
Secretaria de Controle Interno

**Relatório Anual de Avaliação da Gestão da
Superintendência Regional do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária no Estado da Paraíba –
Incra SR(18) – PB**

2017

Brasília – 2018

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

DIRIGENTE MÁXIMO DA UCI

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

ANTONIO LUIZ ALMEIDA

EDUARDO JOSÉ COSTA MELLO

EVELINE MARTINS BRITO

Supervisores Técnicos nas áreas de Auditoria , Ouvidoria

MARCELE BOTELHO

Avaliação da Gestão

RAFAELLA MOISA ALVARENGA

Gestora do Projeto

MÁRCIO ALVES SANTIAGO

Licitações e Contratos

RONALDO CARDOSO GARCIA FILHO

Administração Financeira, Orçamentária, Patrimonial e Contabilidade

MARCOS DE SOUZA FONSECA GUIMARÃES

Transferências Voluntárias

FERNANDO HENRIQUE CAVALCANTE GUERRA

Plano de Providências Permanente

SILVANA STADNIKI MORATO MIRANDA

Transparência e Controle Social

CARLA APARECIDA MAGALHÃES CARSTEN BRAGA DE MIRANDA

Obtenção de Terras - Controles Internos e Planejamento

REMO NONATO

Obtenção de Terras – Registros Contábeis

Especialistas Técnicos

PATRICIA CARLA BRAGA DE MIRANDA

Responsável pela aplicação dos procedimentos de campo

Especialistas Técnicos

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Órgão: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Unidade Examinada: Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba

I.	INTRODUÇÃO	5
II.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO	6
A.	GESTÃO FINALÍSTICA	6
A.I.	AVALIAÇÃO DA GESTÃO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA	6
B.	MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE.....	11
B.I.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS CONTROLES INTERNOS DA GESTÃO	11
B.II.	RESULTADOS DOS EXAMES DOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO	13
B.III.	RESULTADOS DOS EXAMES DE MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	14
C.	CONCLUSÃO	14
D.	RECOMENDAÇÕES	15
III.	ACHADOS DE AUDITORIA	19
1.	MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA.....	19
1.1.	PLANEJAMENTO DA AÇÃO DE OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	19
1.1.1.	REFORMA AGRÁRIA FRAGILIDADES NO PLANEJAMENTO PARA OBTENÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS PARA A 20	
1.1.2.	REFORMA AGRÁRIA DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NÃO AMPARADA POR PLANO REGIONAL DE 20	
1.1.3.	DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO	21
1.1.4.	INEXISTÊNCIA DO ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR).....	23
1.1.5.	NÃO ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE MERCADO DE TERRAS (RAMT) E DAS PLANILHAS DE PREÇOS REFERENCIAIS (PPRS)	23
1.1.6.	EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL	24
1.2.	CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS	25
1.3.	CONTÁBIL REGISTRO DOS BENS IMÓVEIS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA E CONFORMIDADE 26	
1.3.1.	SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	27
1.3.2.	IMPOSSIBILIDADE DE AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DE REGISTROS JÁ EXISTENTES NO SIAFI E IDENTIFICAÇÃO DE NOVOS REGISTROS EM CONTA GENÉRICA	29
1.3.3.	FALTA DE REGISTRO DE RESTRIÇÃO NA CONFORMIDADE CONTÁBIL EM DECORRÊNCIA DA SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO	30
1.4.	CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	30
1.4.1.	SERVIDORES AUSÊNCIA DE CAPACITAÇÕES E ESTUDO SOBRE QUANTITATIVO ADEQUADO DE 30	
1.4.2.	FRAGILIDADE NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA	30
1.4.3.	MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE	32
1.4.3.1.	(SIPRA) SISTEMA DE INFORMAÇÕES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA 33	
1.4.3.2.	SISTEMA DE GESTÃO DOS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL DA UNIÃO (SPIUNET)	34
1.4.3.3.	SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)	34
1.4.3.4.	OUTROS SISTEMAS	34

1.4.4.	NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE TERRAS 35	
1.4.5.	FRAGILIDADES NO MONITORAMENTO DAS ROTINAS E ATIVIDADES DE CONTROLE VOLTADAS PARA A GESTÃO DO PROCESSO DE OBTENÇÃO DE TERRAS.....	36
2.	REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO.....	36
2.1.	AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	36
2.1.1.	DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	37
2.1.2.	AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO	39
2.2.	ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS.....	39
2.2.1.	DISPENSAS DE LICITAÇÃO	40
2.2.1.1.	PAGAMENTO DE 96% DO CONTRATO COM ENTREGA PARCIAL DE 48% DOS OBJETOS PACTUADOS E ALTERAÇÃO DOS LOCAIS PREVISTOS CONTRATUALMENTE	40
2.2.1.2.	CONTRATAÇÕES DIRETA SEM O DEVIDO FUNDAMENTO LEGAL.....	42
2.2.1.3.	DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO	43
2.3.	ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	45
2.4.	GESTÃO DOS BENS MÓVEIS	45
2.4.1.	AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIAÇÃO DE BENS MÓVEIS	45
2.4.2.	BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO	46
2.5.	GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER	47
2.5.1.	DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS	47
2.6.	ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL	48
3.	AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	49
3.1.	CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO	49
3.1.1.	UNIDADE DE OUVIDORIA AGRÁRIA REGIONAL, COMO SETORIAL DA OUVIDORIA AGRÁRIA NACIONAL DO INCRA-SEDE, COM FINALIDADE DISTINTA DO CONCEITO DE OUVIDORIA PÚBLICA	50
3.1.2.	AUSÊNCIA DE FLUXOS E DE ROTINAS PARA RECEBIMENTO E TRATAMENTO DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS À SUPERINTENDÊNCIA.....	52
3.1.3.	TRÊS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC COM PENDÊNCIA DE RESPOSTA.....	53
3.2.	AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS	53
3.2.1.	AUSÊNCIA DE PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	54
3.3.	CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO	54
3.4.	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE A ATUAÇÃO DA UNIDADE	54
4.	RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE	55
4.1.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AOS ALERTAS DO CONTROLE INTERNO	55
4.2.	ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO.....	56
4.2.1.	DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR	56
4.2.2.	DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO.....	56
4.2.3.	DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017	57

I. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado da Paraíba (SR/PB-18), elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

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

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

O escopo definido abrange: avaliação da gestão dos imóveis rurais obtidos para criação de assentamentos da reforma agrária; transferências voluntárias, patrimônio, folha de pagamento e aposentadorias, pensões e admissões; avaliação das providências adotadas para saneamento de recomendações e determinações de órgãos de controle; e avaliação dos mecanismos de transparência e controle social.

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

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede da SR/PB-18, em João Pessoa/PB, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

Convém anotar que a versão final deste Relatório se encontra dividido da seguinte forma: Avaliação da Gestão, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo, considerando a manifestação da UPC acerca da versão preliminar; e Achados de Auditoria, seção em que são apresentados os Exames de Auditoria.

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

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO FINALÍSTICA

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

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

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

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

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

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

- a. Planos Regional de Reforma Agrária inexistente;
- b. Diagnóstico Regional desatualizado; e
- c. Ausência de estudo de capacidade de geração de renda (ECGR).

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

Tabela 1: Orçamento Anual de Obtenção de Terras

Ano	Orçamento Inkra Total	Despesa Executada SR
2006	1.431.936.115,00	1.410.021,45
2007	1.444.704.729,00	1.690.153,57
2008	1.438.500.172,00	2.353.036,51

2009	950.554.563,00	731.082,59
2010	980.000.000,00	4.935.882,46
2011	930.000.000,00	2.789.724,61
2012	670.816.666,00	1.308,00
2013	652.900.000,00	1.351.081,61
2014	716.225.926,00	1.375.205,69
2015	800.000.000,00	2.089.489,50
2016	333.401.507,00	425.350,92
2017	193.941.985,00	821.254,89

Fonte: Siafi

6. Destaca-se, ainda, que dados extraídos do Sistema de Obtenção de Terras (Sisote), base de dados administrada pela Diretoria de Obtenção de Terras no Inkra Sede, evidenciam a existência de 8 imóveis em fase processual de “Pré-Decreto, Port/em instrução”, sendo 1 de 2014, 6 de 2015 e 1 de 2017, voltados para futura aquisição, cujas metas estavam previstas para o ano de 2017, entretanto, segundo dados do sistema, não houve avanço na obtenção, de acordo com a tabela abaixo.

Tabela 2 – Relação de Imóveis em instrução em 2017

Denominação do Imóvel	Área Avaliada (ha)	Forma Obtenção	(R\$) Terra Nua	(R\$) Benfeitorias	Fase Processual	Data Fase Processual
Capim Açú	1.300,00	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Fazenda Boa Vista, Pedra Lavrada	4.000,00	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/06/2014
Fazenda Santa Maria	840,00	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	12/06/2017
Riacho do Olho D'água Velho	-	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/08/2015
Fazenda Gravatá	422,00	Desapropriação	311.111,03	185.494,32	Pré-Decreto, Port/em instrução	26/11/2015
Paraiso	-	Aquisição	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Tarumã, Taquari	-	Desapropriação	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015
Genipapeiro	809,00	Aquisição	-	-	Pré-Decreto, Port/em instrução	01/05/2015

Fonte: Sisote

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

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

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

Em 2006, o Tribunal também deliberou sobre o assunto, oportunidade em que **determinou à STN e à Secretaria de Patrimônio da União (SPU)**, por meio do Acórdão

745/2006 -TCU-1ª Câmara, que constituíssem **grupo de trabalho**, com a participação do Incra, **com objetivo de padronizar a contabilização dos bens imóveis destinados à reforma agrária** e criar contas específicas para registro desses ativos e daqueles já transferidos aos assentados, mas que pudessem reverter ao domínio da autarquia, no caso de não cumprimento de condições resolutivas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. De acordo com o contexto apresentado, a alertada inexistência de registro

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

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

13. Quanto ao resultado desses esforços, ou seja, o registro contábil desses imóveis, as análises evidenciaram o incremento de R\$ 20.568.418,61, realizado em 2017, na conta contábil “Fazendas, parques e reservas”, conforme demonstrado no quadro a seguir, referente à reavaliação de 8 imóveis e ao registro de 26 novos imóveis.

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

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	29.009.152,03	29.896.809,06	33.507.796,29
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	12.757.691,61	13.081.059,64	20.938.848,15
123210109	Fazendas, Parques e Reservas - SpiuNet	0,00	3.358.901,31	23.927.319,92
Total		41.766.843,64	46.336.770,01	78.373.964,36

Fonte: Siafi – dez/2017

14. Em relação aos incrementos de R\$ 3.610.987,23 e R\$ 7.902.788,51, respectivamente nas contas contábeis “imóveis a registrar destinados à reforma agrária” e “imóveis registrados destinados à reforma agrária”, no exercício de 2017, verificou-se que os registros se deram de forma genérica.

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

Conta Contábil	Conta Corrente	2016	2017
123210421- Imóveis a Registrar destinados à reforma agrária	999 Código inválido	24.044.342,87	25.460.222,90
	IMRA99999 Imóveis a registrar destinados a reforma agrária	5.852.466,19	8.047.573,39
Total		29.896.809,06	33.507.796,29

Fonte: SIAFI – dez/2017.

15. Ademais foi verificado que registros contábeis de bens com valores irrisórios, pendentes da necessária reavaliação, ainda persiste no balanço da unidade.

Tabela 5 – Detalhamento do saldo da Conta 123210424 - Imóveis registrados destinados à Reforma Agrária

Conta Contábil	Conta Corrente	2016	2017
123210424- Imóveis Registrados destinados à	999 Código inválido	1.688.777,88	9.546.566,41
	IMRA00218 PA Nova Vida	11.392.281,68	11.392.281,68
	IMRA00418 PA Garra	0,01	0,01
	IMRA00518 PA Camucim	0,00	0,01

reforma agrária	IMRA00618	PA Cachoeira e Matureia	0,00	0,01
	IMRA00718	PA Quiteria	0,01	0,01
	IMRA00818	PA Ribeiro Grande	0,01	0,01
	IMRA01018	PA Cumati	0,01	0,01
	IMRA01118	PA Nova Vista	0,01	0,01
	IMRA01218	PA Corvoadas	0,01	0,01
Total			13.081.059,64	20.938.848,15

Fonte: SIAFI – dez/2017.

16. Míster constatar que a preparação dos “kits” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras que após conferência e digitalização dos documentos encaminha-os para a Contabilidade na Divisão de Administração efetivar a alimentação do SPIUnet.

