analisados na SR-16			
Nº Processo	Nome do imóvel	Município	Itens Faltantes no LAF
54290.001006/2012-57	Usina Santa Olinda	Sidrolândia	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
			Capacidade de Assentamento
54290.001516/2015-77	Fazenda Campo Verde	Sidrolândia	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
			Capacidade de Assentamento
54290.001999/2013-48	Fazenda Buriti	Bataguassu	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
			Identificação das benfeitorias
			Capacidade de Assentamento
54290.002014/2014-82	Fazenda Várzea Alegre	Terenos	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
54290.000647/2015-37	Fazenda Bordon	Sidrolândia	Aspectos trabalhistas
			Identificação das benfeitorias
			Capacidade de Assentamento
54290.000792/2010-11	Fazenda São João	Rio Brilhante	Efetivo pecuário
			Aspectos trabalhistas

Fonte: Processos administrativos do Incra – SR/16.

Além disso, foram também identificadas a ausência de itens nos Laudos de Vistoria e Avaliação – LVA , conforme descrito abaixo.

Quadro 4 – Processos onde faltam itens no Laudo de Vistoria e Avaliação - LVA.

Processos de obtenção de terras analisados na SR-16			
Nº Processo	Nome do imóvel	Município	Itens Faltantes no LVA
54290.001006/2012-57	Usina Santa Olinda	Sidrolândia	Documentação fotográfica do imóvel e das benfeitorias
54290.001516/2015-77	Fazenda Campo Verde	Sidrolândia	Documentação fotográfica do imóvel e das benfeitorias



Além das falhas acima identificadas, fragilidades nos controles internos da área de obtenção de terras da Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso do Sul também foram identificadas.

Nos processos administrativos n^{os} 54290.001006/2012-57 e 54290.001516/2015-77, que tratam das desapropriações da Usina Santa Olinda e Fazenda Campo Verde, no município de Sidrolândia/MS, foram realizados, pelos servidores da SR/16, o Laudo Agrônomo de Fiscalização - LAF e o Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA nas datas de 22 de abril de 2015 e 16 de outubro de 2015, respectivamente.

Entretanto, foi amplamente divulgado na mídia televisiva e escrita que as fazendas Usina Santa Olinda e Fazenda Campo Verde foram alvo de invasões de movimentos sociais. Em várias matérias a mídia demonstra que a reintegração de posse das fazendas foi executada pela Polícia Militar do Estado em 29 de janeiro de 2015.

O Incra, não poderia realizar vistorias nas fazendas invadidas até 29 de janeiro de 2017, quando completariam dois anos da desocupação das fazendas, conforme disciplina o parágrafo 6^o do artigo 2^o da Lei n^o 8629, de 25 de fevereiro de 1993. Entretanto, efetuou o Laudo Agrônomo de Avaliação em 22 de abril de 2015, três meses após a desocupação da fazenda, e também o Laudo de Vistoria e Avaliação em 16 de outubro de 2015, nove meses após a desocupação, descumprindo o estabelecido na legislação vigente.

Assim, nota-se que não há mecanismos de controles internos formalmente instituídos na gestão de obtenção de terras. Por isso, verificou-se a ausência de itens exigidos na legislação para Laudos Agrônômicos de Fiscalização e Laudos Agrônômicos de Vistoria e Avaliação. Também se identificou que a Unidade não consultou outros órgãos acerca da pretensão recorrente das terras a serem adquiridas pela Unidade.

Além disso, a SR/16 teve que anular, de ofício, o processo n^o 54290.000372/2014-51, que tratava da aquisição da Fazenda Onoda, no município de Terenos/MS, pois um dos peritos que realizou o Laudo Agrônomo de Fiscalização – LAF não pôde emitir a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, por estar em atraso com suas obrigações junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA.

Mesmo sem a devida ART do Laudo Agrônomo de Fiscalização, o processo teve seu andamento normal até que os advogados dos proprietários da fazenda identificaram a ilegalidade e solicitaram a anulação do processo.

Os fatos acima mencionados demonstram que a Superintendência Regional do Incra em Mato Grosso do Sul não possui controles internos eficientes no Setor de Obtenção de Terras a fim de identificar ou mitigar as falhas ocorridas durante a realização dos trabalhos da Unidade.

2.4 Avaliação do Macroprocesso Desenvolvimento de Projetos de Assentamento

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme o escopo definido e registrado nos termos da Ata de Reunião entre a Secex Ambiental e o Órgão Central de Controle Interno, em conformidade com os parágrafos 6^o e 7^o do art. 9^o da DN/TCU n^o 147/2015, e com o intuito de analisar a execução do macroprocesso *Desenvolvimento de Projetos de Assentamento*, consideraram-se as seguintes questões de



auditoria: i) Qual o estágio atual de implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação – SNCCI na Superintendência Regional? ii) Qual o estágio atual de saneamento dos processos de concessão de Crédito Instalação? iii) 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?

A metodologia da equipe de auditoria para verificação da cobrança do passivo do Crédito Instalação consistiu em exames às informações solicitadas à UPC sobre a quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados; sobre o estabelecimento de cronograma para o saneamento dos processos; sobre o saneamento efetivo dos processos; sobre o lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito de Instalação – SNCCI; sobre o cálculo dos valores devidos.

A partir dos exames, conclui-se, a respeito do processo de cobrança dos créditos, que a Superintendência Regional do Estado de Mato Grosso do Sul não implementou, com suficiência, as etapas de cobrança dos Crédito Instalação. De um total de mais de 3.040 processos, apenas 114 foram saneados e incluídos no Sistema Nacional de Concessão de Créditos de Instalação - SNCCI.

No entanto, verificou-se que a Unidade ainda não realizou o levantamento total de processos para serem saneados, o que impactou diretamente no prosseguimento do processo de cobrança do passivo de Créditos de Instalação. Ainda, nota-se que, o quantitativo de 114 processos foi incluído no sistema por ocasião da capacitação dos servidores na utilização do sistema. Após essa capacitação, mais nenhum processo foi incluído.

Assim, tendo em vista que a Unidade ainda não adotou providências visando realizar levantamento para a definição da quantidade de processos a serem saneados, as demais medidas necessárias para o saneamento dos processos de cobrança dos créditos, tais como o estabelecimento de um cronograma, bem como a inserção dos dados no sistema e a realização dos cálculos dos valores devidos, ainda não podem ser realizadas e aguardam a conclusão do levantamento de processos para que sejam iniciados, o que demonstra a necessária urgência na adoção de providências pela Unidade na condução dos processos de cobrança dos Créditos Instalação.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender o estabelecido pela Corte de Contas nesse item, conforme escopo definido e registrado nos termos do inciso V, do art. 9º, da Decisão Normativa TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, consideraram-se as seguintes questões de auditoria, apresentadas conforme os assuntos tratados:

Avaliação da Força de Trabalho da unidade frente às suas atribuições

- a) A força de trabalho existente atende às necessidades da UPC (Unidade Prestadora de Contas)?
- b) Houve ganho/perda da força de trabalho no decorrer do exercício?
- c) Qual a qualificação da força de trabalho (idade e escolaridade)?
- d) A UPC realizou estudos quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação?



- e) A UPC realizou estudos quanto à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade?
- f) A UPC realizou estudos quanto à utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação?
- g) A UPC realizou estudos quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias?

A avaliação da força de trabalho demonstrou que o número de servidores ao final de exercício 2015 foi inferior ao ano anterior, sem que houvesse a recomposição integral dos casos de falecimento e aposentadoria.

A UPC iniciou o exercício 2015 com 187 servidores e ao longo do ano foram incorporados três servidores vindos de outras superintendências e apenas um foi nomeado. Por outro lado, houve seis saídas por aposentadoria e falecimento, um por transferência, um por vacância, um exonerado e outro foi removido para outra superintendência, restando, ao final do exercício, 181 servidores lotados na superintendência.

Embora a UPC alegue que o pleno atingimento dos resultados operacionais estejam diretamente relacionados à falta de recursos humanos, não há comprovação da realização de estudos que especifiquem a força de trabalho e o perfil técnico profissional necessários ao pleno atendimento de seus objetivos, metas e estratégias da UPC, tampouco a comprovação da adoção de providências junto ao Órgão Central do Incra para a recomposição de seu quadro funcional, conforme informação prestada por meio do Ofício nº 335/2016/INCRA/GAB/PC, de 26 de abril de 2016.

A carência de pessoal para execução das ações finalísticas das UPC vem se demonstrado recorrente, conforme recomendações de relatórios anteriores da CGU, onde a carência de servidores tem sido determinante para falhas de controle no acompanhamento e gestão das transferências de recursos do Incra/MS.

A UPC também não realizou estudos quanto à evolução futura dos desligamentos por aposentadoria, embora tenha sido apresentada no Relatório de Gestão a informação de que cinquenta servidores, 27,62% do total de servidores, estejam aptos à aposentadoria e recebendo o abono permanência.

Análise cumprimento TCJ - Terceirização

- a) Os terceirizados em situação irregular, segundo Art. 1º do decreto 2.271/1997, foram substituídos por servidores de carreira, mediante regular concurso público?
- b) Houve nova contratação de terceirizados para exercício de atividades em desacordo com o Decreto nº 2.271/1997?

Em 2011 o Tribunal de Contas da União prolatou o Acórdão 2.681/2011 - Plenário, determinando que os órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional apresentassem ao Tribunal, até 31 de dezembro de 2012, o resultado final do processo de substituição dos terceirizados irregulares, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7 (17ª Vara da Justiça do Trabalho de Brasília/DF).

Buscando verificar o atendimento a determinação do Acórdão 2.681/2011 - Plenário, encaminhou-se à UPC a Solicitação de Auditoria nº 201601579/001 (itens 2.1 e 2.2), de



14 de abril de 2016, solicitando a disponibilização do processo de acompanhamento das substituições de terceirizados. Em resposta, por meio do Ofício nº 355/2016/INCRA/GAB/PC, de 25 de abril de 2016, a UJ apresentou a seguinte manifestação:

"Com relação ao item 2, subitens 2.1 e 2.2, informamos que não se aplica à esta Unidade."

Ademais, por meio de testes de auditoria, ficou apurado que a UPC não possui terceirizados em atividades vedadas pelo Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997, nem está obrigada a apresentar o resultado do processo de substituição de terceirizados irregulares, conforme determinado no item 9.1 do Acórdão TCU 2.681/2011 - Plenário, pois restou demonstrado que a Unidade não possui terceirizados atuando em atividades típicas de servidores, como se já se observou na Auditoria de Gestão do exercício 2014. Em relação aos dezenove terceirizados que atuaram em atividades de apoio administrativo não há indícios de que estejam desenvolvendo atividades vedadas no Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997.

Avaliação dos Controles Internos Administrativos

- a) Estão identificados os riscos relevantes relativos à atividade de gestão de pessoas?
- b) As atividades de controle desenhadas para mitigar os riscos identificados na gestão de pessoas estão adequadas?
- c) As atividades de controle estão sendo eficazes?

Para a avaliação da área de pessoal foi usado o *Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas*, por meio do qual se busca identificar o nível de maturidade dos sistemas de controle interno das atividades de gestão de pessoas das Unidades Examinadas.

No caso, a Unidade respondeu a todas as perguntas do questionário, porém, não apresentou evidências de forma a justificá-las. Nos campos destinados à indicação de evidências para algumas perguntas foram apresentadas explicações para as respostas dadas, que apresentam um ambiente de fragilidades, atribuído pela UPC à falta de pessoal, restrição orçamentária e financeira. Conforme pode ser visto nas questões a seguir, as respostas apresentadas se contradizem com o apurado nos trabalhos:

“08 – Existem rotinas para verificação da situação dos servidores cedidos e requisitados, especialmente quanto à regularidade nos reembolsos dos servidores cedidos com ônus para o destino?”

Resposta da UPC: *“3 – Sim, A Unidade dispõe de rotinas de verificação periódica da situação dos servidores cedidos e requisitados, especialmente quanto à regularidade nos reembolsos dos servidores cedidos, elas têm contribuído para a boa gestão de pessoas.”*

“20 – Existe Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela atividade de gestão de pessoas da Unidade?”

Resposta da UPC: *“2 – Sim, existe plano de capacitação, mas necessita de aprimoramento.”*

Evidência: *“Existem módulos de formação para gerenciamento, porém, faltam recursos orçamentários e financeiros para realizar as capacitações, bem como o quadro de servidores está reduzido, implicando na falta de pessoal para participar de capacitações.”*



Além do que foi apurado no *Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas* considerou-se o levantado no Relatório de Gestão e foram aplicados exames por ocasião da verificação do atendimento de recomendações de relatórios anteriores da CGU.

Com efeito, as restrições orçamentárias, falta de ações de capacitação e o quadro reduzido de servidores no setor de recursos humanos contribui para que a Unidade não apresente mecanismos formais de controle plenamente satisfatórios. Como exemplo temos as situações de atraso no cumprimento de demandas, e nos encaminhamentos de atos de aposentadoria fora do prazo estabelecido no 7º da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007. As restrições orçamentárias impactam diretamente nas ações de qualificação para os servidores, pela não realização de programas de treinamento e desenvolvimento de competências de lideranças, conforme explicitado pela UPC no *Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas*.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas neste item, conforme o escopo definido e registrado nos termos do §§ 6º e 7º do art. 9º da Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União nº 147, de 11 de novembro de 2015, e com o objetivo de avaliar a gestão das transferências feitas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, consideraram-se as seguintes questões de auditoria:

a) A gestão das transferências garante que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental?

Foi realizado cotejamento de quatro convênios vigentes no exercício de 2015, conforme quadro abaixo, em que se identificou a existência de afinidade entre o objeto dos convênios e o objetivo das respectivas ações governamentais a que estavam vinculados:

Quadro 5 – Cotejamento objeto do convênio e objetivo da ação

Convênio	Objeto do Convênio	Objetivo da Ação Governamental
757670/2011	Realizar ações conjuntas entre os órgãos de terras estadual e federal a fim de desenvolver a digitalização dos documentos existentes no acervo fundiário do Estado da AGRAER e INCRA.	Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas
704058/2009	Implantação de 250 KM de estradas nos Projetos de Assentamento Santo Antônio, Caburey, Itaquiraí e Foz do Rio Amambai; sendo implantado 147 KM no Projeto de Assentamento Santo Antônio, 44 KM no Projeto de Assentamento Itaquiraí, 32 KM no Projeto de Assentamento Caburey e 27 KM no Projeto de Assentamento Foz do Rio Amambai.	Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento
795985/2013	Implantação de sistema de abastecimento de água nos Assentamentos Indaiá I, II, III e IV, em Aquidauana MS.	Desenvolvimento de Assentamentos Rurais
792340/2013	Reforma da Unidade de Produção de Ração para Animais e Implantação de Unidade de	Desenvolvimento de Assentamentos Rurais



	Produção e Empacotamento de Canjica, Milho e Feijão no P.A. Itamarati II.	
--	---	--

Fonte: Consulta ao SICONV, em 14 de abril de 2016

b) O concedente/repassador dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente? Em caso de identificação de inconformidades nas análises, houve a adoção de providências?