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

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

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

20. Como consequência, no que se refere à quantificação e identificação dos imóveis, a UPC informou por meio do Relatório de Gestão a existência de 269 imóveis. Entretanto, conforme dados extraídos do Sisote, foram identificados 288 imóveis distintos já com imissão de posse pela SR, sendo 281 por desapropriação, 6 por aquisição e 1 por outra forma de obtenção, conforme fase processual a seguir discriminadas:

Tabela 6 – Relação dos Imóveis Cadastrados no Sisote

Imóveis	Fase Processual	Total
Sem imissão na posse	01 - PROCS EXCLUÍDOS - CRONOGRAMA	3
	05 - PRÉ-DECRETO, PORT. / EM INSTRUÇÃO (SR)	6
	06 - ANÁLISE P/ PUBLIC. DECRETO (DT)	2
	07 - COM DECRETO, PORT. / AVALIAÇÃO (SR)	7
	07A - COM DECRETO, PORT. / DILIGÊNCIA (SR)	1
	08B - EMISSÃO TDAs (DAF)	1
	09 - AJUIZAMENTO / REGISTRO (SR)	2
	Com imissão na posse	12 - COM PA CRIADO (SR-T)
	90 - VERIFICAR PROJ NO SIPRA	2
	99 - VER PROJ NO SIPRA	12

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

22. Ante todo o exposto, conclui-se que durante o exercício de 2017 os esforços empreendidos pela unidade para a regularização contábil dos imóveis destinados à reforma agrária representaram avanço no balanço patrimonial da unidade, conforme análise de conformidade e desempenho já apresentada, entretanto não houve avanços sob a perspectiva de melhoria dos controles gerenciais afetos ao tema, sendo identificadas múltiplas fontes de informação com divergências entre elas quanto ao quantitativo de imóveis sob a responsabilidade da UPC.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

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

24. O adequado gerenciamento dessas ameaças, por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

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

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

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

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

27. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de

servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os objetivos gerais da UPC serão alcançados.

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

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

29. Como resultado, quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, constataram-se fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Assim, verificou-se que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária e financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Como principais riscos identificados, ressalta-se a existência de 88 documentos registrados pelo próprio contador no referido sistema.

30. No que se refere às compras e contratações, ao longo do exercício de 2017, verificou-se que a Unidade de Auditoria Interna do INCRA-SEDE, auditou os Contratos nº 01, 04 e 05 de 2017, celebrados com empresa Civiltec, para perfurações e instalações de poços profundos em terrenos cristalinos em assentamentos, no valor total de R\$ 11.243.079,99, correspondendo a 86% do montante de compras contratado no exercício, conforme disposto no Relatório de Auditoria AUD/nº12/2017, de 13/12/2017, que apresentou as seguintes constatações: (i) pagamento de 96% do contrato com entrega parcial de 48% dos objetos pactuados e alteração dos locais previstos contratualmente, Contrato nº 01/2017 e (ii) contratação direta para perfuração de poços artesianos, no montante de R\$ 7.244.119,77, sem o devido fundamento legal – Contratos nºs 04 e 05/2017

31. Diretamente relacionado ao assunto, restou ainda constatado que nenhum dos 4.242 documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Como agravante, restou constatado que esses registros não tiveram a conformidade da documentação de suporte avaliada, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

32. A análise dos controles sobre transferências voluntárias, por sua vez, demonstrou que a unidade tem buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a execução dos instrumentos.

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

34. Outra inconformidade patrimonial identificada se refere à gestão dos direitos a receber na SR. A partir da análise das contas contábeis patrimoniais, verificou-se que o saldo de R\$ 336.695.928,17 das contas, que controlam os direitos a receber a partir da concessão de Créditos de Instalação e de Títulos de Domínios, não são movimentadas desde 2014. Tal fato indica a ausência de controles e atualização desses ativos, visto que não houve sequer ajuste para perdas estimadas, situação já alertada à UPC pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do Acórdão TCU nº 1191/2013 – 1ª Câmara, e também reiterada pelo próprio TCU no parecer sobre as contas 2016 do Presidente da República.

35. Por fim, registra-se que na gestão do pagamento de pessoal, foram identificadas, a partir das rotinas de verificação do Sistema de Trilhas de Auditoria da CGU, 37 inconsistências no sistema Siape, representando um montante total de R\$ 51.197,00. No entanto, em somente 1 dos casos, qual seja o pagamento de auxílio transporte em valor superior a R\$ 1.000,00, não foi apresentada documentação comprobatória que justifique o pagamento.

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

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

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

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

39. Diante do exposto e com vistas a avaliar a atuação do gestor para atendimento das recomendações e determinações dos órgãos de controle, buscou-se analisar os registros realizados no sistema Monitor Web - Sistema de Monitoramento de Recomendações do Órgão de Controle Interno; bem como as medidas implementadas para atender às determinações do TCU, constante no Acórdão 775/2016.

40. Como resultado, no que tange ao tratamento das recomendações exaradas pela CGU, observou-se que no Relatório de Gestão a Unidade não informou o tratamento dado às mesmas. Em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, a unidade possui um passivo de quarenta e duas recomendações pendentes de providências sendo que todas elas já estão com prazo de resposta do gestor expirado. Desse universo, doze se tratam de recomendações estruturantes e se atem a fragilidades encontradas na gestão patrimonial, gestão de compras e contratações, gestão de transferências voluntárias e às atividades finalísticas de crédito de instalação e obtenção de terras.

41. Diante da situação a unidade foi instada, por meio de solicitação de auditoria, a se manifestar quanto à adoção de providências para atendimento das recomendações, tendo sido

encaminhada resposta, entretanto as mesmas serão analisadas em momento oportuno. Cumpre ressaltar que no exercício de 2017 a unidade não atuou junto ao sistema monitor.

42. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, a unidade informou que foram notificadas 1.310 famílias tendo recebido a documentação de defesa relativa a 344 casos. No entanto nenhum beneficiário foi desbloqueado ou excluído.

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

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

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

44. No que tange aos canais de acesso do cidadão, os exames realizados apontaram a deficiência nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria no Sistema e-OUV, independente do canal oferecido ao cidadão, excetuadas aquelas referentes a conflitos agrários. Com essa medida espera-se maior controle e rastreabilidade das demandas.

45. Ainda, foi constatada a ausência de rotina para recebimento e tratamento das demandas encaminhadas à SR, o que, combinado com a inexistência de aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários, impossibilita a quantificação e qualificação da prestação dos serviços prestados.

46. Por fim, evidenciou-se que foi estruturada no âmbito da UPC a função de Ouvidoria Agrária cuja finalidade precípua é prevenir, mediar e resolver as tensões e conflitos agrários para garantir a paz no campo, não possuindo as atribuições de uma ouvidoria pública, conforme detalhado no Anexo.

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

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

C. CONCLUSÃO

49. Especificamente quanto à gestão finalística da UPC, as determinações do Tribunal de Contas da União vêm sendo atendidas, conforme verificado no Siafi o lançamento de 26 novos

imóveis bem como na reavaliação de 8 imóveis anteriormente cadastrados. Vale informar que a preparação dos “kits” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras.

50. Entretanto, a unidade ainda mantém os procedimentos de registros genéricos, conforme verificado no aumento de saldo das contas “*imóveis a registrar destinados a reforma agrária*” e “*imóveis registrados destinados a reforma agrária*”. Aliado a isso, foi verificado que registros contábeis de bens com valores irrisórios, pendentes da necessária reavaliação, ainda persiste no balanço da unidade.

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

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

53. Nesse sentido, no que tange aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do Siafi demonstraram inconformidades relevantes inclusive sob a perspectiva material. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e o registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental poderiam melhorar o desempenho da unidade.

54. Quanto às compras e contratações, ao longo do exercício de 2017, verificou-se que a Unidade de Auditoria Interna do INCRA-SEDE, auditou os Contratos nº 01, 04 e 05 de 2017, celebrados com empresa Civiltec, para perfurações e instalações de poços profundos em terrenos cristalinos em assentamentos, no valor total de R\$ 11.243.079,99, correspondendo a 86% do montante de compras contratado no exercício, conforme disposto no Relatório de Auditoria AUD/nº12/2017, de 13/12/2017.

55. No que tange aos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, não foram identificadas inconformidades em relação ao cumprimento de normas e prazos relacionados ao processo.

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

D. RECOMENDAÇÕES

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

1) Gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Administração orçamentária, financeira e patrimonial; e Contabilidade

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

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

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

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

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

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

- 1.8) Risco evidenciado: Descompasso na execução do cronograma físico financeiro da avença e descumprimento das cláusulas pactuadas.

Impactos: Pagamento de 96% do contrato (financeiro) com entrega de 48% do objeto contratado (físico) e alteração dos locais previstos contratualmente.

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

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

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

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

Possíveis impactos: superavaliação do ativo.

3) **Transparência, Acesso à Informação e Controle Social**

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

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

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

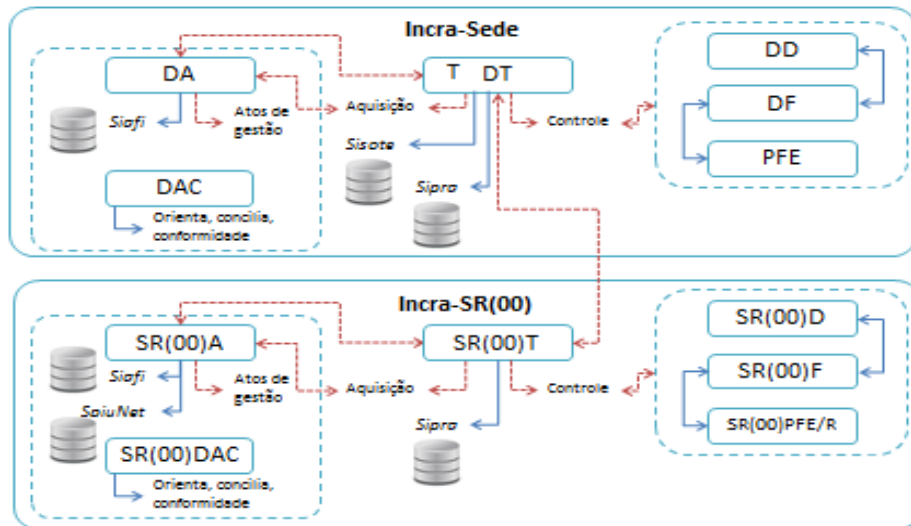
Possíveis impactos: não identificação de oportunidades de melhoria dos serviços prestados de forma direta à sociedade.

III. ACHADOS DE AUDITORIA

1. MACROPROCESSO OBTENÇÃO DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

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

Figura 1 – Macroprocesso de Obtenção de Terras

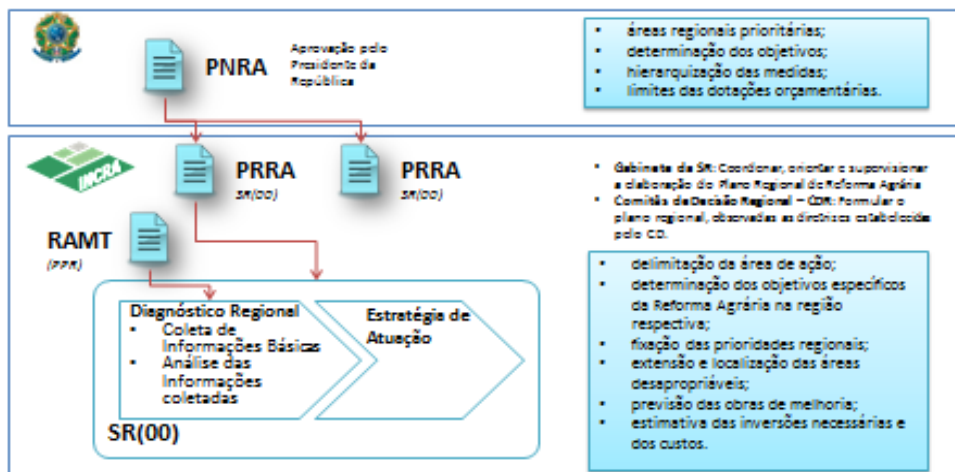


Fonte: Equipe de Auditoria

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

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

Figura 2 – Planejamento da Ação de Obtenção



Fonte: Equipe de Auditoria

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

3. Na avaliação referente à Superintendência Regional da Paraíba - SR (18), foi constatado que a UPC cumpre parcialmente com os requisitos de planejamento para a reforma agrária, pois apresentou as seguintes fragilidades: Plano Regional de Reforma Agrária inexistente e Diagnóstico Regional desatualizado; Falta de elaboração de Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECGR) regionalizado; Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT) e PPRs inexistentes.

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

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

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

1.1.2. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL NÃO AMPARADA POR PLANO REGIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

7. A elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária está prevista no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Do art. 34, merecem destaque os incisos I e III, que preveem que o documento consignará a delimitação de áreas regionais prioritárias e a determinação dos objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais.

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

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

10. Somado a isso, tem-se a informação de que o último Plano Nacional de Reforma Agrária foi publicado em 2003. Como o Incra Sede não emitiu nenhuma versão atualizada do documento nacional, as superintendências regionais da autarquia ficaram sem indicação dos objetivos que pautariam novos planos regionais.

11. Em resposta ao item 2, Solicitação de Auditoria nº 2018/004-07, que solicita apresentar cópia da versão vigente do Plano Regional de Reforma Agrária, a SR(18) informou o que segue:

O Incra trabalha de acordo com o Plano Nacional de Reforma Agrária, não existindo até o

presente momento, Plano Regional de Reforma Agrária. Desta forma trabalha-se com uma demanda levando-se em consideração o número de famílias acampadas e o número de acampamentos distribuídos por todo o Estado.

12. Sobre apresentar a relação das áreas prioritárias de atuação definidas com base em diagnóstico regional, em cumprimento ao art. 2º da IN 83, de 30 de julho de 2015, combinado com o art. 2º da Portaria MDA nº6, de 2013, e do Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, a SR(18) apresentou a seguinte resposta:

A partir da existência de conflitos e tensões sociais no campo e quando não houver a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais a atuação do Incra se dá por meio da aquisição pelo método de compra e venda definido pelo Decreto 433. Percebe-se que ainda não temos a definição de regiões preferenciais, mas sim uma atuação pontual onde haja conflitos e tensões pela posse da terra.

13. Instada a apresentar dados e informações dos processos administrativos relativos à desapropriação em andamento, a SR (18) expôs relação com 35 processos, em atendimento à SA 2018/004-008, verificou-se que 7 processos foram instaurados entre os anos de 2014 e 2017, sendo que 4 deles na modalidade de desapropriação e todos por indicação de movimentos sociais, quais sejam:

Imóvel	Município	Nº do Processo de Obtenção	Área do Imóvel	Data da Vistoria	Data de emissão do LAF, se emitido	Data de emissão do LVA, se emitido	A obtenção atenderá qual área de atuação do diagnóstico regional ou da relação de regiões preferenciais do Decreto nº 433/1992?
Tarumã ²	Pedras de Fogo	54320.000210/2014-95	195,000	03/11/2014	12/08/2015	26/09/2016	Microrregião Litoral Sul
Primavera e Rio Preto ²	Pedras de Fogo	54320.000259/2015-51	95,000	03/11/2014	06/10/2016	06/11/2016	Microrregião Litoral Sul
Paraíso ³	Pilar	54320.000096/2016-98	450,000	13/10/2016	-	-	Microrregião Sapé
Engenho Dois Rios ¹	Pedras de Fogo	54320.000005/2017-03	1.800,000	22/02/2017	-	-	Microrregião Litoral Sul

Fonte: Resposta à SA nº 2018/004-008, com adaptações do original.

¹ Indicação pelo MST;

² Indicação pelo STR;

³ Indicação pelo CPT.

14. A respeito do PRRA, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, informou que desconhece a implantação do Plano Regional de Reforma Agrária no âmbito da Superintendência.

15. Dessa forma, infere-se que as desapropriações por interesse social realizadas pela SR (18) foram realizadas sem a existência de um Plano Regional de Reforma Agrária que fixasse as prioridades regionais e a extensão e localização das áreas desapropriáveis, portanto, em desconformidade com o art. 35 do Estatuto da Terra, combinado com o art. 2º do Decreto-Lei nº 1.110/1970.

1.1.3. DIAGNÓSTICO REGIONAL DESATUALIZADO

16. Não obstante isso, a Portaria nº 6, emitida pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário em 31 de janeiro de 2013, prevê, no art. 2º, a priorização de obtenção de terras para a reforma agrária e criação de novos projetos de assentamento a partir dos resultados de determinados indicadores, como densidade de população em situação de pobreza extrema no meio rural, disponibilidade de terras públicas não destinadas e demanda social fundamentada.

17. Em consonância, o Módulo I do Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pelo Incra por meio da Norma de Execução Incra/ST nº 52, de 25 de outubro de 2006, também estabelece parâmetros do Diagnóstico Regional a ser elaborado pelas superintendências regionais.

18. Ao final, a Instrução Normativa Incra nº 83, de 30 de julho de 2015, incumbe a Divisão de Obtenção de Terras de cada superintendência a definir, com base no Diagnóstico Regional, as áreas de atuação para a obtenção de terras. O mais recente diagnóstico regional e sua relação de áreas de atuação foram elaborados pela SR (18) em 2013.

19. Em atendimento à Solicitação de Auditoria SA 2018/004-007, item 3, a SR(18) informou:

As microrregiões do Estado da Paraíba foram definidas como área de atuação, tendo em vista os dados levantados de número de acampamentos, número de assentamentos, malha fundiária e famílias acampadas, que é o público-alvo da reforma agrária. Tais elementos foram peças constitutivas do Diagnóstico Regional, definidor dessas áreas de atuação.

20. No mesmo documento a Superintendência Regional apresentou, conforme informado abaixo, a relação de imóveis rurais de interesse mais imediato:

Riacho do Olho D'água Velho, Macacos/Pereiros, Santa Maria, Jacaré, Gravatá, Boa Vista/Pedra Lavrada, Guaraná/Sertãozinho, Olho D'água do Cunha, Capim Açú, Paraíso, Tarumã, Primavera, Rio Preto, Engenho Dois Rios, Serrote da Umbiguda, Mariana/Tanquinho, Angelim, Verdes, Costa e Craibeira, Cacimbas e Salinas, Lastro, Garapu e Mamoaba.

21. Em que pese o exposto acima, a respeito do Diagnóstico Regional - DR e respectivas áreas de atuação (IN 83/2015, art. 2º; Portaria MDA nº 6/2013, art. 2º; Manual de Obtenção de Terras e Perícias, Módulo I), em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, informou o que segue:

Fizeram um trabalho similar em 2010, sem auxílio do INCRA-sede, utilizando os parâmetros como o número de assentamentos, terras acima de 15 módulos, número de famílias e possibilidade de desapropriação.

Com esse trabalho puderam ter mais clareza quanto à realidade de cada região e a definição do trabalho.

[...]

Não há relação elaborada desses imóveis como peça de planejamento para suportar a atuação, entretanto existe uma relação de obtenções que estão em andamento e já concluídas. Não há tempo para mapeamento dos processos.

22. Assim, as aquisições realizadas sem um diagnóstico regional atualizado comprometeram a eficiência e a transparência na execução da Ação de Obtenção de Terras, possibilitando desapropriações de áreas desnecessárias ou comprometidas com outras demandas

sociais, prejudicando a efetivação da política de reforma agrária pretendida, bem como o controle social.

1.1.4. INEXISTÊNCIA DO ESTUDO DA CAPACIDADE DE GERAÇÃO DE RENDA (ECGR)

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

24. A IN Incra 83/2015, que revogou a IN 81/2014, passou a exigir a elaboração de ECGR do imóvel somente nos casos em que o custo por família exceder o valor médio estabelecido na Planilha de Preços Referenciais elaborada pela superintendência, conforme detalhado no § 2º do art. 9º.

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

26. Instada a apresentar cópia do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (ECRG) regionalizado, que serviria de instrumento para definir parâmetros e subsidiaria decisões administrativas relacionadas às ações de obtenção de terras, conforme definido pelo § 2º da instrução Normativa nº 83, de 30 de julho de 2015, a SR (18), atendendo ao item 6 da Solicitação de Auditoria nº 2018/004-007, apresentou as seguintes justificativas relacionadas ao assunto:

O Estudo de Capacidade de Geração de Renda Regionalizado é elaborado apenas para os casos em que o valor do imóvel ultrapassar o limite estabelecido na Planilha de Preço Referencial. Nesse sentido, não existe um ECGR Regionalizado para todos os casos, mas sim, para casos específicos onde ocorra uma superioridade de valor do imóvel em relação à PPR.

27. A respeito do Estudo da Capacidade de Geração de Renda (IN 83/2015, art. 3º, § 2º), em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, informou o que segue:

Não existe o ECGR conforme previsto na IN 83/2015. Entretanto, realizam o estudo da Capacidade de Geração de Renda apenas quando os valores extrapolam os referenciais da planilha. Não há auxílio do INCRA-sede, sendo que encaminharam somente modelos, mas estes não se enquadravam à realidade local.

28. Neste sentido, a UPC não atende ao disposto na IN 83/2015.

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

29. Nos termos do art. 3º da Norma de Execução Incra nº 112, de 12 de setembro de 2014, deve ser elaborado respectivamente em cada superintendência um Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), que será analisado pela Câmara Técnica Regional (CT) e deve ser

aprovado pelo Comitê de Decisão Regional (CDR). Como exposto no art. 6º da norma, o RAMT deve ser atualizado, preferencialmente, uma vez por ano ou em periodicidade menor, se forem identificadas alterações significativas no mercado de terras. Por outro lado, os §§ 1º e 3º do mesmo artigo permitem revalidação do RAMT por apenas mais um ano, desde que constatado por equipe técnica que não houve alterações significativas no mercado de terras.

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

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

32. Em atenção ao item 1, Solicitação de Auditoria nº 2018/004-07, que solicita apresentar o vigente Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT), com as respectivas Planilhas de Preços Referenciais (PPRs), a SR(18) informou que:

O Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) para o Estado da Paraíba teve seu trabalho iniciado, sem, no entanto, termos chegado à sua conclusão, haja vista as dificuldades encontradas na prospecção de dados relativos a negócios efetivamente realizados. Assim, as amostras de mercados obtidos não foram suficientes para a confecção das planilhas apesar da definição das regiões homogêneas.

33. Em relação ao Relatório de Análise de Mercado de Terras (RAMT) e respectivas Planilhas de Preços de Referência (PPRs) (Norma de Execução nº 112/2014, art. 2º, Manual de Obtenção de Terras e Perícias, Módulo V), em entrevista realizada durante os trabalhos de campo voltada para as peças de planejamento, o Chefe da Divisão de Obtenção, relatou o que segue:

Não existe o RAMT, todavia há orientações pelo INCRA-sede. Assim, criaram uma equipe e definiram o mercado de terras da Paraíba, considerando as ofertas de terras, bem como as desapropriações concretizadas. Dois técnicos foram treinados para esse trabalho, no entanto, no momento da elaboração da planilha não concluir o trabalho.

1.1.6. EXISTÊNCIA DE CÂMARA TÉCNICA REGIONAL

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

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

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

37. A SR (18) informou, em atenção à Solicitação de Auditoria nº 2018/004-007, que a Câmara Técnica Regional foi definida em 2010, não tendo havido até a presente data nenhuma alteração. Contudo não disponibilizou cópia da Portaria que institucionalizou a referida comissão, nos termos do § 1º do artigo 19 da IN 83/2015.

1.2. CONFORMIDADE DOCUMENTAL EM PROCESSOS ANALISADOS

38. Sobre o assunto, ressalta-se que a SR (18) em resposta ao item 7 da SA nº 2018/004-079, informa possuir 209¹ imóveis rurais já obtidos em estoque. Cumpre ressaltar que se consideraram como imóveis já obtidos aqueles desapropriados, comprados, com cessão de uso ou adjudicados com, pelo menos, imissão na posse ou registro em cartório em nome do Incra.

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

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

41. Por meio da resposta aos itens 5 da SA nº 2018/004-07 e 9 da SA nº 2018/004-08, a SR (18), informou que o controle e a guarda dos processos de obtenção de terras é realizado através do SISPROT – Sistema Eletrônico de Comunicação e Protocolo. No entanto, a partir de outubro de 2017, o controle está sendo feito por intermédio do SEI. *In verbis*:

Todos os processos administrativos de obtenção de terras para a reforma agrária, efetivamente já obtidas, isto é, com imissão na posse e/ou registro em cartório, são armazenados em caixas no arquivo setorial da Divisão de Obtenção de Terras que detém a guarda dos mesmos. Com o advento do SEI, esse controle processual será de responsabilidade do sistema.

[..]

Os processos administrativos de obtenção de terras já obtidas para a reforma agrária seguem o padrão de controle usado para todos os processos. São inseridos no SISPROT e arquivados em arquivo setorial com fechadura.