Selecionados, segundo critérios de materialidade e criticidade, a amostra não-aleatória para verificação da sistemática de acompanhamento de convênios, constantes no Siconv pela unidade auditada, baseou-se na análise de quatro convênios no valor total de R\$ 14.682.592,18, o que corresponde a 37,67% do valor total relativo aos convênios vigentes no exercício, conforme quadro abaixo:

Quadro 6 – Transferências concedidas

Transferências	Quantidade	Valor envolvido*
Vigentes no exercício	15	38.973.538,96
Avaliadas na auditoria	04	14.682.592,18
Em que foi detectada alguma desconformidade*	01	4.120.000,00
* O valor mencionado na última linha corresponde ao volume transferido e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

Fonte: Tesouro Gerencial/Relatório Gestão Exercício 2015

Em análise ao convênio 704058/2009, constatou-se a ausência de implementações, por parte do gestor da Unidade, no sentido adotar as providências sugeridas pelo fiscal do convênio, identificadas a partir de relatórios de acompanhamento, com exigência de requisitos essenciais necessários ao trâmite processual e legal para que se possa dar continuidade à execução do ajuste, em função das irregularidades constatadas pelo fiscal na realização das metas físicas do convênio.

Ainda, em relação a situação dos convênios constantes no Siconv, o quadro abaixo demonstra a situação dos convênios vigentes no exercício de 2015:

Quadro 7 – Situação das transferências

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	15
Com a situação “aprovada”	04
Com a situação “aprovada com ressalvas”	03
Com a situação “rejeitada”	06
Com a situação a “aprovar”	02

Fonte: Siconv/Relatório Gestão Exercício 2015

Quanto as providências adotadas pelo gestor, no exercício de 2015, para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências concedidas na modalidade convênio, constatou-se a inércia do Incra/MS em instaurar a tomada de contas especial em relação aos convênios nº 707597 e 724597, os quais encontram-se com a prestação de contas rejeitadas há mais de um ano.

Ressalta-se que, conforme Portaria Interministerial nº 507/2011, é necessária a instauração de Tomada de contas especial quando a prestação de contas do convênio não for aprovada, como é o caso de tais ajustes.

Ainda, a fim de identificar a adoção de providências pela UPC para os casos de identificação de inconformidades na gestão de instrumentos de transferências, realizou-se levantamento de transferências pendentes de conclusão, conforme registros no Siafi.



Quadro abaixo demonstra a situação dos convênios anteriores ao exercício de 2008 e que se encontram pendentes no Siafi:

Quadro 8 – Situação das Transferências Voluntárias Siafi

Situação das transferências	Quantidade
Com a situação “a liberar”	04
Com a situação “a comprovar”	05
Com a situação “a aprovar”	06

Fonte: Siafi/Relatório Gestão Exercício 2015

Constatou-se a existência dos convênios nº 527106, 513513, 527113 e 517891, firmados entre os exercícios de 2004 e 2005, para consolidação de Assentamentos Rurais e, vigentes no exercício de 2015, em situação “*Adimplente*” no Siafi, que não foram objeto de instauração de tomada de contas especiais, contrariando pareceres elaborados por técnicos da UPC, em que se constatou a inexecução dos objetos conveniados, ausência de comprovação de recolhimento de tributos municipais e contribuições à Previdência Social, valores não aplicados no mercado financeiro e comprovação de prestação de contas fora dos prazos legais previstos nas Portarias regulamentadoras da gestão de convênios e, ou, prestações de contas apresentadas de forma incompleta que inviabiliza a análise da setorial contábil do Incra/MS.

Novamente, conforme Portaria Interministerial nº 507/2011, tais motivos ensejariam a imediata e necessária instauração de Tomada de contas especial por parte da UPC.

Não obstante, em relação aos convênios anteriormente citados, constatou-se o descumprimento de recomendações contidas em relatórios de auditoria desta Controladoria Geral da União em exercícios anteriores e de deliberação do Tribunal de Contas da União contida no Acórdão nº 2.144/2015-2ª Câmara.

c) A fiscalização da execução do objeto da avença está sendo feita regular e adequadamente?

Verificou-se que a UPC instituiu, durante o exercício de 2015, rotinas de fiscalização dos instrumentos de transferência firmadas no âmbito do Siconv, mediante a realização de vistorias por parte dos fiscais dos convênios que se encontravam em execução durante o exercício de 2015.

d) As estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências são consideradas razoavelmente suficientes?

Quanto à adequação e suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica da área responsável pelas transferências para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos e à capacidade de fiscalizar a execução de cada instrumento acordado/contratado, inclusive *in loco*, verificou-se que a unidade auditada dispõe de uma equipe de monitoramento nas áreas técnica e financeira composta por quatro servidores, quantitativo este insuficiente frente aos quinze processos de convênios vigentes no exercício de 2015, no montante de R\$ 38.973.538,96.

Conforme informado pela unidade auditada e verificado por esta equipe de auditoria, o quantitativo de recursos humanos que trabalham na gestão de transferências é insuficiente para suprir as demandas de análise das prestações de contas. Esta situação pode ser evidenciada pelo fato de existir, ainda, oito instrumentos de convênios firmados no âmbito do Siafi e do Siconv que se encontram com a prestação de contas “a aprovar”.



Verificou-se, ainda, que, embora, o gestor tenha implementado cronograma para cumprimento de prazos de análise de prestação, comparando-se a situação dos convênios na situação “a aprovar” constantes, no referido cronograma, entre o final dos exercícios de 2014 e 2015, foi constatada a existência de oito convênios com a situação “a aprovar” no final do exercício de 2014, para serem analisados em 2015, e ao final do exercício de 2015 constavam cinco convênios para serem objeto de análise no exercício de 2016, sendo que não foram firmados quaisquer convênios durante o exercício de 2015 e que o cronograma para o exercício de 2016 não constavam os convênios 513513, 517880 e 527106, que se encontram na situação “a aprovar”.

Neste sentido, constata-se que não houve avanços durante o exercício de 2015 na diminuição do estoque de convênios na situação “a aprovar”.

Tais impropriedades/irregularidades demonstram a ocorrência de fragilidades dos controles internos na área de convênios da Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso do Sul, decorrente da insuficiência de providências no saneamento de irregularidades detectadas e, morosidade na identificação de situações e providências relativas às transferências voluntárias concedidas que exijam instauração de Tomadas de Contas Especial.

Corroborando o constatado, de fragilidade nos controles e práticas adotadas no setor de convênios da Unidade, identifica-se que própria UPC define que a maturidade dos controles internos na área de gestão de transferências está em um nível intermediário, tendo atingido 48% do total de pontos possíveis, com base nas respostas, apresentadas pelo gestor, ao questionário de avaliação dos controles internos na área de gestão de convênios.

Ademais, ressalta-se que não foi identificado, durante os trabalhos de campo realizados, a adoção pela Unidade de mecanismos que envolvam o necessário mapeamento dos riscos inerentes ao processo de gestão de convênios, a fim de identificar e/ou mitigar fragilidades no trâmite processual e no acompanhamento das transferências voluntárias vigentes.

2.7 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de reunião realizada em 26 de novembro de 2015, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área do Desenvolvimento Agrário/DR/SFC/CGU-PR e a SecexAmb do Tribunal de Contas da União e Ata de Reunião realizada em 8 de dezembro de 2015, entre Controladoria Regional da União no Estado do Mato Grosso do Sul e a Secretaria de Controle Externo - SecexMS, do Tribunal de Contas da União – TCU - foram efetuadas as seguintes análises acerca dos controles internos administrativos:

- Avaliação dos componentes do Sistema de Controles Internos Administrativos em nível de atividade/processo, conforme escopo definido: gestão do processo de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária e de seleção de beneficiários do PNRA (Sistema Sipra): gestão das transferências; implementação do Plano de Providências Permanente (PPP).

Gestão do processo de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária e de seleção de beneficiários do PNRA (Sistema Sipra)



Realizaram-se exames que objetivaram comprovar se a obtenção de terras para o Programa Nacional de Reforma Agrária ocorre em etapas e em cumprimento à legislação pertinente, sendo constatado a existência de falhas no mapeamento dos riscos inerentes às atividades do Setor de Obtenção de Terras, uma vez que se verificou a ausência de itens exigidos na legislação para a emissão de Laudos Agronômicos de Fiscalização e Laudos Agronômicos de Vistoria e Avaliação.

Também, ante a inexistência de mapeamento de riscos dos processos, verificou-se que a Unidade tramitou processos de obtenção de imóveis rurais com pendências de formalização (não consultou outros órgãos acerca da pretensão recorrente das terras a serem adquiridas pela Unidade) e, com vícios que resultaram na anulação de processos de obtenção de terras decorrentes da inexistência de documentação exigida por Lei.

No que tange a implementação de ações adotadas para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA, constatou-se que a Superintendência Regional não vem implementando ações planejadas, tendo em vista que a Unidade Regional encontra-se no aguardo das deliberações do Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Inca Sede para adoção de providências quanto ao contido no Relatório de Auditoria da CGU, sem a adoção de qualquer providência visando o saneamento das desconformidades identificadas, em relação a atos sob responsabilidade da Superintendência.

Neste caso, nota-se fragilidade no componente Ambiente de Controle, do Sistema de Controle Interno da UPC, uma vez que a Unidade não mapeou os riscos inerentes à área de Obtenção, não implementando rotinas e instrumentos de controles internos eficazes no intuito de identificar incorreções e omissões no trâmite processual exigidos na área de obtenção.

Gestão das Transferências

Quanto aos controles internos da área de transferências, constatou-se fragilidades nos controles, tais como: ausência de rotinas ou normativos que especifiquem critérios para concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios; ausência de procedimentos de controle para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais; ausência de normativos internos ou manuais e de rotinas/procedimentos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos conveniente; e ausência de rotinas ou normativos baseados no Manual de Tomada de Contas Especial editado pela CGU em abril de 2013, que especifiquem prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE), determinando prazos para que eventuais impropriedades possam ser regularizadas antes de sua abertura.

Tais impropriedades/irregularidades demonstram fragilidades nos procedimentos de controle da Unidade, decorrente do não atingimento do componente Avaliação de Risco do Sistema de Controle, uma vez que não foi identificado a adoção pela Unidade de mecanismos que envolvam o necessário mapeamento dos riscos inerentes ao processo de gestão de convênios, a fim de identificar e/ou mitigar fragilidades no trâmite processual e no acompanhamento das transferências voluntárias vigentes.

Implementação do Plano de Providências Permanente (PPP)



A partir dos levantamentos no Sistema Monitor, em 27 de abril de 2016, identificou-se que a UPC possui trinta e oito recomendações oriundas das auditorias anuais de contas dos exercícios 2012, 2013 e 2014, sendo oito atendidas, sete canceladas e vinte e três em monitoramento.

Na análise das vinte e três recomendações registradas no Sistema Monitor na condição de “*em monitoramento*”, constatou-se que dez não foram plenamente atendidas, sem que trouxessem impacto à gestão da UPC e onze não foram atendidas, com impacto à gestão da UPC e, duas foram atendidas.

Isso demonstra carência no componente de controle associado ao Monitoramento, uma vez que tais informações demonstram fragilidades nos controles internos da Unidade e, na adoção de providências visando implementar medidas saneadoras que possibilitam o atendimento de recomendações emanadas pelo Órgão de Controle, ainda mais por tratar-se de medidas saneadoras não adotadas que trouxeram impacto à gestão.

Com isso, demonstra-se a existência de fragilidades nos componentes do Sistema de Controle da UPC, com carência de normativos e rotinas necessários ao aperfeiçoamento dos processos de trabalhos, associado a ausência de mapeamento de processos e, fragilidade na adoção de providências saneadoras, que acabam por impactar componentes do Sistema de Controle (Ambiente de Controle, Procedimento de Controle e Monitoramento), em prejuízo a execução de ações finalísticas da Unidade.

Ressalta-se que o aperfeiçoamento dos componentes do Sistema de Controle citados possibilitaria maior atingimento dos objetivos previstos nas ações finalísticas da UPC, com a mitigação de riscos e potenciais desvios, além de possibilitar a utilização dos recursos humanos e materiais com maior acuidade no desenvolvimento das políticas públicas sob a responsabilidade da Unidade, sem gargalos e necessárias correções nos procedimentos intermediários que envolvem a execução de tais políticas públicas.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

No exercício 2015, não se verificou a existência determinações contidas em Acórdãos do Tribunal de Contas da União para a UPC, que traziam expressa necessidade de acompanhamento pelo Controle Interno.

Com base nos levantamentos realizados pela CGU e nos acórdãos descritos no Relatório de Gestão do exercício 2015, não foram identificados Acórdãos e Decisões direcionados à SR 16 - Superintendência Regional de Mato Grosso do Sul que se enquadrem na situação acima descrita.

2.9 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

A fim de atender o estabelecido pela Corte de Contas nesse item, e conforme o escopo definido e registrado nos termos dos parágrafos 6º e 7º do art. 9º da DN/TCU nº 147/2015, consideraram-se as questões de auditoria para a avaliação do atendimento das recomendações expedidas pela Controladoria Geral da União, apresentadas na sequência:

Rotina de Acompanhamento:



a) A Unidade Prestadora de Contas (UPC) mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU?

A partir do exercício 2015, a Controladoria-Geral da União disponibilizou para as UPC o Sistema Monitor Web, por meio do qual é realizado o monitoramento das recomendações de exercícios anteriores. A partir dos levantamentos no Sistema Monitor, em 27 de abril de 2016, identificou-se que a UPC possui trinta e oito recomendações oriundas das auditorias anuais de contas dos exercícios 2012, 2013 e 2014, sendo oito atendidas, sete canceladas e vinte e três em monitoramento.

Do exposto, constata-se que a partir da implementação do Monitor Web, a UPC vem adotando gradativamente as recomendações expedidas pela CGU.

Recomendações Pendentes:

b) Existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade?

Na análise das vinte e três recomendações registradas no Sistema Monitor na condição de “em monitoramento”, constatou-se que dez não foram plenamente atendidas, sem que trouxessem impacto à gestão da UPC e onze não foram atendidas, com impacto à gestão da UPC e, duas foram atendidas.

Tais informações demonstram fragilidades nos controles internos da Unidade e, na adoção de providências visando implementar medidas saneadoras que possibilitam o atendimento de recomendações emanadas pelo Órgão de Controle.