[...]

Ainda não foi iniciado o procedimento de digitalização especificamente dos processos administrativos dos imóveis já obtidos.

42. Tais processos guardam documentos relevantes acerca do processo de obtenção dos imóveis. Todavia, nos testes realizados durante os trabalhos de campo, verificou-se, quanto

¹ Difere dos 289 imóveis levantados pela equipe durante os trabalhos de campo.

aos processos ainda físicos cuja aquisição tenha sido finalizada e o registro do imóvel em nome do Incra deve ser feito, em amostra aleatória de 8 (oito) processos obteve-se que a análise documental realizada pela equipe não coaduna com a informação apresentada pela SR (18) em resposta ao item 7 da Solicitação de Auditoria nº 2018/004-08. Verificou-se que na planilha encaminhada os processos nº 54320.00003558/85, 2162000830/1993-18, 41420.000457/1988-84 deveriam apresentar imissão de posse e/ou registro em cartório, entretanto não foram encontrados nenhum desses dois documentos.

PROCESSO	IMISSÃO DE POSSE	FOLHA DO PROCESSO	REGISTRO NO CARTÓRIO	FOLHA DO PROCESSO	MODALIDADE
54320.001704/2005-29	Sim	269	Sim	271/273	Desapropriação
54320.00003558/85	Não	----	Não	----	Desapropriação
54320.000589/2010-32	Sim	349	Não	----	Desapropriação
54320.000861/2010-84	Sim	327	Não	----	Desapropriação
2162000830/1993-18	Não	----	Não	----	Desapropriação
41420.000457/1988-84	Não	----	Não	----	Desapropriação
0007720/1984	----	----	Sim	97/98	Compra e Venda
54320.000427/2008-80	----	----	Sim	218/223	Compra e Venda

Fonte: amostra aleatória

43. Dos processos examinados, notou-se que sofrem ação do tempo inclusive apresentando folhas rasgadas, soltas e amareladas.

44. Ademais, a SR (18) informou na planilha que há documentos de imissão de posse e/ou registro no cartório, porém não há número de protocolo nos processos, o que impossibilita a localização dos documentos físicos de instrução processual.

45. Em resumo, a planilha enviada pela unidade traz para a modalidade desapropriação, 269 itens listados, sendo que 17 encontram-se sem o número de processo, 1 sem o documento de imissão na posse e 181 sem o documento de registro cartorial. A planilha também apresentou lista com 20 obtenções realizadas em outras modalidades, quais sejam: 17 por compra direta, 1 por cessão; 1 por expropriação e 1 por transferência. De acordo com a unidade, todos os processos de compra direta têm o registro cartorial, mas os 3 processos relativos às demais modalidades, não.

46. Cabe salientar que, de acordo com o relato de um servidor, alguns processos estavam armazenados em salas que tinham infiltrações e, em períodos de chuva, até alagamento, o que foi confirmado in loco pela equipe de auditoria de campo. No entanto atualmente os processos estão arquivados e organizados em local mais adequado.

47. Quanto ao acesso aos processos físicos, observou-se que apenas uma funcionária terceirizada tem a posse da chave e manuseia os processos arquivados quando solicitada.

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

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

49. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no julgamento² das contas do exercício de 2013, já fora constatado pelo Tribunal de contas da União que a Superintendência não demonstrou o devido registro da totalidade de seus imóveis desapropriados para fins de reforma agrária em contas contábeis específicas do ativo, descumprindo uma decisão já assentada em 2004. Ficou determinado à Superintendência que informasse nos seguintes relatórios de gestão a situação dos registros contábeis dos “Bens Imóveis Para Fins de Reforma Agrária”, evidenciando a quantidade de registros já executados e o quantitativo remanescente.

50. Por fim, conforme consta do parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2016, o TCU também recomendou ao Incra, em junho de 2017, realizar a contabilização dos imóveis destinados à reforma agrária, nos termos do disposto no item 5.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1.3.1. SUBAVALIAÇÃO DO ATIVO IMOBILIZADO

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

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

52. Observa-se que, no âmbito daquela Autarquia, os registros contábeis do ativo imobilizado estão pulverizados em todas as Superintendências, que manterão registros dos imóveis obtidos com vistas à reforma agrária, até que haja a respectiva titulação, ocasião em que as frações terão a propriedade definitiva transferida aos titulados.

53. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Superintendência do Estado do Paraíba, verificou-se que em 31 de dezembro de 2017, as contas contábeis que registram os imóveis destinados à reforma agrária apresentavam um saldo de R\$ 78.373.964,36, conforme discriminado:

Tabela 7 – Contas contábeis representativas dos bens imóveis

Conta Contábil	Descrição Conta	2015	2016	2017
123210421	Imóveis a registrar destinados à reforma agrária	29.009.152,03	29.896.809,06	33.507.796,29
123210424	Imóveis registrados destinados à reforma agrária	12.757.691,61	13.081.059,64	20.938.848,15
123210109	Fazendas, Parques e Reservas - Spiunet	0,00	3.358.901,31	23.927.319,92
	Total	23.927.319,92	46.336.770,01	78.373.964,36

Fonte: SIAFI – dez/2017

² Acórdão 7743/2015 – 1ª Câmara.

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

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

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

Tabela 8 – detalhamento do saldo da conta 123210109 – fazendas, parques e reservas

2015		2016		2017	
Qtde	Valor	Qtde	Valor	Qtde	Valor
0	0,00	9	3.358.901,31	35	23.927.319,92

Fonte: SIAFI.

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

58. Assim, com vistas a avaliar as ações adotadas no âmbito da Superintendência visando à regularização de tais registros contábeis de forma a refletir na sua completude o universo de imóveis adquiridos pelo INCRA destinados à reforma agrária, bem como a atualização de seus valores, foram promovidos testes, entrevistas e levantamento de informações nos sistemas SIAFI e SPIUnet, ocasião em que foi verificado que foi promovido, no âmbito da Unidade, procedimento de inclusão de 26 (um) imóveis no SPIUnet durante o exercício de 2017.

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

60. Além disso, a evolução dos saldos da conta 123210109 - Fazendas, Parques e Reservas - SPIUnet entre os exercícios de 2015 a 2017, sem a necessária redução dos saldos da conta 123210421 - Imóveis a registrar destinados à reforma agrária, combinado com a inexistência de procedimentos de conciliações com dados obtidos a partir de mecanismos de gerenciamento dos valores do patrimônio, pode ter por consequência a manutenção de saldos em duplicidade nas contas patrimoniais, que necessitam ser baixadas à medida em que os imóveis são incorporados ao SPIUnet com vistas a evitar a duplicidade de registros, conforme prescreve a Macrofunção

61. Por intermédio do Memorando nº 14117/2018/DA/SEDE/INCRA, da Diretoria de Administração do Instituto, foi apresentado à Superintendência o Plano de Atividades – Registro de Imóveis no SPIUnet, contendo a Nota Técnica nº 492/2018/DAC-3/DAC/DA/SEDE/INCRA, emitida pelas Diretorias de Obtenção e de Gestão Administrativa em 2/4/2018, que trata, dentre outros, da documentação para registro contábil dos imóveis destinados à reforma agrária. Tal documento, entretanto, não detalha ou define procedimentos que devem ser adotados em cada divisão daquela Unidade para a solução definitiva dos registros de bens imóveis.

62. Registre-se que a Setorial de Contabilidade da SR(18) conta com 3 (três) servidores lotados na setorial de contabilidade.

63. Constata-se, dessa forma, que durante o exercício de 2017 não foram adotadas medidas suficientes no âmbito da Superintendência que permitissem o registro contábil em valores atualizados, dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, procedimentos esses que permitiriam refletir, nos demonstrativos contábeis, o real patrimonial sob responsabilidade daquela Unidade com vistas a cumprir determinações da Corte de Contas.

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

64. Da análise promovida na composição dos saldos da referida conta, observa-se que em 2017, de um montante total de R\$ 54.446.644,44, a quase totalidade dos registros foram realizados de forma genérica, não permitindo a identificação dos imóveis adquiridos, conforme a seguir demonstrado.

65. Além disso, a evolução do saldo nos exercícios de 2015 a 2017 demonstram que não foram adotadas medidas corretivas, bem como se mantém registros contábeis de bens com valores irrisórios, pendentes da necessária reavaliação.

Tabela 9 – Detalhamento dos saldos das Contas 123210421 e 123210424

Conta Contábil	Conta Corrente	2017	2016
123210421- Imóveis a Registrar destinados à reforma agrária	999 Código inválido	25.460.222,90	24.044.342,87
	IMRA99999 Imóveis a registrar destinados a reforma agrária	8.047.573,39	5.852.466,19
	Total	33.507.796,29	29.896.809,06
123210424- Imóveis Registrados destinados à reforma agrária	999 Código inválido	9.546.566,41	1.688.777,88
	IMRA00218 PA Nova Vida	11.392.281,68	11.392.281,68
	IMRA00418 PA Garra	0,01	0,01
	IMRA00518 PA Camucim	0,00	0,01
	IMRA00618 PA Cachoeira e Matureia	0,00	0,01
	IMRA00718 PA Quiteria	0,01	0,01
	IMRA00818 PA Ribeiro Grande	0,01	0,01
	IMRA01018 PA Cumati	0,01	0,01
	IMRA01118 PA Nova Vista	0,01	0,01
	IMRA01218 PA Corvoadas	0,01	0,01
Total	20.938.848,15	13.081.059,64	
Total Geral		54.446.644,44	42.977.868,70

Fonte: SIAFI – dez/2017

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

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

67. Instada a se manifestar, o Serviço de Contabilidade informou que os aspectos patrimoniais são considerados para o registro da Conformidade Contábil. Entretanto, em consulta promovida no âmbito do SIAFI, não restou constatado o registro de restrições próprias para o caso em referência.

1.4. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

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

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

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

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

71. Na Superintendência do Incra no Estado da Paraíba - SR (18), a Divisão de Obtenção de Terras contou em 2017 com um quadro de 21 servidores no exercício de 2017, sendo 12 deles atuando no serviço de obtenção, conforme apresentado no Relatório de Gestão da unidade. Cabe destacar que não houve capacitação acerca do processo de obtenção de terras para a equipe da Divisão de Obtenção em 2017.

72. A Divisão de Administração reportou que conta com dois servidores lotados no setor de Contabilidade sendo que apenas um deles fez treinamento no SPIUnet em 2015. Em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/004-10, o chefe da Divisão de Administração afirma que o quantitativo de pessoal existente na setorial de Contabilidade não é suficiente para o exercício das competências regimentais.

73. Desta forma, verifica-se a ausência de planos adequados de treinamento, tanto acerca do assunto e suas nuances quanto aos sistemas corporativos necessários para o registro e controle dos imóveis disponíveis para o Programa Nacional de Reforma Agrária.

1.4.2. FRAGILIDADE NO CONTROLE DE ESTOQUE DE TERRAS PARA REFORMA AGRÁRIA

74. Como apresentado anteriormente, durante o exercício de 2017, em que pese os alertas recebidos por meio de relatórios dos órgãos de controle, não foram adotadas no âmbito da

Superintendência medidas mitigadoras com vistas à identificação dos imóveis rurais destinados à reforma agrária, bem como o seu consequente registro contábil em valores atualizados, procedimentos esses que permitiriam refletir, nos demonstrativos contábeis, o real patrimônio sob a responsabilidade daquela Unidade.

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

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

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

78. A UPC informou que o controle de estoque dos imóveis para a reforma agrária ocorre a partir da inserção das áreas obtidas pelas diversas modalidades nos sistemas de controle oficiais usados pelo Incra: SIPRA, SNCR, SIAFI e SPIUnet. E, em trabalho de campo, a equipe levantou que a SR (18) possui 289 imóveis rurais em estoque destinados à reforma agrária.

79. Do site do Incra³ extraiu-se planilha que traz informações sobre os assentamentos no Brasil. Em análise ao documento verificou-se que no estado de Pernambuco, até 31/12/2017, foram criados 314 projetos de assentamentos com capacidade para 15.389 famílias, sendo que 14.645 famílias já foram assentadas, restando 744 imóveis disponíveis. Por outro lado, o CADÚnico⁴ apresenta, para os anos de 2014 a 2017, uma relação composta de 294 acampados registrados em 38 municípios naquele estado. Desses, 276 tiveram seus registros atualizados em 2017, dos quais 42 datam de 2002.

80. Ainda sobre os registros do CADÚnico, verifica-se ainda, que 10 municípios acumulam 75% dos registros do estado:

Ordem	Município	Registros
1	Joao Pessoa	107
2	Sousa	70
3	Aparecida	19
3	Bayeux	19
3	Pedras de Fogo	19
4	Condado	17
5	Campina Grande	13
6	Cabedelo	11
7	Patos	10

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

⁴ Acampados inscritos no CADÚnico – Dados anuais de 2014 a 2017. Fonte: CECAD, 21/3/2018. Em resposta ao item 17 da SA nº 2018/002-06. CADÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar todas as famílias de baixa renda existentes no País.

8	Belém	9
Total		294
Total Registros Estado PB		394
% Total dos 10 primeiros municípios		75%

81. A unidade informou, por intermédio da resposta à SA nº 2018/004-007, não ter definição de regiões preferenciais, mas sim uma atuação pontual onde haja conflitos e tensões pela posse de terra. E, em resposta ao item 1 da SA nº 2018/004-008, apresentou a lista de processos administrativos para obtenção de terras que estão em andamento. No total foram listados 35 processos, sendo 31 na modalidade de desapropriação e 4 na de compra e venda.

82. Da comparação dos 29 municípios onde as 35 obtenções serão realizadas com aqueles onde há registros no CADÚnico obteve-se que 16 municípios não constam da relação daquele Cadastro.

83. Dos 35 processos, somente 5 referem-se à obtenção de terra entre os 10 municípios com maior número de acampados registrados no CADÚnico.

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

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

1.4.3. MANUTENÇÃO DAS FRAGILIDADES DOS SISTEMAS DE CONTROLE

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

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

88. A IN nº 83/2015, não aborda os procedimentos relativos às rotinas orçamentárias, financeiras e contábeis, tampouco explicita os procedimentos e registros necessários e obrigatórios altamente relevantes para controle do estoque de imóveis adquiridos e geridos, nos

sistemas corporativos da Administração Pública Federal: Siafi e SPIUnet. Também não há norma auxiliar ou acessória descrevendo tais procedimentos.

89. Em que pese o Incra-Sede dispor de fluxos operacionais, estes referem-se somente ao conteúdo abordado pela Instrução Normativa em comento, não sendo aprofundados, utilizados e internamente divulgados pela Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba.

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

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

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

Quadro 1 – Diretorias responsáveis pelos módulos do Sipra

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

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

92. A SR (18) não informou se a senha de nível mais alto identificada como “Gestor” é concedida para terceirizados. Todavia, em trabalho de campo e, em resposta a Solicitação de Auditoria nº2018/004-13, verificou-se que ainda existem senhas ativas para servidores falecidos, aposentados e exonerados. O controle do nível de acesso e aos usuários do sistema é relevante em virtude de que testes mostraram que é possível a alteração de informações estratégicas sobre o bem imóvel, como por exemplo, o número de registro notarial, área e processo de obtenção.

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

94. Quanto à ocorrência de evolução tecnológica no SIPRA, a SR (18) informou, por meio da resposta da SA nº 2018/004-07, que houve evolução tecnológica na gestão do SIPRA atingindo todos os módulos. A principal novidade diz respeito à inserção de candidatos no módulo já com base no Decreto nº 9.311/2018, para dispor sobre o novo processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.

95. Corroborando, em entrevista realizada durante os trabalhos de campo, a gestora do SIPRA na superintendência, quando questionada se o sistema era suficiente para gestão e segurança das informações do Plano Nacional de Reforma Agrária, afirma que não, “pela falta dos cruzamentos com as bases de diversos sistemas do Governo para verificação dos critérios de elegibilidade dos candidatos”.

96. Desta forma, verifica-se que os aspectos de resguardo e segurança de informações essenciais, inerentes ao Programa Nacional de Reforma Agrária e seus macroprocessos, ainda continuam pendentes.

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

97. Constatou-se que a digitalização do processo físico do “kit documental” está sendo organizado pela Divisão de Obtenção de Terras e, após conferência, encaminhado para o setor de Contabilidade da Divisão de Administração cabendo a este, inclusive, a alimentação do SPIUnet. O servidor responsável pelo registro dos imóveis na SR (18) destaca que “não há clareza regimental quanto às competências dos registros no SPIUnet (área de Patrimônio ou Contabilidade)”.

98. Quanto ao contato com SPU, a unidade por meio da SA nº 2018/004-08, informou que ocorre quando aquele órgão disponibiliza áreas públicas para a reforma agrária. Entretanto, de 2014 até a presente data não têm conhecimento de nenhuma área ofertada.

1.4.3.3. SISTEMA DE OBTENÇÃO DE TERRAS (SISOTE)

99. A SR (18) não menciona se tem acesso ao sistema de gerenciamento e tratamento das informações sobre os processos de obtenção do Incra. Na realidade, refere-se a um banco de dados desenvolvido e mantido, desde 1998, por um servidor lotado na Sede.

1.4.3.4. OUTROS SISTEMAS

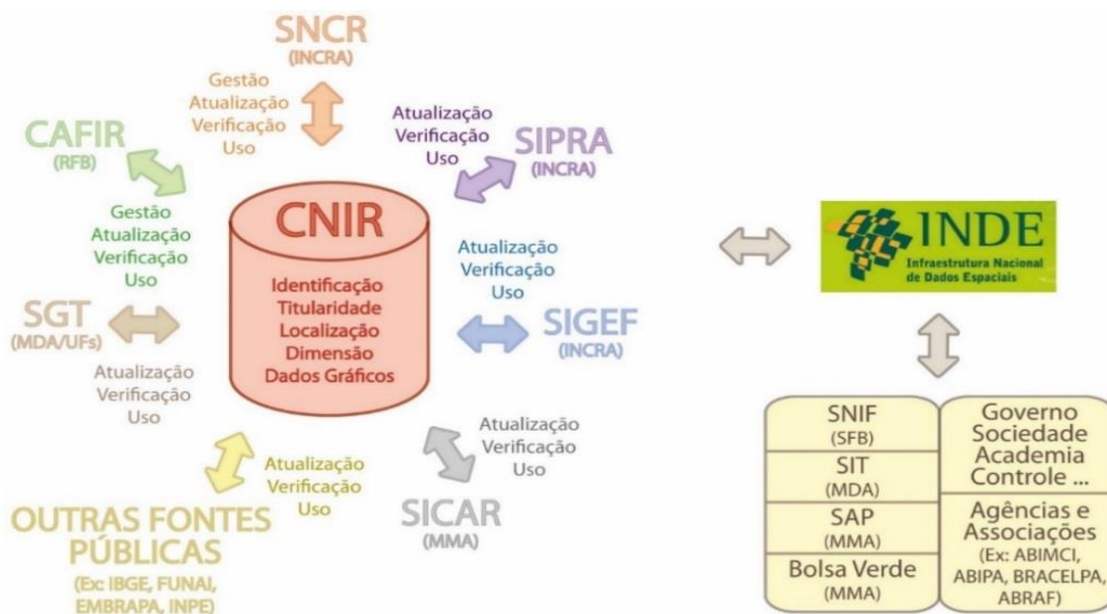
100. Além desses, verificou-se a existência de outros sistemas que direta ou indiretamente participam, contribuem ou impactam em o processo de obtenção de terras para reforma agrária, quais sejam: Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), Sistema Nacional de Cadastro Rural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

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

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

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

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



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

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

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

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

1.4.4. NÃO PUBLICAÇÃO DE PEÇAS CONSTANTES DO PROCEDIMENTO DE OBTENÇÃO DE TERRAS

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

consonância, principalmente, com as diretrizes preconizadas pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei nº 12.527/2011.

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

106. Verificou-se que o Relatório de Análise de Mercados de Terras (RAMT) e as Planilhas de Preços Referenciais (PPR) não teve seu trabalho finalizado, tendo em vista as dificuldades encontradas na prospecção de dados relativos a negócios efetivamente realizados. Assim as amostras de mercado obtidas não foram suficientes para a confecção das planilhas, apesar da definição das regiões homogêneas.

107. Verificou-se ainda que, em testes realizados na SR (18) a partir de avaliação quanto às áreas obtidas pela autarquia a partir de 2014 e das áreas em processo de obtenção, conforme resposta da Solicitação de Auditoria nº 2018/004-08, a publicação no site institucional de 3 Laudos de Vistoria e Avaliação (LVA) de um total de 9 áreas vistoriadas. Dessa forma, a SR (18) vem descumprindo o artigo 18 da IN nº 83/2015, caracterizando fragilidade no quesito transparência e acesso social.

108. Ademais, é importante mencionar a ausência de Plano Regional de Reforma Agrária – PRRA - na SR (18), o qual deve conter diagnóstico com a definição das áreas prioritárias eleitas pela UPC para o implemento de ações fundiárias visando a obtenção de terras para o assentamento de trabalhadores rurais ou regularização fundiária.

109. Por intermédio da entrevista nº 2018/004-03, a SR (18) informou não possuir um Diagnóstico Regional. Afirma que em 2010 a unidade fez um trabalho similar, sem auxílio do Incra/Sede, utilizando parâmetros como o número de assentamentos, terras acima de 15 módulos, número de famílias e possibilidade de desapropriação, entre outros. Dessa forma, a SR (18) percebeu a realidade de cada região e definição de trabalho a ser realizado.

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

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

2. REGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO

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

2.1. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

112. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que

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

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

114. As atividades de controles internos podem ser materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas.

115. Essas atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada.

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

117. Vale ressaltar que no artigo 12 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a responsabilidade por estabelecer, manter, monitorar e aperfeiçoar os controles internos da gestão é da alta administração da organização, sem prejuízo das responsabilidades dos gestores dos processos organizacionais e de programas de governos nos seus respectivos âmbitos de atuação.

118. Cabe aos demais funcionários e servidores a responsabilidade pela operacionalização dos controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de deficiências às instâncias superiores.

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

2.1.1. DESCUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

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

registro da Conformidade Contábil:

Tabela 10: Documentos emitidos pelo Contador

Tipo Documento	Total
Nota de lançamento	61
Nota de lançamento sistema	27
Total	88

Fonte: SIAFI – mar/2018.

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

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

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

(...)

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

II - De Contabilidade:

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

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

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

I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;

(...)

V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;

VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

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

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

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

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

2.1.2. AUSÊNCIA DE CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO

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

127. No decorrer do exercício foram gerados 4.242 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, verificou-se que nenhum desses documentos tiveram a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão, não sendo dada conformidade em nenhum dia do exercício de 2017.

Tabela 11: Demonstrativo dos documentos gerados no SIAFI em 2017

Tipo de Documento	Quantidade
Nota de lançamento sistema	1495
Ordem bancaria	1485
Nota de empenho	423
Darf	310
Gps	263
Arrecadacao fin. Municipal	122
Programacao financeira	67
Nota lancamento	42
Guia recolhimento uniao	35
Total Geral	4242

Fonte: SIAFI

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

2.2. ANÁLISE DA GESTÃO DE COMPRAS

129. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 12 processos de compras, totalizando R\$ 13.005.178,33, conforme a seguir discriminados:

Tabela 12: Compras e contratações realizadas em 2017.

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Tomada de Preço	1	8,33%	841.748,40	6,47%
Inexigibilidade de Licitação	4	33,33%	122.767,00	0,94%
Dispensa de Licitação	7	58,33%	12.040.662,93	92,46%
Total Geral	12	100,00%	13.005.178,33	100,00%

Fonte: SIASG – mar/2018.

130. A auditoria interna, por intermédio do Relatório de Auditoria AUD/nº12/2017, auditou as dispensas de licitação referentes aos Contratos nº 01, 04 e 05 de 2017, no valor total de

R\$ 11.243.079,99, correspondendo a 86% do montante de compras contratado no exercício.

2.2.1. DISPENSAS DE LICITAÇÃO

2.2.1.1. PAGAMENTO DE 96% DO CONTRATO COM ENTREGA PARCIAL DE 48% DOS OBJETOS PACTUADOS E ALTERAÇÃO DOS LOCAIS PREVISTOS CONTRATUALMENTE

131. Por meio de contratação direta em caráter emergencial, foi celebrado o Contrato nº 01/2017 com a empresa Civiltec, no valor de R\$ 3.998.960,22, para a perfuração e instalação de 94 poços, conforme relação detalhada por Município e Projeto de Assentamento contida no objeto do contrato (Cláusula Segunda) .

132. Conforme registro financeiro extraído do SIAFI, foram pagos 96% do valor contratado. Porém, com relação à execução física, apesar do Relatório Final da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização aprovado pela Superintendência, relatar que os serviços contratados foram executados na sua totalidade, no prazo fixado, conforme cronograma obedecendo a todos os termos do Contrato celebrado, este mesmo documento relata que foram perfurados 130 poços, sendo que 62 poços foram considerados produtivos (48%) e 68 improdutivos ou secos (52%).