2.10 Avaliação do CGU/PAD

Por meio da avaliação das informações prestadas pelo gestor sobre os processos disciplinares instaurados, confrontadas com os relatórios do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares (CGU-PAD), verificou-se que a unidade auditada está efetuando o devido cadastramento neste sistema.

2. 11 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável,



submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Campo Grande/MS, 21 de Julho de 2016

Nome: CARLOS ANTONIO MENEGHETTI
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: HENRIQUE WEBER DE LIMA
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: ROGERIO DE AGUIAR LUZ
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Chefe da Controladoria-Regional da União no Estado de Mato Grosso do Sul

Achados da Auditoria - nº 201601579

1 Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária

1.1 Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma

Agrária

1.1.1 EFICIÊNCIA DOS PROCESSOS GERENCIAIS



1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira do Plano Orçamentário 007-Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias da Ação 211A-Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, bem como a realização de despesas incompatíveis com a finalidade do gasto.

Fato

Trata-se da análise das informações sobre o atingimento dos objetivos e metas físicas e financeiras do Plano Orçamentário 007 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, apresentadas no item 3.3.2 do Relatório de Gestão da Superintendência Regional do Estado de Mato Grosso do Sul (INCRA-SR/16) do Macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiário e Implantação de Projetos de Assentamento.

O cotejo entre os dados da execução financeira e da execução física do referido PO resultou na incompatibilidade do alcance da meta física (22%) com a execução de 45,50% da meta financeira do Plano Orçamentário (despesa liquidada em relação a meta orçamentária):

Tabela 3 – Resultados da execução física e financeira das ações do macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiário e Implantação de Projetos de Assentamento

Plano Orçamentário	Meta	Execução Física	Orçamento	Empenhado	Liquidado	Restos a Pagar	Pago
Vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais	15000	31274	471.715,00	212.794,96	154.088,73	58.706,23	154.088,73
Cadastro, seleção e homologação de famílias beneficiárias do programa nacional de reforma agrária	526	120	189.500,00	144.925,60	86.329,90	58.595,70	86.329,90
Gestão ambiental em projetos de assentamento de reforma agrária	9	6	30.160,00	21.594,27	21.594,27	0,00	21.594,27
Regularização ambiental de assentamentos da reforma agrária	0	97	27.000,00	9.702,00	8.342,00	1.360,00	8.342,00

Fonte: Relatório de Gestão 2015

Em razão da baixa execução da meta física, consta no Relatório de Gestão as devidas circunstâncias que determinaram o contexto apresentado, reproduzido abaixo:

“Os quadros apresentados anteriormente evidenciam a estagnação da Política de Reforma Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul. Verifica-se que, na Ação de Cadastro, Seleção e Homologação de famílias, a meta prevista de 526 famílias assentadas só atingiu 22%, na modalidade de reocupação de parcelas em diversos assentamentos criados em exercícios anteriores. No exercício, não foram criados novos assentamentos. Nas ações de indenização de áreas para criação de novos assentamentos não houve estabelecimento de meta e durante o exercício não foi efetivada nenhuma obtenção de terra.”



Um dos motivos que colaboram com esta estagnação é a pouca oferta de imóveis pelo Decreto 433/92. Esse fato se deve, entre outros fatores, a forma de pagamento dos imóveis, considerada pouco atrativa pelos proprietários rurais. Outro ponto importante são os índices ainda utilizados na classificação dos imóveis, índices esses bastante desatualizados, principalmente em um Estado que tem trabalhado para desenvolver tecnologias agropecuárias cada vez mais inovadoras e produtivas.

Paralelamente, em decorrência desses investimentos aplicados em tecnologia, o que se vê no campo, na análise do mercado de imóveis rurais, é um aumento generalizado do valor desses imóveis, fato que restringe ainda mais a obtenção de áreas em terras úteis para a Reforma Agrária, dado ao elevado custo/família obtido.

Ainda persiste a situação causada pelos normativos vigentes na Obtenção de Terras, que acabam por ocasionar maior complexidade aos processos de obtenção, principalmente quanto a exigência de Estudo de Capacidade de Geração de Renda, cujo principal entrave é, não só a ausência de normatização prévia de como esses estudo deve ser elaborado, como a própria necessidade do mesmo ser inserido no processo, antes mesmo de ser obtida a área e tão pouco selecionadas as famílias, fato que traz total insegurança técnica na sua elaboração. Tal estudo, de certa forma acaba por sombrear o PDA, ferramenta correta e usual para obtenção desses resultados.”

As informações prestadas no Relatório de Gestão demonstram a inércia do Instituto Nacional de Reforma Agrária na realização de atividade precípua que fundamenta a sua própria existência que é o Programa Nacional de Reforma Agrária em função da existência de normatização que inviabiliza a compra de imóveis para assentamento de famílias e de gargalos administrativos que dificultam a obtenção de terras pelo Incra.

Ainda sobre a execução financeira, assim como tem ocorrido em outras ações, o Incra/MS inscreveu parte de seu orçamento em Restos a Pagar valor total de R\$ 58.595,70 em 2015 para serem executados em 2016. Isso demonstra que o Instituto financia parte da política por meio de restos a pagar.

Quanto a execução das despesas para atender o Plano Orçamentário 007 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, constata-se a apropriação neste plano orçamentário de empenhos emitidos para atender despesas com a manutenção da frota de veículos do Incra/MS, despesas estas próprias da Ação 2000-Manutenção da Unidade, que não guardam coerência com a finalidade da ação governamental.

Tabela 4 – Relação de empenhos do Plano Orçamentário 007 – Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais

Empenho	Favorecido	Descrição do Empenho	Valor (R\$)
2015NE800435	06048539000105	Empenho para cobrir despesas referentes ao fornecimento de peças para atender as necessidades da frota da SR-16. Pregão 03/2015. Proc. origem: 2015PR00003	40.000,00
2015NE800437	06048539000105	Empenho para cobrir despesas com serviços de manutenção de veículos leves e pesados, incluindo reboque, lavagem, manutenção de condicionadores de ar de automóveis e mecânica em geral. Licitação 03/2015. Proc. origem: 2015PR00003	20.000,00



2015NE800489	06048539000105	Empenho para cobrir despesas com fornecimento de combustível para esta SR-16/MS. Licitação 03/2015. Proc. origem: 2015PR00003	15.000,00
Total			75.000,00

Fonte: Consulta Tesouro Gerencial realizada em 29 de abril de 2016

Causa

Fragilidades no acompanhamento do controle orçamentário da Unidade, o que impossibilita o remanejamento de créditos entre programas/ações com antecedência suficiente para viabilizar a formalização da alteração orçamentária.

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:

“Esta Unidade iniciará tratativas com o Incra Sede para a viabilização do atendimento à recomendação”.

Análise do Controle Interno

Assim, nota-se que as informações apresentadas pela Unidade corroboram a constatação apresentada, bem como indicam providências a serem implementadas visando sanar a impropriedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer uma rotina de avaliação da execução orçamentária que possibilite a identificação de situações passíveis de remanejamento de créditos entre programas/ações, com antecedência suficiente para viabilizar a formalização da alteração orçamentária, conforme legislação em vigor.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação de ações no âmbito da Superintendência Regional para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Fato

Para fins de verificação do estágio atual de implementação de ações adotadas no âmbito da Superintendência Regional para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), foram requeridas à Autarquia, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601579/003 documentação das providências já adotadas no âmbito da SR, bem como informações sobre o nível de implementação de ações adotadas, e informações e documentação comprobatória acerca do trabalho desenvolvido e coordenado pelo Incra Sede na Superintendência Regional para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA.



O Superintendente Regional apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício nº 367/2016/GAB/PC, de 27 de abril de 2016:

"2. Quanto ao item 1, subitem 1.1: Tendo como referência o documento intitulado "Plano de Providências Relatório de Auditoria Sipra SFC/DC/CGU nº 201408383" apresentado pelo Incra Sede, disponibilizado em anexo, apresentar a seguinte documentação plano regional das atividades para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA:

3. Considerando que ainda não foram efetivadas as ações de responsabilidade do Incra Sede, mais especificamente pela Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) e pela Coordenação Geral de Implantação (DTI), não é possível a elaboração de um Plano Regional para o saneamento das inconformidades indicadas somente no nível desta Superintendência e conforme teor do memorando nº 03/2016-DTI-Circular (anexo) bem como informação prestada pelo Incra/Sede (e-mail anexo), a normativa que disciplinará essa questão ainda está em fase de elaboração.

4. Das ações de responsabilidade da DT e DTI foram realizados o bloqueio dos registros das unidades familiares identificadas com irregularidades e inconsistências e a adequação do Normativo NE nº 45/2005, no tocante a exigibilidade da apresentação do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS na ocasião do cadastramento.

5- Com relação ao item subitem 1.2 solicitando: Informações sobre o nível de implementação de ações adotadas no âmbito da SR relacionadas às Temáticas de "Depuração" e "Término NE 70" do "Cronograma das atividades A até F" com a apresentação, no mínimo, do quantitativo de ocorrências indicadas como desconformidades no Sipra no âmbito da SR, por Constatação; do quantitativo de beneficiários que foram objeto de notificação e saneamento, os prazos atualizados para conclusão de cada tarefa (previsão) e os responsáveis no âmbito da SR:

6. Conforme orientação disponibilizado pelo Incra Sede, ficará a cargo do Grupo de Trabalho (GT) recentemente criado, o planejamento e a coordenação da execução do Plano de Providências.

7. Há previsão por parte do Incra Sede para realização de chamamento público para comparecimento dos beneficiários nas regionais, onde serão notificados e oportunizados à defesa (Vide cópia de e-mail anexa), entretanto ainda sem data prevista.

8. Quanto ao subitem 1.2.1 em que requer: Documentação de suporte das providências informadas como adotadas no âmbito da SR:

9. Ainda não foram adotadas providências no âmbito da Superintendência Regional, restando aguardo das deliberações do Grupo de Trabalho (GT) composto para averiguar, acompanhar, planejar e assegurar a execução do Plano de Providências.

10. Com relação ao subitem 1.3 que solicita: As orientações encaminhadas à SR pelo Incra Sede na coordenação dos trabalhos desenvolvidos para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do PNRA com a respectiva documentação probatória:

11. As orientações foram solicitadas via e-mail (conforme anexo) junto ao Incra Sede, que apresentou os esclarecimentos quanto a criação do Grupo de Trabalho (GT) e o



futuro chamamento público para comparecimento dos beneficiários nas regionais, onde serão notificados e oportunizados à defesa, conforme explanado acima.

12. Complementarmente, anexamos ao presente expediente o memorando enviado pelo Incra/Sede nº 03/2016 - DTI - Circular, que trata da implementação de providências no SIPRA em consonância com o relatório de auditoria nº 201408383/2015/SFC/DC, inclusive, informando acerca de edição de normativa que disciplinará o tratamento dos registros bloqueados apontados pela CGU.”

Conforme demonstrado no teor da justificativa apresentada pelo gestor, entende-se que o Incra/MS não adotou quaisquer providências quanto ao contido no Relatório de Auditoria Sinfra SFC/DC/CGU nº 201408383, tendo em vista que a UPC encontra-se no aguardo das deliberações do Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Incra Sede para adoção de providências quanto ao contido no Relatório de Auditoria da CGU.

Quanto ao saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), sob responsabilidade da SR, o gestor informou que estará aguardando as deliberações do Grupo de Trabalho (GT) criado pelo Incra Sede para adoção de providências.

No entanto, nota-se que diversas providências estão sob a responsabilidade da Unidade Regional, como a apuração das justificativas que embasaram a homologação daqueles beneficiários apontados como inelegíveis, apuração de responsabilidade dos responsáveis pelas desconformidades no processo seletivo, dentre outras atribuições sob competência da Superintendência Regional, as quais poderiam ter sido adotadas, evidenciando a inércia da Unidade Regional no saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito de sua atuação.

Causa

Inércia do Superintendente Regional, ante ausência de orientação do Incra Sede para adotar as ações de sua alçada de competência, conforme preconizado no art. 22 da Estrutura Regimental do Incra, aprovada pelo Decreto 6.812, de 3 de abril de 2009, no sentido de alocar estrutura e recursos para a atividade de depuração dos casos identificados com indícios de impropriedades.

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:

“Esta Superintendência iniciará tratativas junto à sua Sede em Brasília para elaboração do Plano de Ação Regional, o qual contemplará a metodologia a ser adotada, conforme recomendado no relatório.”

Análise do Controle Interno

Assim, nota-se que as informações apresentadas pela Unidade corroboram a constatação apresentada, bem como indicam providências a serem implementadas visando sanar a impropriedade.



Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar Plano de Ação Regional para depuração dos casos com indícios de impropriedade, sobre os quais a atuação da Superintendência independe de orientação do Inkra Sede, com estabelecimento de cronograma, metas e prioridades.

Recomendação 2: Proceder às notificações dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, no âmbito da SR-16, que tiveram os registros bloqueados no Sipro para atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Recomendação 3: Encaminhar ao Inkra Sede, para análise com vistas ao desbloqueio, as justificativas que embasaram a seleção e homologação, por parte da Superintendência, de beneficiários que tiveram os registros bloqueados no Sipro, para os casos que não demandem notificação prévia por parte da SR-16.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de informações obrigatórias no Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF), em desacordo ao Manual de Terras e Perícia Judicial do Inkra.

Fato

No intuito de verificar se a Superintendência Regional do Inkra em Mato Grosso do Sul – SR/16, procede no cumprimento das etapas e das legislações pertinentes à obtenção de terras com fins de reforma agrária, solicitou-se, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201601579/004, de 13 de abril de 2016, que a Unidade disponibilizasse os processos administrativos listados, que tratam sobre a obtenção de terras pelo Inkra.

Quadro 09 – Processos de obtenção de terras analisados

Processos de obtenção de terras analisados na SR-16					
Nº Processo	Nome do imóvel	Município	Área (hectares)	Valor Total (R\$)	Forma de Obtenção
54290.001006/2012-57	Usina Santa Olinda	Sidrolândia	6.482,66	Não adquirida	Desapropriação
54290.001516/2015-77	Fazenda Campo Verde	Sidrolândia	8.168,02	Não adquirida	Desapropriação
54290.001999/2013-48	Fazenda Buriti	Bataguassu	10.792,15	Não adquirida	Desapropriação
54290.000372/2014-51	Fazenda Onoda	Terenos	1.136,29	Não adquirida	Desapropriação
54290.002014/2014-82	Fazenda Várzea Alegre	Terenos	3.011,25	Não adquirida	Desapropriação
54290.000647/2015-37	Fazenda Bordon	Sidrolândia	618,36	Não adquirida	Desapropriação
54290.000792/2010-11	Fazenda São João	Rio Brilhante	1.292,55	Não adquirida	Desapropriação

Fonte: Processos administrativos do Inkra – SR/16.