133. Neste sentido, verificamos que o Relatório Final da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização não demonstra compatibilidade em relação a execução física e financeira, pois o recurso financeiro foi gasto quase em sua integralidade (96%), sendo que mais de um terço do valor deste contrato, 1,3 milhões de reais, foram gastos com projeto, licenças e perfuração, sem lograr êxito, representando um índice de insucesso relativamente elevado, que poderia ser minimizado com a realização de estudos prévios detalhados, conforme previstos no artigo 6, inciso IX, da Lei 8.666/93.

134. O elevado índice de insucesso na perfuração dos poços teve como consequência a frustração de expectativas em parte significativa das comunidades que seriam beneficiadas, sem o alcance da finalidade estabelecida no contrato.

135. Ressalta-se que os Acórdãos TCU nº 5227-14 – 2ª Câmara e nº 1960-15- 1ª Câmara, destacam a importância da realização de procedimentos adequados na realização da prospecção geofísica, de forma a minimizar os impactos resultantes da perfuração de poços em locais inadequados e improdutivos.

136. Além do elevado índice de insucesso na perfuração dos poços, constatou-se que do total dos 130 poços perfurados, 36 não constam do objeto do contrato. Desta forma, ao aprovar Boletins de Medição contendo serviços não previstos contratualmente, o gestor contrariou o disposto no artigo 66 da Lei 8.666/1993, onde estabelece que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

137. Após manifestação da UPC acerca dos fatos acima apontados, quando do envio da versão preliminar deste Relatório, destaca-se que o Processo SEI nº 54320.000243/2017-19 trata da contratação, via dispensa emergencial, de empresa especializada para realização de obras de perfuração de 94 poços profundos em assentamentos afetados por estiagem caracterizada por estado de emergência por 180 dias, conforme Decreto nº 37.323, de 04 de abril de 2017, do

Governo do Estado da Paraíba.

138. Assim, segundo justificativas do gestor, constante no processo, a escolha dos assentamentos a serem atendidos considerou sua localização dentro da área de emergência e observou o critério de demanda de água a suprir a partir do número de famílias por assentamento e da capacidade de vazão esperada por poço.

139. Para o posicionamento específico dos poços, dentro da área dos assentamentos, foi previsto que a localização se daria de acordo com as condições geológicas e hidrogeológicas avaliadas por geólogo ou engenheiro de minas⁵ e deveria observar a Norma de procedimentos para construção de poços tubulares profundos do DNOCS.⁶

140. No item 5.5 do Termo de Referência da Dispensa de Licitação nº 1/2017 foi estabelecido que a escolha definitiva dos locais a serem perfurados para a definição do manancial subterrâneo visando à construção de poços pressupõe as seguintes etapas de estudos técnicos prévios⁷:

- estudos de geologia e hidrogeológicos para definição de manancial subterrâneo;
- estudos de locação do poço; e,
- elaboração do Projeto Básico do Poço.

141. Estimou-se, também, que a profundidade de perfuração em 60 m, podendo variar para mais ou para menos em função dos aquíferos atravessados.

142. Em sua manifestação o gestor apontou as páginas 707 a 714 do Processo nº 54320.000243/2017-19 como contendo os estudos técnicos discriminados acima. Verificou-se que os documentos indicados tratam da definição dos novos locais a serem perfurados em virtude de que a empresa executora dos serviços⁸ solicitou esclarecimentos ao Inbra sobre os procedimentos a serem adotados nos casos de poços secos, além de solicitar indicação de outras localidades em virtude do acesso à dez assentamentos estarem impedidos e de não haver viabilidade técnica para perfuração dos poços em quatorze assentamentos.

143. Não foram localizados no processo estudos geológicos e hidrogeológicos para definição do local exato dos poços dentro dos assentamentos, tampouco foi localizado estudos que justifique a definição de 60 metros de perfuração.

144. A norma ABNT nº 12.212 que fixa as condições exigíveis para a elaboração de projeto de poço para captação de água subterrânea para abastecimento público estabelece que o projeto de captação de água subterrânea pressupõe um estudo hidrogeológico contendo as informações básicas geofísicas e geológicas dos aquíferos e, em áreas onde não haja conhecimento hidrogeológico suficiente, deve ser elaborado um relatório técnico preliminar com os dados disponíveis. Dentre diversas características, o projeto deve compreender a estimativa de profundidade mínima e máxima do poço.

145. A primeira medição, referente à perfuração de 47 poços, no montante de R\$

⁵ p. 29 Processo nº 54320.000243/2017-19

⁶ p. 517 Processo nº 54320.000243/2017-19

⁷ p. 67 Processo nº 54320.000243/2017-19

⁸ p. 707 Processo nº 54320.000243/2017-19

919.693,44, apresentou 22 poços secos com perfuração de 60 metros em todos os locais, mesmo havendo previsão de que esta profundidade poderia variar para mais ou para menos. Uma vez que todos poços secos foram perfurados com 60 metros, resta a dúvida se a decisão de finalizar a perfuração e indicar outro local foi a mais adequada ou se a autorização para prosseguir a perfuração por mais alguns metros poderia atingir os aquíferos.

146. Outra questão referente à localização dos poços diz respeito a propriedade, uma vez que apenas 12 foram perfurados em áreas coletivas e 35 foram alocados na propriedade de assentados sem informações de como foram selecionados e de como as demais famílias terão acesso à água.

147. O TCU, por meio do Acórdão nº 1.960/2015 – Primeira Câmara, analisou Tomada de Contas Especial em decorrência do não atingimento dos objetivos de convênio pela ausência de procedimentos adequados para a prospecção geofísica resultando em perfurações de poços tubulares em locais inadequados e improdutivos, ou seja, com vazão de água insuficiente para o consumo.

148. O Tribunal reconheceu que perfuração de poços é uma atividade de risco, caracterizada como obrigação de meio, na qual a contratante paga por metro de perfuração, independentemente do resultado da vazão obtida, sem garantia de que a perfuração vai produzir os resultados esperados. Entretanto, em virtude da ausência.

2.2.1.2. CONTRATAÇÕES DIRETA SEM O DEVIDO FUNDAMENTO LEGAL

149. Outro fato relevante a se destacar está relacionado ao fundamento legal para justificar a contratação direta com base no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, uma vez que o gestor optou por realizar novas contratações diretas, celebrando o Contrato nº 4/2017 no valor de R\$ 4.718.398,85 e o Contrato nº 5/2017 no valor de R\$ 2.689.418,16, embora já tivesse transcorrido o prazo de 90 dias do estado de calamidade pública, utilizado para respaldar o Contrato Emergencial nº 01/2017, em detrimento ao devido procedimento licitatório.

150. Sobre o assunto, conforme consta no Relatório de Auditoria Interna, AUD/nº 12/2017, é questionável a efetividade do regime de dispensa para o objeto pretendido, uma vez o fenômeno de baixo índice pluviométrico já se prolonga por seis anos, tempo que pode ser entendido como razoável para desenvolver o planejamento do devido procedimento licitatório.

151. Destaca-se a Decisão TCU 347/1997 – Plenário, onde o Tribunal de Contas da União manifestou entendimento de que contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor.

152. Além disso, a Auditoria Interna do INCRA-SEDE entende que não haveria tempo hábil para a contratada executar todas as obras no período legalmente limitado do contrato emergencial, que não permite prorrogação ou renovação, isso em função de que a contratada ainda iria realizar o estudo geológico para ter precisão do local em que deveria perfurar os poços.

153. Assim, tendo em vista a complexidade do objeto contratado, que previa a perfuração de poços em diferentes municípios e projetos de assentamento, com os respectivos sistemas de abastecimentos, a execução total das obras dentro do prazo previsto nas condições contratadas ficou comprometida.

154. Deste modo, para correção desses desvios na execução, faz-se necessário a realização de estudos técnicos preliminares para a realização do devido procedimento licitatório, o que possibilitaria as condições mais adequadas para a conclusão do objeto e atingimento do objetivo.

155. Consoante a constatação de contratação direta sem o devido fundamento legal, importante ressaltar o posicionamento da Procuradoria do INCRA/PB, por intermédio do Parecer nº 38/2017/PFE/INCRA – PB/PGF/AGU, de 26/07/2017, que se manifestou pela ilegalidade das contratações mediante dispensa de licitação, justificada pelo estado de calamidade pública do estado da Paraíba.

156. Neste sentido, ratificamos os fatos e recomendações contidas no Relatório de Auditoria Interna (AUD/nº 12/2017), especialmente no que diz respeito:

- a) realização de processo licitatório observando as diretrizes constantes da Instrução Normativa nº 05/2017, em especial quanto aos Estudos preliminares e ao Gerenciamento de risco;
- b) apuração dos valores pagos indevidamente e ressarcimento ao erário; e
- c) providências adotadas em relação à apuração de responsabilidades, no que couber, em função de falhas na fase de planejamento que tiveram como consequência a contratações por dispensa sem a fundamentação legal cabível.

157. Após manifestação da UPC, destaca-se que por meio de consulta ao Diário Oficial da União, Seção I, página 44, confirmou-se a edição da Portaria nº 186/2017 de 18 de outubro de 2017 da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração reconhecendo a situação de emergência em diversos Municípios da Paraíba pelo prazo de 180 dias, conforme Decreto Estadual nº 37.688/2017.

158. Por fim, conforme assinala o Memo/INCRA/SR-18/G/nº 139/2017, de 03/10/2017, é questionável a efetividade do regime de dispensa para o objeto pretendido, uma vez que não haveria tempo hábil para a contratada executar todas as obras no período legalmente limitado no contrato, uma vez, que os mesmos não permitem prorrogação ou renovação, ao tempo em que a contratada ainda iria realizar o estudo geológico para ter precisão do local em que deveria perfurar os poços. Fato importante destacado também neste documento é que já decorre prazo de seis anos do fenômeno de baixo índice pluviométrico, tempo que pode ser entendido como razoável para consecução de procedimento licitatório.

2.2.1.3. DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

159. Ainda com relação às dispensas emergenciais, constata-se a contratação da empresa CONFIR SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO EIRELI - ME (CNPJ: 23.317.408/0001-97), para prestação de serviços nos cargos de auxiliar de processamento de dados, telefonistas e recepcionistas, que essa Superintendência realizou a Dispensa de Licitação nº 3/2017 do qual resultou o Contrato nº 2/2017, com vigência de 24/07/2017 a 20/01/2018, no valor de R\$ 337.717,22.

160. Posteriormente, foi realizada a Dispensa de Licitação nº 1/2018, no valor estimado de R\$ 357.784,57, em caráter emergencial, com embasamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº

8.666/93, para dar prosseguimento os serviços terceirizados de natureza continuada.

161. Segundo consta no Parecer da Procuradoria, nº 00003/2018/PFE INCRA/PFE-INCRA-PB/PGF/AGU, de 2/2/2018, conforme atesta a Divisão de Administração, o contrato emergencial anterior teve sua vigência expirada em 27/01/18, pelo que se conclui que o Incra/PB não providenciou a instauração da licitação a tempo, provocando com isso a necessidade de se realizar um novo contrato de natureza emergencial.

162. Para esses casos, deve ser aplicado o disposto na Orientação Normativa AGU nº 11/2009, de caráter obrigatório a todos os órgãos enumerados nos artigos 2º e 17 da Lei Complementar nº73/1993, determinando que:

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurada se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que quem deu causa será responsabilizado na forma da lei. “

163. Ressalta-se que este fato está também evidenciado na constatação anterior que trata da realização de dispensas para contratações de serviços de perfuração de poços artesianos.

164. Assim, nos termos da Orientação Normativa Nº11/2009, da Advocacia-Geral da União, recomenda-se a instauração de sindicância investigatória para fins de apuração das causas que ensejaram a segunda situação emergencial referente aos serviços em tela.

165. Em que pese o caráter emergencial da contratação vale destacar a necessidade da observância prévia de quesitos relacionados aos procedimentos a serem adotados nesse caso, em especial, ao contido no inciso XI do art. 24 e no inciso I, § único, do art. 26, ambos da Lei de Licitações, bem como salienta-se o contido no item III - Contratos emergenciais e no item IV - Contratações remanescentes da Nota Técnica nº 2/2017/CGAC/CISET/SG-PR, de 20 de junho de 2017, que orienta quando a esses procedimentos.