Após a análise dos processos administrativos de desapropriação de imóveis rurais descritos, verificou-se a ausência de itens exigidos no item nº 3 do Módulo II do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial.

A seguir, quadro que demonstra os itens faltantes nos processos analisados.



Quadro 10 – Processos com itens faltantes no Laudo Agrônômico de Fiscalização – LAF

Processos de obtenção de terras analisados na SR-16			
Nº Processo	Nome do imóvel	Município	Itens Faltantes no LAF
54290.001006/2012-57	Usina Santa Olinda	Sidrolândia	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
			Capacidade de Assentamento
54290.001516/2015-77	Fazenda Campo Verde	Sidrolândia	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
			Capacidade de Assentamento
54290.001999/2013-48	Fazenda Buriti	Bataguassu	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
			Identificação das benfeitorias
			Capacidade de Assentamento
54290.002014/2014-82	Fazenda Várzea Alegre	Terenos	Aspectos trabalhistas
			Aspectos sociais
54290.000647/2015-37	Fazenda Bordon	Sidrolândia	Aspectos trabalhistas
			Identificação das benfeitorias
			Capacidade de Assentamento
54290.000792/2010-11	Fazenda São João	Rio Brillhante	Efetivo pecuário
			Aspectos trabalhistas

Fonte: Processos administrativos do Incra – SR/16.

Causa

Ausência de rotinas e instrumentos de controles internos eficazes no Setor de Obtenção de Terras, com o intuito de identificar incorreções e omissões na elaboração dos Laudos Agrônômicos de Fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20 de julho de 2016, a Unidade apresentou manifestação à cerca dos fatos narrados:

“Referente ao Processo 54290.001006/2012-57, Fazenda Usina Santa Olinda, município de Sidrolândia/MS: Item faltante: Aspectos Trabalhistas: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Aspectos Sociais: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Capacidade de Assentamento: Considerando que a Capacidade de Assentamento deveria ser projetada a partir do Estudo acerca da Capacidade de Geração de Renda (ECGR), conforme Art.6º, da Portaria nº 05, de 31/01/2013, do Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA (Anexo), o estudo da capacidade de assentamento, só deveriam ser elaborados em fase posterior, após a avaliação do imóvel. Referente ao Processo 54290.001516/2015-77, Fazenda Campo Verde, município de Sidrolândia/MS: Item faltante: Aspectos Trabalhistas: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Aspectos Sociais: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Capacidade de Assentamento - Considerando que a Capacidade



de Assentamento deveria ser projetada a partir do Estudo acerca da Capacidade de Geração de Renda (ECGR), conforme Art.6º, da Portaria nº 05, de 31/01/2013, do Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA (Anexo), o estudo, e conseqüentemente a capacidade de assentamento, só deveriam ser elaborados em fase posterior, após a avaliação do imóvel. Referente ao Processo 54290.001999/2013-48, Fazenda Buriti, município de Bataguassu/MS: Item faltante: Aspectos Trabalhistas: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Aspectos Sociais: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Identificação das benfeitorias - Consta parcialmente identificado no Item Identificação das edificações (Item 5.8.), à folha 144 dos autos. As fotografias referentes às benfeitorias encontram-se anexo - Relatório Fotográfico, às fls.149-152 dos autos. Saneamento: Complementação e inserção do item faltante. Item faltante: Capacidade de Assentamento: As considerações do engenheiro vistoriador, referentes a capacidade de assentamento do imóvel, consta no Item 5.9. Considerando que a Capacidade de Assentamento deveria ser projetada a partir do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR), conforme Art.6º, da Portaria nº 05, de 31/01/2013, do Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA (Anexo), o estudo, e conseqüentemente a capacidade de 1241 assentamento, só deveriam ser elaborados em fase posterior, após a avaliação do imóvel. Referente ao Processo 54290.002014/2014-82, Fazenda Várzea Alegre, município de Terenos/MS: Item faltante: Aspectos Trabalhistas: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Item faltante: Aspectos Sociais: Não consta. Saneamento: Elaboração e inserção do item faltante. Referente ao Processo 54290.000647/2015-37, Fazenda Bordon, município de Sidrolândia/MS: Item faltante: Aspectos Trabalhistas: As informações referentes aos aspectos trabalhistas constam no Item 6.10. Item faltante: Aspectos Sociais, à folha 39 dos autos. Saneamento: Sem saneamento. Consta as informações no Item 6.9. Item faltante: Identificação das benfeitorias. Consta o Item Identificação das benfeitorias. (Item 6.9.), à folha 39 dos autos. As fotografias referentes a estas benfeitorias encontram-se no Anexo - Relatório Fotográfico, às fls.42-45 dos autos. Saneamento: Já constam as informações no Item 6.9 e no Anexo. Item faltante: Capacidade de Assentamento: Consideramos contraditório e arriscado no ponto de vista técnico a definição de uma capacidade de assentamento para o imóvel, considerando que o imóvel foi considerado inapto pelo engenheiro vistoriador, devido aos fatores descritos nos Itens 6.11. Diagnóstico Ambiental, Medidas Mitigatórias e Compensatórias e 6.12. Uso Potencial Recomendado para o Imóvel, não sendo recomendado para a sua inclusão no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Referente ao Processo 54290.000792/2010-11, Fazenda São João, município de Rio Brillante/MS: Item faltante: Efetivo Pecuário: As informações referentes ao efetivo pecuário constam no Item 6.8 Exploração Econômica Atual, à folha 69 dos autos. Saneamento: Sem saneamento. Consta as informações no Item 6.8. Item faltante: Aspectos Trabalhistas: As informações referentes aos aspectos trabalhistas constam no Item 6.9 Aspectos Sociais, à folha 69 dos autos. Saneamento: Sem saneamento. Consta as informações no Item 6.9.

5. Considerando a Decisão Judicial deferida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em 25/02/2016, face ao Agravo de Instrumento Nº 00282246-56.2015.4.03.0000/MS interposto pelo Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Município de Três Lagoas-MS, que decide pela suspensão temporária de todos os processos administrativos relacionados à aquisição/desapropriação de terras para fins de reforma agrária no Estado de Mato Grosso do Sul até o cumprimento das demais determinações constantes na referida decisão, as providências para o saneamento dos processos mencionados somente deverão ser implementadas após a o desbloqueio das ações nos processos de obtenção pela justiça.

6. O saneamento dos processos será realizado pelos referidos membros das equipes de fiscalização, sob supervisão da chefia da Divisão de Obtenção de Terras - SR/16.



...

Será elaborada Ordem de Serviço para constituição de grupo de trabalho, para análise acerca das constatações e recomendações apresentadas pelo Relatório 201601579 no âmbito desta recomendação, e posterior elaboração de lista de conferência - check list e/ou planilha de conformidade visando a implementação de rotina e controle interno no setor de obtenção de terras a ser composto por 09 Engenheiros Agrônomos, todos lotados na Divisão de Obtenção de Terras- SR/16. Todos os atos praticados em decorrência da referida Ordem de Serviço serão consubstanciadas no processo administrativo nº 54290.000775/2016-61, específico para o atendimento das demandas do Relatório 201601579 inerentes às recomendações do macroprocesso em questão.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que a Unidade reconheceu a ausência de itens nos Laudos de Fiscalização e estabelecerá equipe de trabalho por intermédio de Ordem de Serviço interna, a fim de suprir a ausência dos itens faltantes nos processos analisados, para corrigir assim, o problema identificado, o atendimento da recomendação deverá ser verificado por intermédio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas e instrumentos de controles internos no setor de obtenção de terras, tais como check list e/ou planilhas de conformidade, a fim de identificar a adequabilidade dos Laudos Agrônômicos de Fiscalização aos requisitos formais exigidos no regramento de referência, anteriormente ao prosseguimento de tramitação interna do processo de formalização.

Recomendação 2: Adotar providências imediatas visando o saneamento das desconformidades identificadas na formalização dos processos analisados (Processos 54290.001006/2012-57, 54290.001516/2015-77, 54290.001999/2013-48, 54290.002014/2014-82, 54290.000647/2015-37 e 54290.000792/2010-11), utilizando como critérios de verificação a adoção de check list e/ou planilhas de conformidade, a fim de confirmar a adequabilidade dos processos formalizados.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de informações obrigatórias no Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA), em desacordo ao Manual de Terras e Perícia Judicial do Incra.

Fato

Após a análise dos processos administrativos de desapropriação de imóveis rurais abaixo relacionados, verificou-se a ausência de itens, em desacordo com o estabelecido no Módulo II do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução nº 52, de 25 de outubro de 2006.

Quadro 12 – Processos onde faltam itens no Laudo de Vistoria e Avaliação - LVA.

Processos de obtenção de terras analisados na SR-16			
Nº Processo	Nome do imóvel	Município	Itens Faltantes no LVA
54290.001006/2012-57	Usina Santa Olinda	Sidrolândia	Documentação fotográfica do imóvel e das benfeitorias
54290.001516/2015-77	Fazenda Campo Verde	Sidrolândia	Documentação fotográfica do imóvel e das benfeitorias



Causa

Ausência de rotinas e instrumentos de controles internos eficazes no Setor de Obtenção de Terras com o intuito de identificar incorreções e omissões na elaboração dos Laudos de Vistoria e Avaliação – LVA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20 de julho de 2016, a Unidade apresentou manifestação à cerca dos fatos narrados:

“Será elaborada Ordem de Serviço para constituição de grupo de trabalho, para análise acerca das constatações e recomendações apresentadas pelo Relatório 201601579 no âmbito desta recomendação, e posterior elaboração de lista de conferência - check list e/ou planilha de conformidade visando a implementação de rotina e controle interno no setor de obtenção de terras a ser composto por 09 Engenheiros Agrônomos, todos lotados na Divisão de Obtenção de Terras- SR/16. Todos os atos praticados em decorrência da referida Ordem de Serviço serão consubstanciadas no processo administrativo nº 54290.000775/2016-61, específico para o atendimento das demandas do Relatório 201601579 inerentes às recomendações do macroprocesso em questão.”.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que a Unidade reconheceu a ausência de itens nos Laudos de Fiscalização e estabelecerá equipe de trabalho por intermédio de Ordem de Serviço interna, a fim de suprir a ausência dos itens faltantes nos processos analisados, para corrigir assim, o problema identificado, o atendimento da recomendação deverá ser verificado por intermédio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas e instrumentos de controles internos no setor de obtenção de terras, tais como check list e/ou planilhas de conformidade, a fim de identificar a adequabilidade dos Laudos de Vistoria e Avaliação-LVA aos requisitos formais exigidos, anteriormente ao prosseguimento de sua tramitação interna do processo de formalização.

Recomendação 2: Adotar providências imediatas visando o saneamento das desconformidades identificadas na formalização dos processos analisados (Processos nºs 54290.001006/2012-57 e 54290.001516/2015-77), utilizando como critérios de verificação a adoção de check list e/ou planilhas de conformidade, a fim de confirmar a adequabilidade dos processos formalizados.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos no setor de obtenção de terras.

Fato



Dos sete processos de obtenção de terras analisados, três deles, ou seja, em mais de quarenta por cento dos processos há evidências de fragilidades nos controles internos do setor que impactam nos resultados dos trabalhos executados.

Nos processos administrativos nºs 54290.001006/2012-57 e 54290.001516/2015-77, que tratam das desapropriações da Usina Santa Olinda e Fazenda Campo Verde, no município de Sidrolândia/MS, foram realizados pelos servidores da SR/16, o Laudo Agrônomico de Fiscalização - LAF e o Laudo de Vistoria e Avaliação – LVA nas datas de 22 de abril de 2015 e 16 de outubro de 2015, respectivamente.

Entretanto, foi amplamente divulgado na mídia televisiva e escrita que as fazendas Usina Santa Olinda e Fazenda Campo Verde foram alvo de invasões de movimentos sociais. Em várias matérias a mídia demonstra que a reintegração de posse das fazendas foi executada pela Polícia Militar do Estado em 29 de janeiro de 2015.

Conforme disciplina o parágrafo 6º do artigo 2º da Lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993, não poderão ser realizadas vistorias e desapropriações nos dois anos seguintes à desocupação da terra invadida.

“Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

...

§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.”.

Pela leitura da legislação, o Incra não poderia realizar vistorias nas fazendas invadidas até 29 de janeiro de 2017, quando completariam dois anos da desocupação das fazendas. Entretanto, efetuou o Laudo Agrônomico de Avaliação em 22 de abril de 2015, três meses após a desocupação da fazenda, e também o Laudo de Vistoria e Avaliação em 16 de outubro de 2015, nove meses após a desocupação, descumprindo o estabelecido na legislação vigente.

Também se identificou que a SR/16 teve que anular, de ofício, o processo nº 54290.000372/2014-51, que tratava da aquisição da Fazenda Onoda, no município de Terenos/MS, pois um dos peritos que realizou o Laudo Agrônomico de Fiscalização – LAF, não pôde emitir a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, por estar em atraso com suas obrigações junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA.

Mesmo sem a devida ART do Laudo Agrônomico de Fiscalização, o processo teve seu andamento normal até que os advogados dos proprietários da fazenda identificaram a ilegalidade e solicitaram a anulação do processo.

A legislação vigente determina que o LAF deve ter o registro de Anotação de Responsabilidade Técnica para ter validade. Abaixo, transcrição do parágrafo terceiro do artigo 12º da Lei nº 8629, de 25 de fevereiro de 1993.



“Art. 12º Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

...

§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações.”.

Tendo em vista o erro insanável, uma vez que o perito pronunciou-se afirmando não ter condições de arcar com o custo de sua regularização junto ao órgão de classe, o Incra viu-se obrigado a anular o processo.

Ademais, ressalta-se que não foi identificado, durante os trabalhos de campo realizados, a adoção pela Unidade de mecanismos que envolvam o necessário mapeamento dos riscos inerentes ao processo de gestão de obtenção, a fim de identificar e/ou mitigar fragilidades no trâmite processual.

Tais fatos demonstram a ocorrência de fragilidades dos controles internos na área de obtenção de terras da Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso do Sul.

Causa

Ausência de mapeamento dos riscos inerentes ao processo de gestão de obtenção de terras e a consequente ausência de procedimentos para mitigá-los.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20 de julho de 2016, a Unidade apresentou manifestação à cerca dos fatos narrados:

“Conforme já mencionado no relatório, os processos administrativos nº 54290.001006/2012-57 e 54290.001516/2015-77, que tratam das desapropriações da Usina Santa Olinda e Fazenda Campo Verde, no município de Sidrolândia/MS, foram realizados pelos servidores da SR/16, o Laudo Agrônomo de Fiscalização - LAF e o Laudo de Vistoria e CASO: 21241 Avaliação - LVA nas datas de 22 de abril de 2015 e 16 de outubro de 2015, respectivamente, no entanto, cabe a esse respeito as seguintes observações: - A vistoria que baseou a elaboração de ambos os laudos foi realizada no período de 01-05/12/2014, não sendo realizada outra diligência no imóvel após este período; - Os proprietários foram notificados e informados da classificação e da avaliação dos imóveis através dos Ofícios 1699/2015/INCRA/SR(16)MS/GAT de 25/11/2015 e 1568/2015/INCRA/SR(16)MS/GAT de 29/10/2015, respectivamente. - Tão logo o setor de obtenção teve conhecimento da mencionada invasão do imóvel por movimentos sociais, invasão esta que teria ocorrido em 05/01/2015, foi elaborado informação pela equipe técnica vistoriadora (Fls. 786 e 137, dos respectivos processos) informando tal situação e remetendo ao Art. 2º, § 6º, da Lei 8.629, de 25/02/93. - A época, o então Chefe da Divisão de Obtenção em seus despachos ao Gabinete da Superintendência, às Fls. 806 e 156 dos respectivos processos, insta a necessidade de sobrestamento dos processos até esclarecimento dos fatos, a partir das informações a serem prestadas pela Ouvidoria Agrária Regional e da Procuradoria Federal Especializada do Incra SR-16. Desta forma, embora a Divisão de Obtenção tenha se posicionado pelo sobrestamento dos processos, já havia ocorrido um grande lapso temporal. Acerca do processo Nº 54290.000372/2014-51, que tratava da aquisição da



Fazenda Onoda, no município de Terenos/MS, esta Unidade informa que foi anulado, de ofício, o referido processo, pois um dos peritos que realizou o Laudo Agrônomo de Fiscalização LAF, não pôde emitir a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, por estar em atraso com suas obrigações junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA. Para o saneamento de todas estas questões abordadas acima, será elaborada Ordem de Serviço para constituição de grupo de trabalho, para análise acerca das constatações e recomendações apresentadas pelo Relatório 201601579 e posterior elaboração de lista de conferência - check list e/ou planilha de conformidade, mapeamento de riscos, visando a implementação de rotina e controle interno no setor de obtenção de terras a ser composto por 09 Engenheiros Agrônomos, todos lotados na Divisão de Obtenção de Terras SR/16. Todos os atos praticados em decorrência da referida Ordem de Serviço serão consubstanciadas no processo administrativo nº 54290.000775/2016-61, específico para o atendimento das demandas do Relatório 201601579 inerentes às recomendações do macroprocesso em questão.”.

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que a Unidade reconheceu a deficiência dos controles internos no Setor de Obtenção de Terras e estabelecerá equipe de trabalho por intermédio de Ordem de Serviço interna, a fim de suprir a necessidade de controles internos adequados, para corrigir assim, o problema identificado, o atendimento da recomendação deverá ser verificado por intermédio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar a institucionalização de metodologia de avaliação de riscos, com mapeamento do processo de obtenção de terras e, identificação clara de seus processos críticos, a fim de detectar fragilidades e proporcionar a consequente adoção de medidas para mitigá-los.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao cumprimento das recomendações da CGU.

Fato

No levantamento no Sistema Monitor Web, em 27 de abril de 2016, por meio do qual é realizado o monitoramento das recomendações de exercícios anteriores, a UCP possuía trinta e oito recomendações oriundas das auditorias anuais de contas dos exercícios 2012, 2013 e 2014, sendo oito atendidas, sete canceladas e 23 em monitoramento.

Em relação às recomendações que se encontram na situação “em monitoramento”, quinze eram afetas à área de transferências e as demais (oito) referem-se à gestão de recursos humanos ou melhorias de controles internos nas demais áreas avaliadas nos trabalhos de auditoria.

A UCP trouxe no Relatório de Gestão, item “8.2 – Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno”, informações sobre a situação das recomendações registradas no Sistema Monitor, que foram avaliadas e ao final restaram dezoito na condição de não



atendidas. Em razão dessas recomendações não impactarem a gestão, serão objeto de acompanhamento via Sistema Monitor, a partir do momento em que as informações prestadas no Relatório de Gestão estejam atualizadas naquele sistema.

A seguir estão elencadas as vinte e três recomendações que constavam na situação em monitoramento em 31/12/2015:

Quadro 13 – Recomendações Avaliadas

Número do Relatório de Auditoria de Contas	Item do Relatório (número e descrição sumária) / Nº Sistema Monitor	Situação Atual das recomendações	Item específico da Parte “Achados de auditoria” do Relatório nº 201601579
201407458	4.1.1.1 - Fragilidades na estrutura interna da Unidade para o acompanhamento das recomendações do Controle Interno. Reiteração referente ao Relatório nº 224929: Pagamento indevido de vantagem a servidor cedido. Recomendação 129882: Atuar junto à Prefeitura de Corumbá/MS visando à restituição dos valores pagos indevidamente a título de GDARA - Gratificação de Desempenho de Atividade de Reforma Agrária, ou, caso não seja comprovado o reembolso das remunerações pagas ao servidor durante o período da cessão exigir, junto ao cessionário, a restituição integral desses valores.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	3.2.1.1
201407458	4.1.1.1 - Fragilidades na estrutura interna da Unidade para o acompanhamento das recomendações do Controle Interno. Reiteração referente ao Relatório nº 201407458: Não cumprimento do requisito constante da alínea "a" do Inciso I do art. 3º da Portaria INCRA nº 352/2013 no restabelecimento de recursos de operação de Crédito Instalação. Recomendação 129887: Submeter ao Incra Sede para apuração de responsabilidade as ocorrências de indicação de restabelecimento de recursos de operações de crédito que não guardaram observância a dispositivo da Portaria Incra nº 352/2013.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Não se aplica, será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.
201503805	1.1.1.1 - Fragilidades nos controles internos, comprometendo a integridade do Incra/MS. Recomendação 160112: Promover gestões junto à sede do Incra para a elaboração do código de conduta do servidores do Incra, bem como adotar ações contínuas de informação e educação para que o código de ética e conduta seja plenamente divulgado e assimilado pelos servidores da organização, tais como termo de conhecimento e adesão pelos servidores, campanhas, palestras, envio aos diferentes grupos de interesse, citações em documentos e normas internos etc, nos termos do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994 e Decreto nº 6.029, de 01 de fevereiro de 2007.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Não se aplica, será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.



201503805	1.1.1.1 - Fragilidades nos controles internos, comprometendo a integridade do Incra/MS. Recomendação 160113: Elaborar manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas, nas áreas de licitação, convênios, contratos, recursos humanos e bens imóveis.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Não se aplica, será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.
201503805	1.1.1.1 - Fragilidades nos controles internos, comprometendo a integridade do Incra/MS. Recomendação 160114: Estabelecer processo de capacitação contínua dos servidores do Incra, por meio da elaboração do Plano Anual de Capacitação, previsto na Instrução Normativa nº 78, de 13 de maio de 2014.	Pendente de Atendimento, sem impacto da gestão.	Não se aplica, será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.
201503805	1.1.2.1 - A unidade não registrou atos de pessoal no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac e descumpriu os prazos previstos no art. 7.º da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União nº 55, de 24 de outubro de 2007. Recomendação 160130: Manter planejamento formal e atualizado sobre as tarefas dos servidores da área de recursos humanos, visando a prever e incorporar, na rotina do setor, a inserção dos registros dos atos de pessoal no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões - Sisac, respeitando-se ainda os prazos previstos no art. 7º da Instrução Normativa do TCU, de 24 de outubro de 2007.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	3.1.1.2
201503805	1.1.5.1 - A Unidade Examinada não possui mecanismos suficientes de controle das atividades de gestão do quadro de pessoal. Recomendação 160129: Identificar os principais riscos envolvidos na gestão de pessoal da Unidade, estabelecendo rotinas formais de acompanhamento desses riscos e definindo os intervalos das verificações e os responsáveis por realizá-las.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Não se aplica. Acompanhamento pelo Sistema Monitor.
201503805	4.1.1.1 - Fragilidades na estrutura interna da Unidade para o acompanhamento das recomendações do Controle Interno Recomendação 160128: Instituir mecanismos formais de acompanhamento das recomendações do Controle Interno, definindo as ações, os prazos e os responsáveis pelo atendimento.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Não se aplica. Acompanhamento pelo Sistema Monitor.
201503805	1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160115: Estabelecer rotinas ou normativos que especifiquem critérios para concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2
201503805	1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160116: Estabelecer procedimentos de controle para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2



201503805	1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160117: Incluir no plano de capacitação da Unidade, capacitação específica sobre Tomada de Contas Especial para os servidores do setor.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2
201503805	1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160118: Estabelecer rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2
201503805	2.1.1.1 - Fragilidades no acompanhamento da execução física do Convênio nº 757670/2011, ocasionando despesas indevidas de R\$406.494,09. Recomendação 160119: Considerando que o convênio encontra-se em andamento, recomenda-se aprimorar os mecanismos de acompanhamento de forma que os pagamentos realizados pelo convenente sejam realizados com a devida contraprestação de serviços.	Atendida	Não se aplica.
201503805	2.1.1.1 - Fragilidades no acompanhamento da execução física do Convênio nº 757670/2011, ocasionando despesas indevidas de R\$406.494,09. Recomendação 160131: Exigir da convenente a compensação dos valores pagos a maior, com a execução de metas físicas até ao atingimento da meta financeira já executada, sob pena de configurar ocorrência de valores pagos indevidamente, que devem ser objeto de ressarcimento.	Atendida	Não se aplica.
201503805	2.1.1.2 - Celebração de convênio nº 757670/2011 com base em Projeto que não detalha os custos do objeto conveniado. Recomendação 160120: Estabelecer normativos internos ou manuais e de rotinas/procedimentos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2
201503805	2.1.1.3 - Fragilidades na fiscalização do convênio nº 757670/2011, ocasionando despesa indevida com mobilização no valor de R\$ 421.213,40. Recomendação 160121: Solicitar a convenente a comprovação dos gastos de R\$ 239.522,40 com serviços de mobilização sem comprovação, sob pena de devolução dos recursos, bem com efetuar a glosa do pagamento de R\$ 181.691,00 relativos a realização de compras feitas sem a devida caracterização do objeto no certame licitatório.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	Não se aplica, será objeto de acompanhamento pelo Sistema Monitor.
201503805	2.1.1.3 - Fragilidades na fiscalização do convênio nº 757670/2011, ocasionando despesa indevida com mobilização no valor de R\$ 421.213,40. Recomendação 160122: Instituir rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais do Incra/MS.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2



201503805	3.1.1.1 - Fragilidades na aprovação e no acompanhamento do convênio 704058/2009. Recomendação 160123: Adotar providências no âmbito administrativo junto ao convênio nº 704058/2009 ainda vigente, com vistas ao saneamento preliminar das irregularidades constatadas pela unidade técnica nos Relatórios de Visita Técnica do Incra/MS, sob pena de instauração de tomada de contas especial.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.3
201503805	1.1.3.2 – Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do Incra/MS na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas Recomendação 160124: Estabelecer rotinas ou normativos baseados no Manual de Tomada de Contas Especial editado pela CGU em abril de 2013, que especifiquem prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE), determinando prazos para que eventuais impropriedades possam ser regularizadas antes de sua abertura.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.2
201503805	1.1.3.3 - Intempestividade na instauração de tomada de contas especial. Recomendação 160125: Adotar providências no âmbito administrativo com vistas a sanar as irregularidades constatadas nos pareceres técnicos do Incra/MS relacionados aos convênios vigentes nº 527106, 513513, 527113 e 517891, sob pena de rescisão do ajuste e instauração de tomada de contas especial.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.3
201503805	1.1.3.3 - Intempestividade na instauração de tomada de contas especial. Recomendação 160126: Estabelecer normativos/rotinas para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais (TCE), definindo os requisitos necessários para instauração das TCE.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.3
201503805	1.1.3.3 - Intempestividade na instauração de tomada de contas especial. Recomendação 160132: Aprimorar o acompanhamento permanente dos convênios vigentes de modo que o conveniente adote as providências cabíveis para sanar irregularidades.	Pendente de Atendimento, com impacto na gestão.	5.1.1.3
201503805	1.1.3.4 - Infraestrutura física e tecnológica insuficiente para desenvolvimento das atividades do Setor de Convênios. Recomendação 160127: Realizar levantamento das necessidades de infraestrutura para realização das ações de gestão de transferência, visando identificar deficiências e planejar ações voltadas a dotar o setor de convênios com condições e infraestrutura suficientes ao adequado acompanhamento e gestão dos convênios celebrados pela Unidade.	Pendente de Atendimento, sem impacto na gestão.	5.1.1.4

Fonte: Sistema Monitor, abril/2016.



3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação de providências para recompor e adequar a força de trabalho necessária ao desempenho das atribuições executadas pela UPC.

Fato

Para avaliação da força de trabalho da UPC, além da análise das informações constantes no Relatório de Gestão de 2015, comparou-se a evolução histórica do quantitativo de servidores lotados em relação ao exercício anterior (2014) e foram realizados questionamentos sobre a realização de estudos para dimensionamento da força de trabalho e suficiência quantitativa e qualitativa do quadro funcional frente aos objetivos, composição, perfil e estratégias da Unidade.

A UPC foi solicitada a apresentar os seguintes documentos e informações:

- a) Estudos realizados quanto ao dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação, bem como quanto à definição de estratégias e ações que se fazem necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades em relação às atividades de gestão de convênios;
- b) Estudos quanto à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade;
- c) Estudos quanto à utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem (se existente) entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação;
- d) Estudos quanto ao impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias.

A manifestação da UPC ocorreu por meio do Ofício nº 355/2016/INCRA/GAB/PC, de 26 de abril de 2016, com a informação de que não foi realizado qualquer estudo no âmbito da Superintendência Regional sobre o dimensionamento da força de trabalho.

Apesar das informações constantes no Relatório de Gestão 2015 quanto à redução do quadro funcional em relação ao ano anterior, não há especificação de quais serviços ou setores são mais prejudicados com a falta de recursos humanos.

A carência de pessoal para execução das ações finalísticas das UPC vem se demonstrando recorrente, conforme apontamentos de relatórios anteriores da CGU, onde a carência de servidores tem sido determinante para falhas de controle no acompanhamento e gestão das transferências de recursos do Incra/MS.

Utilizando-se das informações obtidas nos Relatórios de Gestão dos exercícios de 2014 e 2015, foi possível apurar a redução do número de servidores em 2015 em relação aos exercícios de 2013 e 2014. Ao final de 2013, a UPC possuía 209 servidores e ao final de 2014, 187 servidores, distribuídos entre a sede da Superintendência em Campo Grande/MS e as três unidades avançadas nos municípios de Dourados, Jardim e Corumbá.