166. Em atendimento a Solicitação de Auditoria nº 2018/004-06, o gestor informou sobre a criação de uma Comissão Especial de Apuração de possíveis responsabilidades Administrativas, Processo nº 54000.038088/2018-07, por meio da Ordem de Serviço nº 493/2018/SR(18)PB-G/SR(18)PB/INCRA, de 21/3/2018.

167. Quanto ao novo processo iniciado para a realização da licitação, PREGÃO ELETRÔNICO - INCRA – SR.03/PE Nº 04/2017, conforme Despacho nº 18/2018/SR(18)PB-PFE.R/SR/INCRA-INCRA/PGF/AGU, de 20/03/2018, salientamos que não foi utilizado o modelo padronizado pela Advocacia –Geral da União, o que implica uma série de falhas constantes do termo de Referência.

168. Com isso, entende-se que o referido processo deve ser ajustado, conforme orienta o Parecer, utilizando-se agora o modelo fornecido pela AGU, devendo justificar cada cláusula não utilizada. Neste sentido, o Termo de Referência deverá ser elaborado a partir de Estudos preliminares, do Gerenciamento de risco e conforme as diretrizes constantes da Instrução Normativa nº 05/2017, que determina a utilização do modelo de minuta padronizada pela Advocacia- Geral da União.

169. Recomendamos à Unidade que, em relação às referidas dispensas emergenciais que deram origem a contratação da empresa CONFIR SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO EIRELI –

ME, que dê o devido tratamento aos procedimentos de apuração de responsabilidade iniciado; e ajuste o procedimento licitatório, observando as diretrizes constantes da Instrução Normativa nº 05/2017, em especial quanto aos Estudos preliminares e ao Gerenciamento de risco.

170. Após manifestação da UPC, quando do envio do relatório preliminar, destaca-se que as medidas que estão sendo adotadas pelo gestor contribuirão para o saneamento dos pontos destacados pela auditoria. No entanto, a apuração da responsabilidade nos casos de contratação emergencial para serviços contínuos é condição indispensável para a elucidação dos fatos, o que somente ocorrerá com o encerramento do processo administrativo instaurado, em decorrência da atuação do Controle Interno.

2.3. ANÁLISE DA GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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

172. Nos primeiros, buscou-se analisar se a UPC a) analisou as prestações de contas tempestivamente quando apresentadas; b) notificou os convenientes nos casos de omissão na apresentação de prestação de contas dentro do prazo legal; e, c) providenciou a regularização de saldos a liberar em contas de convênios inativos.

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

174. Verificou-se que a Unidade tem buscado atender as normas e prazos estabelecidos para a gestão de transferências voluntárias, haja vista que, durante o exercício de 2017 não foi instaurado ou está em andamento nenhum processo de Tomadas de Contas Especiais devido os convênios serem recentes não foram detectados problemas no controle.

2.4. GESTÃO DOS BENS MÓVEIS

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

176. Com base na análise dos demonstrativos contábeis constantes do SIAFI, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, as contas que registram os BENS MÓVEIS representavam o montante de R\$ 7.713.679,40, constando-se as seguintes situações: Ausência de registros sobre depreciação de bens móveis; e bens móveis pendentes de regularização.

2.4.1. AUSÊNCIA DE REGISTROS DE DEPRECIÇÃO DE BENS MÓVEIS

177. Após análise dos registros SIAFI 2017, evidenciou-se ausência de lançamentos sobre depreciação de bens móveis o que impossibilita o adequado conhecimento da realidade contábil,

com reflexos negativos sobre o resultado do patrimônio, além de conduzir a inobservância de procedimentos de conteúdo fiscal e legal.

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

179. Além disso, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.30, que trata da Depreciação, Amortização e Exaustão na Administração Direta, Autarquias e Fundações, determina que a entidade pública precisa apropriar, ao resultado de um período, o desgaste ou a perda da vida útil do seu ativo imobilizado ou intangível, por meio do registro da despesa de depreciação, amortização ou exaustão, em obediência ao princípio da competência. Assim sendo, a depreciação mensal tem o caráter obrigatório e, portanto deve ser realizada.

180. Importa ressaltar que em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou por meio do Processo nº 54000.038234/2018-96, que:

“Não houve registro sobre a depreciação e/ou amortização de ativos permanentes, em virtude de que nesta Superintendência Regional, não existe Comissão de Patrimônio, quando afirmamos que ainda no decorrer do mês de abril de 2018, esta Divisão de Administração adotará as medidas administrativas no sentido de solicitar a nomeação de servidores para a publicação de Ordem de Serviço com o objetivo de criar uma Comissão de Inventário de Bens Patrimoniais;

Devido a inexistência de Comissão de Patrimônio, esta SR-18/PB/INCRA, ficou impossibilitada de registrar a movimentação dos Bens em Estoque e Bens Móveis, o que será sanado com a criação da Comissão de Inventário e Bens Patrimoniais.”

181. Embora a Superintendência Regional da Paraíba afirme que não houve registro sobre a depreciação e/ou amortização de ativos em face de ausência de Comissão de Patrimônio, o procedimento possui caráter obrigatório e a ausência de depreciação mensal está em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

2.4.2. BENS MÓVEIS PENDENTES DE REGULARIZAÇÃO

182. Com base na análise dos demonstrativos contábeis da Unidade, verificamos que em 31 de dezembro de 2017, a conta *123110000-BENS MÓVEIS* apresentava saldo R\$ 7.713.679,40, dos quais R\$ 1.066.919,74 referem-se à conta *123119901- BENS MÓVEIS A ALIENAR* – e R\$ 22.955,74 referem-se à conta *123119907 – BENS NÃO LOCALIZADOS*.

183. Os registros na conta contábil *BENS MÓVEIS A ALINEAR* demonstram os valores relativos aos bens móveis que, por algum motivo, foram destinados à alienação, mediante venda, permuta ou doação, mas até o momento estão pendentes de regularização. No que se referem aos registros na conta contábil *BENS MÓVEIS NÃO LOCALIZADOS* indicam a ocorrência de bens não encontrados no processo de inventário.

184. Em resposta à Solicitação de Auditoria, a unidade informou que:

“A Divisão de Administração abriu processo de Sindicância no Sistema SEI nº 54000.050326/2018-44, objetivando a criação de uma Comissão Especial, visando apurar a responsabilidade pela não localização dos Bens, o qual já foi encaminhado para esse Superintendente, para a nomeação dos servidores para compor a referida Comissão;

A Divisão de Administração desta SR-18/PB/INCRA, fez o encaminhamento ao Setor de Contabilidade para a devida baixa, uma vez que o valor constante no Setor de Patrimônio é de R\$ 471.418,10 (Quatrocentos e setenta e um mil quatrocentos e dezoito reais e dez centavos),

e no Setor de Contabilidade ainda consta o valor de R\$ 1.066.919,29 (Hum milhão sessenta e seis mil novecentos e dezenove reais e vinte e nove centavos), com essa providência ficará solucionada a situação”

185. Em que pese justificativas apresentada por essa Superintendência Regional da Paraíba, ressaltamos que os saldos constantes nas contas contábeis bens móveis a alienar e bens moveis não localizados estão pendentes de regularização há mais de cinco anos, demonstrando a necessidade da Administração adotar as providências legais.

2.5. GESTÃO DOS DIREITOS A RECEBER

2.5.1. DIREITOS A RECEBER SUPERAVALIADOS

186. Os direitos a receber no âmbito da Superintendência são oriundos dos Créditos de Instalação e dos Títulos de Domínios. Esses direitos estão registrados nas seguintes contas contábeis, totalizando R\$ 180.246.484,55 em dezembro/2017:

Tabela 13: Direitos a receber.

Conta	Saldo	%
121110301 - Empréstimos Concedidos a Receber	100.887.503,38	56%
121219808 - Créditos a receber - regularização fundiária	79.358.981,17	44%
Total	180.246.484,55	100,00%

Fonte: SIAFI – dez/2017

187. Na conta 121110301-Empréstimos Concedidos a Receber são registrados os valores concedidos pelo Incra referente aos créditos de instalação de projetos de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária. Atualmente constam 480 beneficiários na relação dos devedores, distribuídos em projetos de assentamentos, pessoas físicas e associação de assentados.

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

189. Vale ressaltar que as contas contábeis supracitadas encontram-se sem movimentação desde 2014, indicando ausência de controles e atualização desses ativos.

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

191. Em resposta à Solicitação de Auditoria, o gestor apresentou as seguintes manifestações, por meio Processo nº 54000.038234/2018-96:

“Com relação a falta de atualização e provisão de Crédito Instalação (novo e antigo) a situação é a seguinte:

Crédito Novo: a gestão do crédito novo é realizada diretamente pela Sede por meio da UG 133087/37201, sendo que os registros de provisão, arrecadação, dentre outros é controlado pela Sede. Ressalte-se inclusive a existência de Nota Explicativa no site Autarquia que trata do Assunto.

Crédito Antigo: o registro dos valores (provisão, a receber, remissão, dentre outros) depende do fornecimento de relatórios do SNCCI (Sistema Nacional de Cadastro e Concessão do Crédito Instalação), cuja alimentação referente aos créditos concedidos é de exclusiva responsabilidade a da Divisão de Desenvolvimento da Regional, motivo pelo qual os saldos nas contas permanecem inalterados pela ausência do recebimento de informações.”.

192. Em que pese a Unidade apresentar as justificativas acima, cabe destacar que o Princípio da Oportunidade determina que a apresentação das informações sejam íntegras e tempestivas, o que essa unidade não tem conseguido demonstrar em relação à gestão dos créditos a receber.

2.6. ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO DE PESSOAL

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

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

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

196. Como resultado das análises, Na Superintendência do Incra na Paraíba (SR-18), após o levantamento no Sistema de Trilhas de Pessoal, apresentou 37 (trinta e sete) inconsistências, no total de R\$ 51.197,00. Dessas, 1 (uma) permanecem com pendência de justificativa. Refere-se à ausência de documentação que ampare o pagamento de auxílio-transporte superior a R\$ 1.000,00 ao mês.

197. A Unidade, por meio do Ofício nº 12512/2018/SR(18)PB-A/SR(18)PB/INCRA-INCRA, descreve sobre o ressarcimento de pagamento relativo a auxílio-transporte superior a R\$ 1.000,00. Relatou que a servidora comprova mensalmente a realização do trajeto de sua residência, em Campina Grande/João Pessoa/João Pessoa/Campina Grande/PB, cidade onde reside; apresentando os bilhetes do transporte coletivo municipal. Informou que os valores são pagos

mensalmente para a servidora de forma antecipada, cujo assunto é tratado no processo nº 54320.000469/2015-40.

198. Com relação a mecanismos de controle interno existentes na Unidade relacionados às concessões de auxílio-transporte, não foi apresentada manifestação.

3. AVALIAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

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

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

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

202. Com vistas a verificar os mecanismos de transparência e controle social implantados e mantidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Portaria TCU nº 65/2018, indica, dentre outros, os seguintes aspectos a serem avaliados nesta auditoria:

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

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

3.1. CANAIS DE ACESSO DO CIDADÃO

204. O Relatório de Gestão 2017 da Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba (SR-18/PB) descreve os seguintes canais de acesso do cidadão adotados pela autarquia: demandas recebidas por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) e Sala da Cidadania (demandas de atualização Cadastral do Beneficiário da Reforma Agrária, emissão de Certidão de Beneficiário, a emissão de espelho do Beneficiário – RB, encaminhamentos e informações diversas).

205. Com relação ao atendimento ao público externo prestado pela Sala de Cidadania, o documento informa não ser possível quantificar o número de demandas atendidas em função de não haver sistema informatizado que contabilize o número de solicitações recebidas pela

Superintendência. Nesse sentido, a perspectiva é que nos exercícios seguintes tal demanda possa ser mais bem avaliada, em virtude de implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que passou a registrar toda documentação encaminhada à Unidade desde o final do exercício de 2017.

206. Registra-se que no item 5 - Áreas especiais da gestão do Relatório de Gestão informa que a SR-18/PB possui, na sua estrutura regimental, a Ouvidoria Agrária vinculada ao Gabinete da Superintendência.

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

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

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

Art. 7º À Ouvidoria Agrária Nacional compete:

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

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

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

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

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

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

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

(...)

IV - De Ouvidoria Agrária:

a) prevenir e mediar conflitos agrários;

- b) articular com os órgãos governamentais federais, estaduais, municipais e não-governamentais para garantia dos direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas em conflitos agrários;
- c) receber, processar e oferecer encaminhamento às denúncias sobre violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas nos conflitos agrários; e
- d) outras atividades compatíveis com suas atribuições.