Movimentação	Qde.	Total
Remanescentes de 2014	187	187
Transferência de outras SRs (+)	03	190
Posse por Nomeação (+)	01	191
Aposentadoria (-)	05	186
Falecimento (-)	01	185
Transferência para outras SRs (-)	01	184
Vacância (-)	01	183
Exonerados (-)	02	181

Fonte: Relatório Anual de Gestão - Inkra-SR/16, 2015

Conforme consta no Relatório de Gestão, dos 181 servidores da UPC, cinquenta estão aptos a requerer aposentadoria, e, que dada à elevada média de idade dos servidores são constantes os afastamentos por problemas de saúde. Além disso, verifica-se que a UPC possui quatorze servidores cedidos, fator que também contribui para a redução de sua força de trabalho.

Conclui-se que a situação do quadro de pessoal da UPC é preocupante a médio e longo prazo em face do percentual de 27,62 % do seu efetivo já se encontrarem aptos à aposentadoria e não se verificar a adoção de medidas por parte dos dirigentes no sentido de levantar dados e recompor o quadro funcional necessário à realização de todas as ações de competência da Superintendência local.

Causa

Inércia da UPC na realização de estudos sobre a composição da força de trabalho da Superintendência Regional do Inkra/MS.

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:

“Foi realizado no exercício de 2014, estudo correlato ao dimensionamento da força de trabalho desta Unidade, o referido estudo foi realizado no bojo de demanda apresentada pelo Inkra Sede à recomposição da força de trabalho da Autarquia e tomou por mote os programas/ações governamentais de competência do Órgão.

Por oportuno, é notória a gradual defasagem a qual está submetido o quadro de pessoal desta Unidade, dessa forma, seguindo a recomendação em questão, esta Unidade promoverá a atualização das informações consignadas no estudo alhures citado e as remeterá ao Inkra Sede a fim da recomposição da força de trabalho da Superintendência Regional.

Insta informar ainda que a média de idade dos servidores desta Regional é elevada, há limitações de atuação por parte de vários servidores, que por força da idade, tem apresentado inúmeros afastamentos por problemas de saúde.

Atualmente, dos 165 servidores ativos, 50 servidores estão aptos à aposentadoria, montante que representa 30,30 % dos recursos humanos da Regional.”

Análise do Controle Interno



Desse modo, nota-se que as informações apresentadas pela Unidade corroboram a constatação apresentada, bem como indicam providências a serem implementadas visando sanar a impropriedade.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar estudos, por meio de documento técnico, que demonstre capacidade da força de trabalho e a real carência de servidores da Unidade Regional, de modo a subsidiar junto à Presidência Nacional do Incra em Brasília a necessidade de recomposição da força de trabalho da Superintendência Regional.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Descumprimento do art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007, quanto ao registro de atos no Sistema Sisac.

Fato

Para verificar se os registros dos atos de pessoal da Unidade no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac) estão sendo devidamente cadastrados para envio ao Controle Interno, e dentro do prazo de sessenta dias, como estabelece o art. 7º da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007, analisaram-se cinco formulários selecionados a partir do cruzamento de dados dos sistemas Siape e Sisac, constatando que dois deles foram inseridos com atraso, conforme descrito a seguir:

Quadro 15 - Atos de pessoal registrados fora do prazo no Sisac

Número do Formulário	CPF do Servidor	Data vigência (a)	Data envio ao Controle Interno (b)	Contagem de dias (b – a)
10002405-04-2015-000050-7	060.***.***-87	19/02/2015	12/06/2015	113 dias
10002405-04-2015-000048-5	080.***.***-10	10/03/2015	09/03/2016	365 dias

Fonte: Consulta Sisac

Dessa forma, as informações pertinentes a dois atos de aposentadoria encaminhados fora do prazo, correspondente a 40% do total enviado no exercício 2015, confirmam que persiste a fragilidade na gestão de recursos humanos da UPC.

Causa

Dentre as atribuições do Serviço de Desenvolvimento Humano está incluída a responsabilidade por alimentar o Sistema Sisac. Entretanto, o serviço não dispõe de rotinas adequadas para monitorar o cumprimento dos prazos previstos no art. 7º da IN TCU nº 55/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:



“Esta Unidade tem a informar que o registro de atos no Sistema Sisac é realizado permanentemente, mesmo que de maneira gradativa, em virtude da reduzida capacidade da força de trabalho no Serviço de Desenvolvimento Humano desta.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Unidade apenas reforça o compromisso de contínuo registro dos atos de pessoal no Sistema Sisac, citando como possível justificativa para a constatação retro o reduzido quantitativo de força de trabalho alocado no setor.

Neste sentido, em que pese os argumentos apresentados, nota-se a existência de fragilidades nos registros dos atos de pessoal da Unidade no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), sendo necessário a implementação de rotinas e controles adequados para monitoramento dos prazos devidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas de monitoramento dos prazos dos atos de admissão, aposentadoria e pensão, de modo a evitar o descumprimento do art. 7.º da IN/TCU n.º 55/2007.

3.1.1.3 INFORMAÇÃO

Verificação do resultado final do processo de substituição dos terceirizados irregulares.

Fato

Em 2011, o Tribunal de Contas da União prolatou o Acórdão 2.681/2011 - Plenário, determinando que os órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional apresentassem ao Tribunal, até 31 de dezembro de 2012, o resultado final do processo de substituição dos terceirizados irregulares, nos autos da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7 (17ª Vara da Justiça do Trabalho de Brasília/DF).

Buscando verificar o atendimento a essa determinação, encaminhou-se à UPC a Solicitação de Auditoria nº 201601579/001, de 14 de abril de 2016, solicitando a disponibilização do processo de acompanhamento das substituições de terceirizados. Em resposta, por meio do Ofício nº 355/2016/INCRA/GAB/PC, de 25 de abril de 2016, a UJ apresentou a seguinte manifestação:

"Com relação ao item 2, subitens 2.1 e 2.2, informamos que não se aplica à esta Unidade."(sic)

Na manifestação a UPC esclareceu que não possui terceirizados em atividades vedadas pelo Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997, nem está obrigada a apresentar o resultado do processo de substituição de terceirizados irregulares, conforme determinado no item 9.1 do Acórdão TCU 2.681/2011 - Plenário, pois não possuía e não contratou posteriormente, como já se observou na Auditoria de Gestão do exercício 2014.

Não obstante, apurou-se que atuam nas dependências da UPC dezenove terceirizados em atividades de apoio administrativo. Diante dessa informação, encaminhou-se à UPC a Solicitação de Auditoria nº 201601579/006, requisitando a relação nominal desses dezenove terceirizados.



De posse dessas informações, constatou-se a inexistência de impropriedades no recebimento de diárias e passagens ou mesmo acesso a sistemas corporativos por parte desses dezoito terceirizados na área de apoio administrativo, sendo cumpridos desta forma, os requisitos do Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997.

3.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

3.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos da área de Gestão de Pessoas em função da não comprovação do ressarcimento da remuneração de servidor cedido para ente municipal.

Fato

Para a avaliação da área de pessoal foi usado o *Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas*, por meio do qual se busca identificar o nível de maturidade dos sistemas de controle interno das atividades de gestão de pessoas das Unidades Examinadas.

No caso, a Unidade respondeu a todas as perguntas; porém, não apresentou evidências de forma a comprovar as declarações apresentadas. Nos campos destinados à indicação de evidências para algumas perguntas foram apresentadas explicações para as respostas dadas, que apresentam um ambiente de fragilidades, atribuído pela UCP à falta de pessoal, restrição orçamentária e financeira.

Por meio de testes de auditoria, constatou-se que a resposta a seguir, apresentada pela Unidade no formulário QACI contradiz o apurado nos trabalhos:

“08 – Existem rotinas para verificação da situação dos servidores cedidos e requisitados, especialmente quanto à regularidade nos reembolsos dos servidores cedidos com ônus para o destino?”

Resposta da UCP: *“3 – Sim, A Unidade dispõe de rotinas de verificação periódica da situação dos servidores cedidos e requisitados, especialmente quanto à regularidade nos reembolsos dos servidores cedidos, elas têm contribuído para a boa gestão de pessoas.”*

Como exemplo, a fim de verificar o atendimento à Recomendação nº 129882, cadastrada no Sistema Monitor da CGU, oriunda do item *“4.1.1.1 - Fragilidades na estrutura interna da Unidade para o acompanhamento das recomendações do Controle Interno”*, no sentido de que o setor de recursos humanos da UPC mantivesse o controle e exigisse o ressarcimento das remunerações pagas ao servidor durante o período que estivesse cedido para a Prefeitura Municipal de Corumbá/MS, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201601579/006, de 02 de maio de 2016, para que comprovasse o ressarcimento dos valores dos anos 2013, 2014 e 2015.

A UPC apresentou a comprovação do ressarcimento dos valores da remuneração do servidor cedido ao ente municipal referente ao período de 2013, 2014 e os meses de janeiro a agosto de 2015, ficando pendentes de comprovação os demais meses de 2015.

Neste sentido, na avaliação do acompanhamento dos ressarcimentos pela Prefeitura de Corumbá/MS, constatou-se que permanece pendente de comprovação o ressarcimento



dos valores referente aos meses setembro a dezembro de 2015, em descumprimento ao art. 4º do Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001, que estabelece:

“Art. 4º Na hipótese do inciso II do art. 3º, quando a cessão ocorrer para os Poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o ônus da remuneração do servidor cedido, acrescido dos respectivos encargos sociais, será do órgão ou da entidade cessionária.

§ 1º O valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminado por parcela remuneratória e servidor, e o reembolso será efetuado no mês subsequente.”

Com o advento da Orientação Normativa nº 04, de 10 de junho de 2015, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, ficou estabelecido nos artigos 10 e 11 que o não ressarcimento e após a notificação ao cessionário dão causa ao retorno imediato do servidor ao seu órgão de origem e passível de adoção de procedimentos previstos na Lei 8.112, de 1990, com fundamento em eventual abandono de cargo.

Dessa forma tem-se a reincidência dos apontamentos de exercícios anteriores para o mesmo servidor, quanto ao não ressarcimento tempestivo da sua remuneração, em descumprimento aos termos do Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001. Outrossim, tal fato demonstra a existência de fragilidade nos controles internos da área de recursos humanos da Unidade, uma vez que não foram adotadas rotinas de acompanhamento e cobrança junto à Prefeitura Municipal de Corumbá/MS, órgão cessionário até o momento dos trabalhos de campo.

Em razão do que foi apurado no *Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) - Gestão de Pessoas*, levantado no Relatório de Gestão e no resultado dos testes de auditoria considera-se que os controles não são plenamente adequados.

Causa

A causa está relacionada à ausência de medidas, por parte do responsável pelo setor de recursos humanos e pelo gestor da área, visando a adoção de rotinas de acompanhamento e de cobranças junto à Prefeitura Municipal de Corumbá/MS a respeito da obrigatoriedade do ressarcimento, conforme previsto nos art. 11 e 12 da Orientação Normativa nº 04, de 12 de junho de 2015, do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:

O acompanhamento mensal do ressarcimento da remuneração de servidores cedidos para entes Municipais está sendo realizado. Até o mês de dezembro/2015, os valores foram ressarcidos pela Prefeitura Municipal de Corumbá. De janeiro a junho 2016, foram emitidas notificações ao órgão cessionário para que fosse realizado o ressarcimento e apresentada a comprovação, onde o prazo esgota-se em 22/07/2016. O servidor que estava cedido já retornou ao Incra/MS.

Esta Unidade implementará a rotina de monitoramento de acompanhamento mensal quanto ao atendimento de prazos e ressarcimentos, pelos órgãos cessionários, das parcelas remuneratórias de servidores cedidos.



Análise do Controle Interno

De início, a Unidade informa que os valores referentes ao ressarcimento da remuneração de servidor cedido à Prefeitura de Corumbá/MS foram ressarcidos até Dezembro/2015. Entretanto, tais documentos não foram apresentados, de modo que permanece pendente de comprovação o ressarcimento dos valores referente aos meses setembro a dezembro de 2015, em descumprimento ao art. 4º do Decreto nº 4.050, de 12 de dezembro de 2001.

Em sequência, as informações repassadas pela Unidade corroboram a constatação apresentada, bem como indicam providências a serem implementadas visando sanar a impropriedade, com a implementação de rotina de monitoramento mensal de acompanhamento e controle.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar rotinas de monitoramento de acompanhamento mensal dos ressarcimentos pelo órgão cessionário, Prefeitura Municipal de Corumbá/MS e, uma vez esgotadas as notificações sem o efetivo ressarcimento, que se adote as medidas previstas nos artigos 11 e 12 da Orientação Normativa nº 04, de 12 de junho de 2015, do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão.

Recomendação 2: Implementar rotinas de monitoramento de acompanhamento mensal dos serviços que envolvam o setor de recursos humanos da Unidade, envolvendo checklist para verificação de atendimento de prazos, ressarcimentos, pelos órgãos cessionários, das parcelas remuneratórias de servidores cedidos, utilizando-se de planilhas de controle ou sistemas informatizados

4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PROJ ASSENTAMENTO

4.1 CONCES. CRED-INSTAL. ASSENT. - RECUP

4.1.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSOS OPERACIONAIS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência da implementação de ações no âmbito da Superintendência Regional para cobrança do passivo de recursos dos Crédito Instalação.

Fato

O objetivo da análise consistiu em verificar o nível de implementação de sistemática para a cobrança do Crédito Instalação.

Foi solicitado, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201601579/004, de 13 de abril de 2016, que a Unidade disponibilizasse as seguintes informações a respeito da cobrança dos Créditos de Instalação.

- a) Levantamento da quantidade de processos individuais de assentados a serem saneados (realização do levantamento e a quantidade de processos identificados).
- b) 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).



c) Saneamento efetivo dos processos (andamento dos trabalhos de saneamento dos processos, a quantidade de processos já saneados e seu percentual em relação ao total de processos).

d) Lançamento dos dados dos processos saneados no Sistema Nacional de Cobrança de Crédito Instalação - SNCCI (estágio de lançamento dos dados; e da quantidade de beneficiários que já tiveram os dados lançados no sistema).

e) Cálculo dos valores devidos (cálculo dos valores devidos, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 636, de 26/12/2013; quantidade de beneficiários cuja dívida já foi apurada, e o montante a ser restituído no âmbito da Superintendência Regional).

Em resposta, a Unidade enviou o Ofício nº 377/2016/INCRA/GAB/PC, de 3 de maio de 2016. Ressalta-se que as informações abaixo foram entregues à equipe de auditoria após o término dos trabalhos de campo, motivo pelo qual a análise foi efetuada com base na documentação entregue, não sendo possível realizar verificações a seu respeito.

Em relação ao item “a”, a unidade informou:

“O Levantamento da quantidade de processos individuais de assentados está sendo feito a partir da prestação de contas dos processos de crédito através do sistema desenvolvido por esta Superintendência, sendo que temos identificado até o momento 3.040 (três mil e quarenta) créditos concedidos entre os anos de 2007 e 2016, porém, como há ainda muitos processos para serem lançados no sistema (SpCI – Sistema provisório de Concessão de Crédito de Instalação) referente a todo período desde o início destas concessões, ainda não foi possível apontar a quantidade final.”

Em relação ao item “b”, a unidade assim se manifestou:

“Uma vez que ainda não foi possível identificar o número de processos individuais a serem saneados, não existe ainda como elaborar este cronograma.”

Para o item “c”, a Unidade informou:

“Foram saneados até o momento 114 processos, na modalidade Apoio Inicial, concedido ao P.A. Sete de Setembro. Uma vez que ainda não foi possível identificar o número total de processos individuais a serem saneados, não tem como aferir o percentual a que esse número se refere.”

Para o item “d”, a Unidade respondeu:

“Até o momento foram lançados os dados no SNCCI somente os processos utilizados na capacitação dos servidores, os 114 beneficiários apontados no item “c”.”

E, sobre o item “e”, a Unidade informou que:

“Como ainda não foram lançadas as modalidades de Aquisição de Materiais de Construção no SNCCI, e considerando que nenhum beneficiário no estado chega ao valor de R\$ 10.000,00, somando todas as demais modalidades, informamos que ainda não há processo lançado para cálculo dos valores devidos.”

Conclui-se que a Unidade iniciou os trabalhos de saneamento dos processos de Crédito Instalação com o levantamento da quantidade de processos a serem saneados. Contudo,



o trabalho ainda se verifica incipiente. De mais de 3.040 processos, apenas 114 já foram saneados, o que não representa nem 10% da totalidade de processos de créditos.

Tendo em vista que a Unidade ainda não conseguiu precisar a quantidade de processos a serem saneados, o estabelecimento de um cronograma, bem como a inserção dos dados no sistema e a realização dos cálculos dos valores devidos ainda não podem ser realizados e aguardam a conclusão do levantamento de processos para que sejam iniciados.

Causa

Inércia do Superintendente Regional na adoção de medidas visando implementar sistemática para a cobrança do crédito Instalação, associada a não implementação de um cronograma de execução da ação de remissão ou cobrança de crédito instalação, considerando-se a escassez de servidores e a priorização das atividades do Incra/MS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20 de julho de 2016, a Unidade apresentou manifestação à cerca dos fatos narrados:

“Grande parte dos processos do Crédito Instalação estão lançados no Sistema provisório do Crédito Instalação - SpCI, que foi elaborado no âmbito desta Regional, conforme relatório do monitoramento constante na peça "Anexo 3_D"; os créditos do "Novo Crédito Instalação" estão lançados no SNCCI conforme evidencia a peça "Anexo 4_D", já o passivo de processos fora do sistema não aumentará, pois tratam-se de processos do antigo Crédito Instalação, modalidades já não mais praticadas e que estão sendo gradativamente lançados no sistema. Este sistema de controle (SpCI) já contempla a organização da instrução processual individual com vistas ao saneamento para o SNCCI, ou seja, em que pese o fato do trabalho preliminar estar diferente do previsto na metodologia estabelecida nacionalmente, nesta Regional eleja está estruturado com uma ferramenta bem mais completa.

...

Esta Unidade buscará meios para implementar a área que gerencia os procedimentos/atividades de cobrança do Crédito Instalação, conforme proposto na recomendação em questão.”.

Análise do Controle Interno

Conforme demonstra a resposta da Unidade, o saneamento dos processos de cobrança de créditos de instalação ainda é incipiente frente ao passivo de processos de anos anteriores. Entretanto, está sendo utilizado um sistema alternativo, desenvolvido pela própria Unidade, uma vez que o Incra-Sede não disponibilizou nenhuma ferramenta. A utilização dessa ferramenta possibilita um maior controle e visibilidade das etapas desenvolvidas. Contudo, um cronograma de saneamento deverá ser elaborado, visando estabelecer os períodos em que os processos deverão estar saneados.

O atendimento da recomendação deverá ser verificado por intermédio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover reestruturação interna, de modo a garantir a mínima estruturação necessária à área que gerencia os procedimentos/atividades de cobrança do



Crédito Instalação, de modo a dotar tal setor de razoável capacidade para o início imediato do processo de sistemática de cobrança de Crédito Instalação.

Recomendação 2: Após o levantamento do número de processos a serem saneados, estabelecer cronograma para o saneamento destes processos, incluindo os dados no sistema e efetuando os cálculos dos valores devidos.

5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de adoção de medidas visando aprimorar a gestão de convênios da Unidade, com fragilidade nos controles internos relativos a transferências voluntárias e, insuficiência de providências no saneamento de irregularidades detectadas.

Fato

Com o objetivo de avaliar se os procedimentos de controle, utilizados nas atividades de gestão de transferências concedidas pela Unidade estão efetivamente instituídos e se têm contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração do Incra/MS, optou-se pela aplicação de testes de auditoria e da análise das providências adotadas pela Unidade, frente às recomendações emanadas pela CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas 2014 da CGU (Relatório nº 201503805).

Naquela ocasião, constataram-se fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências, tais como: atuação ineficiente na análise das prestações de contas de transferências voluntárias; fragilidades na fiscalização de convênios; ausência de normativos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes; ausência de rotinas, *check-list* ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas; inexistência de equipamentos suficientes para o bom acompanhamento das transferências; dentre outras fragilidades elencadas nos itens 1.1.3.5, 2.1.1.2, 2.1.1.3 e 1.1.3.2 do Relatório de Auditoria nº 201503805, relativo a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014.

Nesse sentido, procedeu-se a verificação do atendimento das recomendações emanadas nos itens supracitados do Relatório de Auditoria nº 201503805. Conforme informações prestadas pela UPC no Relatório de Gestão, exercício de 2015 e testes de auditoria realizados, constatou-se que nenhuma das recomendações emanadas nesses itens foi atendida pela Unidade.

Quadro 16 – Recomendações Avaliadas

Constatação	Manifestação do Gestor	Análise Controle Interno
1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160115: Estabelecer rotinas ou normativos que especifiquem	As tratativas para implementação desta recomendação serão feitas com o Incra Sede.	Recomendação pendente de atendimento.



critérios para concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios.		
1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160116: Estabelecer procedimentos de controle para instauração e finalização das Tomadas de Contas Especiais.	A Unidade constituiu comissão permanente para atuar nos processos de Tomada de Contas Especial visando o atendimento da recomendação.	Em resposta ao questionário de controle interno o gestor informou que não dispõe de normativos sobre TCE.
1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160117: Incluir no plano de capacitação da Unidade, capacitação específica sobre Tomada de Contas Especial para os servidores do setor.	A recomendação será observada pela Unidade.	Recomendação pendente de atendimento.
1.1.3.5 - Fragilidades nos controles internos relativos a gestão de transferências. Recomendação 160118: Estabelecer rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento.	A recomendação será observada pela Unidade.	Recomendação pendente de atendimento.
2.1.1.2 - Celebração de convênio nº 757670/2011 com base em Projeto que não detalha os custos do objeto conveniado. Recomendação 160120: Estabelecer normativos internos ou manuais e de rotinas/procedimentos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes.	A recomendação está sendo observada pela Unidade.	Em resposta ao questionário de controle interno o gestor não possui normativos internos ou manuais e de rotinas/procedimentos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes.
2.1.1.3 - Fragilidades na fiscalização do convênio nº 757670/2011, ocasionando despesa indevida com mobilização no valor de R\$ 421.213,40. Recomendação 160122: Instituir rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais do Incra/MS.	A recomendação está sendo observada pela Unidade.	Em análise do Parecer Técnico nº 37/2015 do processo do convênio nº 795985 não há evidências de supervisão dos trabalhos de fiscalização.
1.1.3.2 – Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva do Incra/MS na análise das prestações de contas de	A recomendação está sendo implementada pela Unidade, que em 2015 intensificou sua atuação sobre os processos pendentes de análise de prestação de contas, objetivando	Recomendação pendente de atendimento.



<p>transferências voluntárias apresentadas.</p> <p>Recomendação 160124: Estabelecer rotinas ou normativos baseados no Manual de Tomada de Contas Especial editado pela CGU em abril de 2013, que especifiquem prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE), determinando prazos para que eventuais impropriedades possam ser regularizadas antes de sua abertura.</p>	<p>reduzir o passivo existente até então. A comissão constituída especialmente para atuar nos processos de Tomada de Contas Especial é outra frente instaurada visando a observação da recomendação.</p>	
---	--	--

Fonte: Sistema Monitor

Assim, como disposto no Quadro 16, tem-se a insuficiência de providências no saneamento de irregularidades detectadas, fato este impulsionado pela ausência de rotinas e normativos internos que especifiquem critérios de concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios.

Não obstante, a fim de identificar a adoção de providências pela UPC para os casos de identificação de inconformidades e, por meio de testes de auditoria para verificar o cumprimento de quatro recomendações emanadas no Relatório 201503805 verificou-se a existência dos convênios nº 513513, 527113, 527106 e 517891, com vigência inicial prevista para o exercício de 2004 e 2005 e, vigentes no exercício de 2015, em situação “Adimplente” no Siafi, que, no entanto, se constatou a inexecução dos objetos conveniados, ausência de comprovação de recolhimento de tributos municipais e contribuições à Previdência Social, valores não aplicados no mercado financeiro e comprovação de prestação de contas fora dos prazos legais previstos nas Portarias regulamentadoras da gestão de convênios e, ou, prestações de contas apresentadas de forma incompleta que inviabiliza a análise da setorial contábil do Incra/MS.

Tais fatos, por si só, ensejariam a instauração de tomada de contas especiais, conforme parágrafo 3º do Art. 70 da Portaria Interministerial nº 507/2011:

“Art. 70. O concedente comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até 30 (trinta) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

...

§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial.”

Ressalta-se que tal fragilidade recorrente também está disposta em determinação do Tribunal de Contas da União:

- Assunto: CONVÊNIOS. DOU de 13.05.2015, S. 1, p. 88. Ementa: determinação à Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato



*Grosso do Sul para que se abstenha de incorrer na falha caracterizada por fragilidades no setor de convênios em face da ausência de normativos internos de mecanismos de informação, comunicação e de indicadores e, ainda, estrutura de pessoal e de tecnologia incompatível com o volume de transferência de recursos, possibilitando a existência de um grande estoque de prestações de contas de convênios com prazos de análise vencidos e com relatórios técnicos concluídos, mas pendentes de ações de instauração das respectivas tomadas de contas especiais no prazo legal (180 dias) a exemplo das prestações de contas dos **Convênios/Siafi de n°s 513415, 513513, 517803 e 517891**, e a ausência de verificação “in loco” da execução dos objetos pactuados, falhas que contrariam as normas previstas no Decreto n° 6.170/2007 e na, então vigente, Portaria Interministerial n° 127/2008 (item 1.7.1.2.6, TC-021.172/2013-7, Acórdão n° 2.144/2015-2ª Câmara). (Original sem grifos)*

Além disso, foi realizada análise no processo do convênio n° 704058/2009, tendo em vista a existência de recomendação no Relatório de Auditoria de Anual de Contas do exercício de 2014 (Relatório n° 201503805) para adoção de providências administrativas com vistas a sanar irregularidades identificadas pelo corpo técnico do Incra/MS. As providências adotadas pelo gestor, durante o exercício de 2015, foram no sentido de solicitar ao convenente a comprovação dos serviços realizados, entretanto, parecer do fiscal do convênio demonstra a inviabilidade de adoção destas providências, haja vista a impossibilidade de se comprovar as despesas realizadas pelo convenente.

Ressalta-se que a impossibilidade da comprovação das despesas decorre da forma de realização dos serviços pelo convenente, por meio de execução direta, sem a contratação de empresa para realização das obras objeto do convênio e, com o agravo da ausência de acompanhamento por parte do Incra/MS nos exercícios anteriores, o que inviabilizou a comprovação contemporânea da execução as despesas.

Desta forma o fiscal do convênio constatou a inviabilidade de apropriação das despesas executadas às metas constantes no Plano de Trabalho do convênio.

Neste caso, a despeito da existência de pareceres técnicos demonstrando a impossibilidade da continuidade do convênio, em função de diversas irregularidades na execução física e financeira, o gestor do Incra/MS não adotou providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial.

Em outro ponto, quanto as providências adotadas pelo gestor, no exercício de 2015, para apurar os atos passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial em relação às transferências concedidas na modalidade convênio, constatou-se a inércia do Incra/MS em instaurar a tomada de contas especial em relação aos convênios n° 707597 e 724597, os quais encontram-se com a prestação de contas rejeitadas há mais de um ano.

Quadro 17 – Convênios com Prestação de contas rejeitada

Nr. Convênio	Data Rejeição
707597	26/02/2015
724597	16/12/2014

Fonte: SICONV, em 14 de abril de 2016.

Ressalta-se que, conforme Portaria Interministerial n° 507/2011, é necessária a instauração de Tomada de contas especial quando a prestação de contas do convênio não for aprovada, como é o caso de tais ajustes.



“Art. 76:

§ 2º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência.”

Diante do exposto, tem-se que a atuação da Unidade em relação à análise das prestações de contas e à instauração de tomadas de contas especial de convênios permanece ineficiente, insuficiente e intempestiva

Corroborando o constatado, de fragilidade nos controles e práticas adotadas no setor de convênios da Unidade, identifica-se que própria UPC define que a maturidade dos controles internos na área de gestão de transferências está em um nível intermediário, tendo atingido 48% do total de pontos possíveis, com base nas respostas, apresentadas pelo gestor, ao questionário de avaliação dos controles internos na área de gestão de convênios.

Ademais, ressalta-se que não foi identificado, durante os trabalhos de campo realizados, a adoção pela Unidade de mecanismos que envolvam o necessário mapeamento dos riscos inerentes ao processo de gestão de convênios, a fim de identificar e/ou mitigar fragilidades no trâmite processual e no acompanhamento das transferências voluntárias vigentes.

Tais fatos demonstram a ocorrência de fragilidades dos controles internos na área de convênios da Superintendência Regional no Estado de Mato Grosso do Sul, decorrente da insuficiência de providências no saneamento de irregularidades detectadas e, morosidade na identificação de situações e providências relativas às transferências voluntárias concedidas que exijam instauração de Tomadas de Contas Especial.

Causa

O Superintendente Regional do Incra/MS não vem adotando providências de instauração de tomada de contas especial a despeito da existência de pareceres dos fiscais dos convênios, tampouco implementou normativos/rotinas disciplinando as atividades/procedimentos inerentes às fases de concessão, de acompanhamento da execução (monitoramento e de análise de prestações de contas, assim como as inerentes ao processamento de Tomada de Contas Especial).

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:

“A recomendação está sendo atendida com a elaboração inicial do mapeamento de processos inerentes a gestão de convênios, posterior identificação e análise dos riscos e saneamento das irregularidades.



Esta Unidade promoverá, ainda neste exercício, a inclusão de capacitação específica respectiva aos componentes do Núcleo de Convênios desta Unidade.

A recomendação será implementada por meio dos trabalhos em andamento, conforme citado na Recomendação 1, acima.

A recomendação em questão será observada por esta Unidade, que inclusive, já consignou em memorando interno destinado à respectiva área de convênios a necessidade da elaboração e/ou utilização de normativos análogos quais contenham critérios idôneos à esmerada formulação de propostas de convênios pelas entidades proponentes.

Nesse sentido cita-se a edição da Ordem de Serviço Incra/Sr-16 n° 27, de 18 de fevereiro de 2.014, frise-se, emitida especificamente a dar fiel cumprimento às Recomendações 003, 005 e 006, Constatação 29, do Relatório de Auditoria CGU n° 201305845.

Os convênios Siafi n° 513513 e 517891 restavam vigentes até 31 de dezembro de 2.015. Portanto, ao conteúdo do art. 28, §5o, da Instrução normativa STN n° 1, de 15 de janeiro de 1.997, somente transcorridos 60 (sessenta) dias contados daquela data (e não apresentada prestação de contas final acerca da regularidade dos recursos repassados) passíveis de instauração de tomada de contas especial, sendo assim, já foram encaminhados os autos à Equipe Técnica Estadual desta Unidade (UTE/PAC) e já há recolhimentos dos saldos monetários então depositados na conta bancária (bloqueada) específicas dos convênios acima citados.

No pertinente ao convênio Siafi 513415, quando da análise a prestação de contas do ajuste, elencada - pelo Incra Sede - série de condicionantes a serem solucionados à vista da sugestão da aprovação das contas enunciada no parecer financeiro elaborado pela DAC-3-Incra/Sede. Nesse passo, os autos encontram-se despachados à Divisão de Desenvolvimento desta Regional à verificação da viabilidade do cumprimento daquelas (condicionantes); caso se afigurem inviáveis, instaurar-se-á tomada de contas especial.

Por fim, quanto ao convênio Siafi n° 517803, informa-se que os autos do processo respectivos restam despachados à Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial constituída no âmbito desta Unidade a fim de instrução de processo específico à apuração de responsabilidades dos entes partícipes do ajuste quando da execução físico-financeira convênios.

Análise do Controle Interno

Em síntese, as informações apresentadas pela Unidade corroboram a constatação apresentada, bem como indicam providências a serem implementadas visando sanar as diversas impropriedades que envolvem a gestão de convênios da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Desenvolver análise de risco, com a elaboração de mapeamento de processos no setor de transferências e convênios, de modo a possibilitar a padronização de rotinas, de forma a mitigar fragilidades e riscos inerentes ao processo de concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios.

Recomendação 2: Incluir no plano de capacitação da Unidade, capacitação específica sobre Tomada de Contas Especial para os servidores do setor.



Recomendação 3: Estabelecer rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento.

Recomendação 4: Estabelecer normativos internos ou manuais de rotinas/procedimentos que contenham critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenientes.

Recomendação 5: Instituir rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais do Incra/MS.

Recomendação 6: Adotar medidas administrativas saneadoras imediatas visando a regularização dos convênios nº 513415, 513513, 517803, 517891 e 704058 e, após esgotadas, instaurar o processo de tomada de contas especial.

5.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência na estrutura de pessoal e tecnológica para a gestão de transferências.

Fato

Trata-se de análise da suficiência das estruturas de pessoal, física e tecnológica para a gestão das transferências do Incra/MS, no exercício de 2015.

Em relação à infraestrutura do setor de convênios, realizou-se acompanhamento da recomendação constante no item 1.1.3.4 do Relatório de Auditoria nº 201503805, relativo a Auditoria Anual de Contas do exercício de 2014:

Realizar levantamento das necessidades de infraestrutura para realização das ações de gestão de transferência, visando identificar deficiências e planejar ações voltadas a dotar o setor de convênios com condições e infraestrutura suficientes ao adequado acompanhamento e gestão dos convênios celebrados pela Unidade.

O Incra/MS informou as seguintes providências no Relatório de Gestão, exercício de 2015:

Em que pese, especialmente a carência de servidores na Unidade, a recomendação vem sendo implementada pela Unidade, com alocação de servidores para o setor e melhor distribuição da fiscalização dos convênios.

A despeito da informação constante no Relatório de Gestão, o gestor informou, por meio do Ofício nº 354/2016/INCRA/GAB/PC, de 25 de abril de 2016, que o quantitativo de servidores e de viaturas não são suficientes para realização do acompanhamento da execução dos convênios.

Quanto à adequação e suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica da área responsável pelas transferências para garantir o alcance dos objetivos definidos nos respectivos instrumentos e à capacidade de fiscalizar a execução de cada instrumento acordado/contratado, inclusive *in loco*, verificou-se que a unidade auditada dispõe de uma equipe de monitoramento nas áreas técnica e financeira composta por quatro servidores,



quantitativo insuficiente frente aos quinze processos de convênios vigentes no exercício de 2015, no montante de R\$ 38.973.538,96.

Conforme informado pela unidade auditada e verificado por esta equipe de auditoria, o quantitativo de recursos humanos que atua na gestão de transferências é insuficiente para suprir as demandas por análise das prestações de contas. Esta situação pode ser corroborada pelo fato de existir, ainda, oito instrumentos de convênios firmados no âmbito do Siafi e do Siconv que se encontram com a prestação de contas “a aprovar” e pelo fato de que não houve avanço na diminuição do estoque de convênios pendentes de análise de prestação de contas entre os exercícios de 2014 e 2015.

Conclui-se, portanto, que a UPC não possui servidores suficientes no setor de convênios para o desenvolvimento de suas atribuições.

Causa

Ausência de providências, por parte do gestor, visando dotar de infraestrutura e condições necessárias para realização das ações de gestão de transferência.

Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento do relatório preliminar e realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício nº 756/2016/INCRA/MS/G-PC, de 20/07/2016, a Unidade informou que:

“A recomendação em questão será observada por esta Unidade”.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas pela Unidade apenas corroboram a constatação apresentada. Desse modo, nota-se deficiência na estrutura de pessoal e tecnológica para a gestão de transferências na UPC.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar levantamento das necessidades de infraestrutura para realização das ações de gestão de transferência, visando identificar deficiências e planejar ações voltadas a dotar o setor de convênios com condições e infra-estrutura suficientes ao adequado acompanhamento e gestão dos convênios celebrados pela Unidade.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201601579

Unidade Auditada: Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul

Ministério Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Município/UF: Campo Grande (MS)

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Senhor Eliseu Padilha

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Superintendência Regional do Incra no Estado do Mato Grosso do Sul (SR-16), expresso a opinião descrita a seguir acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

As ocorrências relevantes verificaram-se na gestão do macroprocesso Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento, posto a ausência de implementação de ações no âmbito da Superintendência Regional para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e das fragilidades nos controles internos no setor; na gestão de Pessoas em função da não comprovação do ressarcimento da remuneração de servidor cedido para ente municipal; na ausência da implementação de ações no âmbito da Superintendência Regional para cobrança do passivo de recursos do Crédito Instalação; e na ausência de adoção de medidas visando aprimorar a gestão de convênios da Unidade e insuficiência de providências no saneamento de irregularidades detectadas. Registrem-se, ainda, a ausência de informações obrigatórias no Laudo Agrônomico de Fiscalização (LAF) e no Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA) em processos de obtenção de terras, em desacordo ao Manual de Terras e Perícia Judicial do Incra, ressalvas não relacionadas a atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis definidos no art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, da Unidade auditada.

As causas identificadas, objeto de certificação, relacionam-se à falta de medidas de alçada de competência dos responsáveis pelas áreas de gestão de Obtenção, do Crédito Instalação, de Pessoal e de Transferências Voluntárias direcionadas à implementação de procedimentos operacionais dos processos inerentes às áreas; e de falhas no gerenciamento das atividades sob responsabilidade de

supervisão. Verificou-se, ainda, em relação ao setor de obtenção de terras, que a ausência de mapeamento dos riscos inerentes ao processo e a consequente ausência de procedimentos para mitigá-los mantém as fragilidades nos controles internos no referido setor. Visando depurar as ocorrências verificadas na gestão de Obtenção de Terras foram expressas recomendações no sentido de estabelecimento de plano de ação para a depuração dos indícios de impropriedade; notificação dos beneficiários com os registros bloqueados no Sipra e encaminhamento ao Incra Sede das justificativas dos casos fundamentados de desbloqueio no referido sistema e de realização de mapeamento de riscos das atividades presentes no fluxo do processo. As recomendações de reestruturação interna foram apresentadas para o setor de gerenciamento dos procedimentos e atividades do passivo do Crédito Instalação, com vistas à retomada das ações de remissão e cobrança dos recursos; de implementação de rotinas de monitoramento e acompanhamento mensal dos ressarcimentos pelo órgão cessionário, na gestão de Pessoal; e, no sentido de estruturação da área de transferências voluntárias e de aprimoramento e fortalecimento nos controles internos administrativos da Unidade, em especial de monitoramento de atividades e de procedimentos de controle (formalização de fluxos de responsabilidade e rotinas de trabalho; capacitação) e para a regularização das situações de desconformidade, destacando-se as direcionadas à formalização de processos, de análise de prestações de contas e de instauração de processos de Tomada de Contas Especial.

Quanto às recomendações expedidas pelo Órgão de Controle Interno, de 23 recomendações em monitoramento na data de 31/12/2015, duas foram atendidas, verificando-se o inadimplemento de 21 recomendações. Dessas, onze relacionam-se à gestão de Transferências Voluntárias, observando-se que o não provimento a essas recomendações tem impacto na gestão na medida em que permanece a situação de fragilidade nos controles internos administrativos. O contexto evidencia que a Unidade não possui uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações do controle interno, fator que eleva eventuais riscos decorrentes da não adoção das providências recomendadas.

No que concerne à suficiência dos controles internos administrativos, observaram-se fragilidades nas áreas analisadas de gestão do processo de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária e de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA; das Transferências Voluntárias e da implementação do Plano de Providências Permanente da UPC (PPP). Os riscos inerentes aos processos de gestão das referidas áreas não se encontram formalmente mapeados, e, por decorrência, os procedimentos suficientes à mitigação dos eventos que impactam os objetivos pretendidos não se encontram constituídos. A gestão das Transferências Voluntárias apresenta fragilidade no componente Procedimento de Controle, posto a ausência de rotinas ou normativos que especifiquem critérios para concessão, aprovação, acompanhamento e análise de prestação de contas de convênios e os prazos para início e fim da análise e conclusão das situações justificáveis à abertura de Tomada de Contas Especial (TCE). A falha no componente Monitoramento restou evidenciada pela não adoção de providências visando implementar as medidas saneadoras

emanadas pelo Órgão de Controle Interno. A carência de normativos e rotinas necessários ao aperfeiçoamento dos processos de trabalhos, associada à ausência de mapeamento de processos e, ainda, a fragilidade na adoção de providências saneadoras, impactam os componentes do Sistema de Controle Interno Administrativo da Unidade, prejudicando a execução de ações finalísticas da Autarquia. Considerando que as áreas cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas estão diretamente relacionadas aos principais macroprocessos finalísticos da Unidade, observa-se que as deficiências do sistema de controles internos podem comprometer o atingimento dos objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade.

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

Brasília/DF, de julho de 2016.

José Marcelo Castro de Carvalho
Diretor de Auditoria da Área de Produção e Meio Ambiente, Substituto

Certificado de Auditoria

Anual de Contas



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

Certificado: 201601579

Unidade(s) Auditada(s): SUPERINTENDENCIA REGIONAL DO INCRA DE MATO GROSSO DO SUL-INCRA/SR-16

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO

Município (UF): Campo Grande (MS)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de informações obrigatórias no Laudo Agrônômico de Fiscalização (LAF), em desacordo ao Manual de Terras e Perícia Judicial do Incra (item 1.1.1.3)

- Ausência de informações obrigatórias no Laudo de Vistoria e Avaliação (LVA), em desacordo ao Manual de Terras e Perícia Judicial do Incra (item 1.1.1.4)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

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

– Ausência de implementação de ações no âmbito da Superintendência Regional para saneamento das desconformidades identificadas no processo seletivo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). (item 1.1.1.2)

– Fragilidades nos controles internos no setor de obtenção de terras. (item 1.1.1.5)

– Fragilidades nos controles internos da área de Gestão de Pessoas em função da não comprovação do ressarcimento da remuneração de servidor cedido para ente municipal. (item 3.2.1.1)

– Ausência da implementação de ações no âmbito da Superintendência Regional para cobrança do passivo de recursos dos Crédito Instalação. (item 4.1.1.1)

– Ausência de adoção de medidas visando aprimorar a gestão de convênios da Unidade, com fragilidade nos controles internos relativos a transferências voluntárias e, insuficiência de providências no saneamento de irregularidades detectadas. (item 5.1.1.1)

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.377.901-**	Chefe da Divisão de Obtenção de Terras - Período de 01/01/2015 a 20/03/2015	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.656.431-**	Superintendente Regional - Período de 01/01/2015 a 11/05/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2 e 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.728.111-**	Chefe da Div Obtenção de Terras em exercício- Período de 27/03/2015 a 03/06/2015	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.082.892-**	Chefe da Divisão de Obtenção de Terras - Período de 26/06/2015 a 31/12/2015	Regular com Ressalva	Item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.843.331-**	Superintendente Regional - Período de 18/11/2015 a 31/12/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2 e 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.116.121-**	Chefe da Divisão de Administração - Período de 01/07/2015 a 31/12/2015	Regular com Ressalva	Item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.985.931-**	Chefe da Divisão de Administração - Período de 01/01/2015 a 01/07/2015	Regular com Ressalva	Item 3.2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.070.641-**	Superintendente Regional em exercício - Período de 12/05/2015 a 17/11/2015	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.2 e 5.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601579
***.719.690-**	Chefe da Divisão de Desenvolvimento de	Regular com Ressalva	Item 4.1.1.1 do Relatório de Auditoria nº 201601579

	Projetos - Período de 01/01/2015 a 31/12/2015		
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

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

Campo Grande (MS), 21 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Mato Grosso do Sul.

JOSÉ PAULO JULIETI BARBIERE

Chefe da Controladoria Regional da União no Estado de Mato Grosso do Sul