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

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

- I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

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

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

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

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

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

214. As Ouvidorias Agrárias Regionais, assim como a Ouvidoria Agrária Nacional, foram criadas para tratar da questão iminente e urgente de mediação de conflitos no campo visando à resolução de tensões no meio rural. Em entrevista realizada em campo, respondida pelo Ouvidor Agrário Regional da SR-18/PB, informou que “as manifestações de ouvidoria no exercício de 2017 foram poucas, as quais serão respondidas à OAN em breve”.

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

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

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

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

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

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

220. Como espelhamento da estruturação dessa área no Inkra-Sede, a Superintendência Regional do Inkra no Estado do Paraíba (SR-18/PB) deverá designar ponto focal para receber e dar tratamento às demandas de cidadãos relacionadas à finalidade precípua de uma ouvidoria pública, mantendo contato diretamente com os servidores responsáveis no Inkra-Sede, promovendo a gestão dessas demandas e o atendimento pessoal ao público externo e interno. Tais medidas contribuirão para o fortalecimento do controle social, o monitoramento, a avaliação e a implantação de melhorias de serviços.

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

221. Em entrevista realizada em campo, o Ouvidor Agrário Regional informou que recebe as manifestações de ouvidoria por meio de e-mail, telefones, cartas e processo SEI. Contudo, não

existe um fluxo padronizado, desde o recebimento até a finalização do tratamento das manifestações, estabelecendo prazos para atendimento pelas áreas afins.

222. Cita-se o fato de não haver registro no Relatório de Gestão quanto ao atendimento prestado por parte da ouvidoria regional, pois a OAN encaminhou duas manifestações as quais até o fechamento da auditoria não haviam sido respondidas. A primeira foi encaminhada em 29 de junho de 2017, referente a conflito na Comunidade Assentamento Veneza, e a segunda em 22 de dezembro de 2017 (Processo nº 54000.039691/2017).

223. Dessa forma, para melhor controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-18/PB deverá adotar rotina com definição de fluxo, prazos e responsabilidades com a finalidade de garantir que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

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

225. Por outro lado, para o controle do tratamento de demandas relacionadas a conflitos agrários, a SR-18/PB deverá adotar rotina de utilização do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) com a finalidade de garantir que todos os expedientes recebidos e expedidos componham o processo e que o cidadão seja atendido em sua necessidade.

3.1.3. TRÊS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO VIA E-SIC COM PENDÊNCIA DE RESPOSTA

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

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

228. Conforme informado no Relatório de Gestão da Superintendência e também em resposta à SA nº 2018/002-05, o Inkra-Sede informou que, até a presente data, havia três pedidos de informação enviados, via SEI, à Superintendência sem respostas.

229. Ademais, a Superintendência do Inkra no Estado da Paraíba não há ponto focal designado para tratar e acompanhar os pedidos de acesso à informação realizados via e-SIC.

3.2. AFERIÇÃO DO GRAU DE SATISFAÇÃO DOS CIDADÃOS-USUÁRIOS

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

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

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

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

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

234. Nesse sentido, por não haver instituída política de aferição dos usuários de serviços públicos no Inkra-Sede, a SR-18/PB depende da definição do órgão central para implementar mecanismo para aferir o grau de satisfação dos usuários dos seus serviços prestados.

3.3. CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO

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

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

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

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

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

Controladoria-Geral da União.

239. No site há, ainda, página específica da Superintendência Regional do Inbra no Estado da Paraíba (<http://www.inbra.gov.br/pb>), com divulgação de notícias e dos respectivos ocupantes de cargos e telefones.

4. RESPOSTA À ATUAÇÃO DO CONTROLE

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

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

241. Nesse sentido, importa destacar que, no exercício de 2016, o Decreto nº 8.780 transferiu para a Casa Civil da Presidência da República as competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinguindo-o enquanto órgão ministerial e transformando-o em Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – SEAD; em seguida, o Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016, alterou o Decreto nº 6.129, de 20 de junho de 2007, vinculando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA à Casa Civil por meio da SEAD.

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

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

244. Assim, em consulta realizada ao sistema Monitor, verificou-se que, a unidade possui um passivo de quarenta e duas recomendações pendentes de providências sendo que todas elas já estão com prazo de resposta do gestor expirado. Quanto ao tratamento das recomendações do órgão de controle interno, observou-se que no Relatório de Gestão da Unidade nada foi informado a respeito das mesmas.

245. Instada a se manifestar, por meio de solicitação de auditoria, a unidade encaminhou suas justificativas, que serão avaliadas pelo controle em momento oportuno.

246. Cabe alertar à UPC, que o órgão de controle interno avalia, aponta riscos e inconformidades, por vezes recomendando soluções pontuais e estruturantes. Por outro lado, o administrador necessita conhecer os riscos do seu negócio, para alocar esforços e propor estratégias de mitigação de alguns riscos e de assunção de outros.

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

248. De todo exposto, conclui-se que embora não tenha atuado no sistema monitor durante o exercício de 2017, a unidade encaminhou justificativas que serão avaliadas posteriormente.

4.2. ANÁLISE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM RESPOSTA AO CONTROLE EXTERNO

249. Foram analisados os esforços empreendidos pela Unidade para o atendimento do Acórdão nº 775/2016, do Plenário. Para isso, as análises foram norteadas pelo seguinte questionamento:

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

4.2.1. DA ESTRATÉGIA ADOTADA NO ÂMBITO DA SR

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

251. Com base no plano, diferentemente da determinação contida no Acórdão 2451/2016 – Plenário qual seja priorizar os casos em que os beneficiários se encontrem enquadrados em mais de um indício de irregularidade, a UPC priorizou as ações de titulação e de concessão de crédito tratando dos indícios de irregularidades apontadas pelo tribunal de forma residual.

252. Quanto à operacionalização das notificações, a SR adotou a estratégia de se divulgar nos meios de comunicação tais como televisão, rádio e jornais bem como da realização de reuniões nos projetos de assentamento para notificação dos beneficiários bloqueados.

4.2.2. DOS PROCEDIMENTOS E ROTINAS IMPLEMENTADOS DURANTE O EXERCÍCIO

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

254. Foi encaminhada solicitação de auditoria na qual solicitava os resultados parciais de depuração dos dados e de exclusão e/ou confirmação dos indícios de irregularidades apontados

nas planilhas originalmente referidas no Acórdão 775/2016 – Plenário, contendo os indicadores solicitados pelo TCU, para atendimento do item 9.5.2 e seus subitens, do Acórdão 1.976/2017. Foi solicitado ainda manifestação da unidade a respeito de eventuais atualizações do sistema Sipra bem como os procedimentos tomados para sanar os indícios de irregularidades.

4.2.3. DOS RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO DE 2017

255. Em resposta à solicitação supra foi encaminhado à equipe de auditoria uma planilha em formato “pdf” datada de dezembro de 2016 na qual demonstra o número de famílias notificadas, o número de defesas recebidas bem como o número de famílias desbloqueadas. Vale ressaltar que não houve manifestação da unidade a cerca da suficiência do sistema Sipra quanto ao controle, geração de relatórios e confiabilidade dos dados.

256. Da leitura dos dados, foi informado que foram notificadas 1.310 famílias e recebido a documentação de defesa referente a 344 beneficiários. Importante mencionar que o controle encaminhado não demonstra o universo de beneficiários bloqueados.

257. Ainda, segundo consta da planilha, nenhum beneficiário foi desbloqueado e também não há informação de quantos foram excluídos. Ademais não foi informado se houve desbloqueio massivo pela sede bem como a respectiva quantidade. Portanto, diante da documentação apresentada infere-se que a unidade não tratou nenhum caso e suas ações se limitaram às notificações.

258. Cabe alertar ainda que foi registrado pela UPC no Relatório de Gestão 2017 que não há registro de deliberações do TCU pendentes de atendimento no exercício de 2017.

259. Considerando a gravidade da situação, qual seja o bloqueio da política pública em razão de diversos indícios de irregularidade, o não tratamento das informações encaminhadas pelos beneficiários resultando em nenhum julgamento de mérito constitui em falha grave de governança e em última análise em descumprimento ao determinado pela Corte de Contas.



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

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

Brasília, 31 de agosto de 2018.

Parecer nº: 2018/04

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/04

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Inbra no Estado da Paraíba (SR-18)

Município e UF da Unidade Auditada: João Pessoa/Paraíba

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Exercício auditado: 2017

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Secretaria de Controle Interno da Secretaria Geral da Presidência da República - Ciset/SG-PR, quanto à prestação de contas do exercício de 2017 da Superintendência Regional do Inbra no Estado da Paraíba expresse opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, fundamentada pela avaliação da gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, e também pela avaliação da gestão dos mecanismos de governança atualmente instituídos no âmbito da UPC, conforme escopo previamente discutido com a área técnica do Tribunal de Contas da União.

2. Assim, no que tange à gestão dos bens imóveis destinados à reforma agrária, verificou-se que as determinações do Tribunal de Contas da União para identificação, contabilização e avaliação desse ativo ainda não foram atendidas em sua totalidade, entretanto a unidade apresentou avanço se considerar que foram reavaliados no Siafi 8 imóveis e registrados 26 novos imóveis. Entretanto, a UPC ainda mantém os procedimentos de registros genéricos, conforme verificado no aumento de saldo das contas *“imóveis a registrar destinados a reforma agrária”* e *“imóveis registrados destinados a reforma agrária”*. Aliado a isso, foi verificado que registros contábeis de bens com valores irrisórios, pendentes da necessária reavaliação, ainda persiste no balanço da unidade.

3. Ainda nesse contexto, alerta-se a identificação de procedimentos iniciais voltados para a aquisição de novos imóveis não respaldados por instrumentos de planejamento atualizados, o que remete a ineficaz atuação do Gabinete da Superintendência no exercício de suas funções de planejamento e controle, tais como: coordenar e acompanhar as unidades da

Superintendência Regional, na elaboração dos seus planos, programas, ações e metas, dentro da filosofia e preceitos de planejamento compartilhado; e coordenar, orientar e supervisionar a elaboração do Plano Regional de Reforma Agrária da Superintendência Regional.

4. No que se refere à avaliação sobre a governança da UPC, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas e evitassem a ocorrência de novas inconformidades no processo. Como consequência, observou-se a morosidade no processo de prestação de contas bem como o baixo desempenho da execução física e financeira das transferências voluntárias, evidenciados nos sistemas SICONV e SIAFI.

5. Quanto às compras e contratações, ao longo do exercício de 2017, verificou-se que a Unidade de Auditoria Interna do INCRA-SEDE, identificou irregularidades nos Contratos nº 01, 04 e 05 de 2017, celebrados com empresa Civiltec, para perfurações e instalações de poços profundos em terrenos cristalinos em assentamentos, no valor total de R\$ 11.243.079,99, correspondendo a 86% do montante de compras contratado no exercício, conforme disposto no Relatório de Auditoria AUD/nº12/2017, de 13/12/2017.

6. Quanto aos controles sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, a análise das informações constantes do SIAFI demonstraram inconformidades relevantes. Dessa forma, a mitigação de problemas como ausência de segregação de funções e registro de documentos com impacto orçamentário, financeiro e patrimonial emitidos sem a respectiva conformidade documental, poderiam ter evitado, ou auxiliado a solucionar de forma mais célere, as inconformidades associadas à atuação finalística da UPC.

7. Referente à gestão da transparência e do controle social foi identificado a necessidade de melhoria nos controles da unidade no que tange ao registro das manifestações típicas de ouvidoria. Aliado a isso a melhoria da rotina de recebimento e tratamento das demandas bem como a implementação da aferição do grau de satisfação dos cidadãos-usuários possibilitará o aprimoramento da quantificação e qualificação dos serviços prestados. Quanto às providências adotadas para atender às determinações do TCU, constantes no Acórdão 775/2016, conforme registrado no anexo de achados, a unidade informou que foram notificadas 1.310 famílias tendo recebido a documentação de defesa relativa a 344 casos. No entanto nenhum beneficiário foi desbloqueado ou excluído.

8. Ante o exposto, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/1992, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/1986 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0004, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0004.

9. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0004, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0004, bem como este Parecer serão inseridos no sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/1992.

ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES
Secretário de Controle Interno



Documento assinado eletronicamente por **Allison Roberto Mazzuchelli Rodrigues, Secretário de Controle Interno**, em 03/09/2018, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0782678** e o código CRC **08FB389C** no site:

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

Referência: Processo nº 00010.000104/2018-32

SEI nº 0782678



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

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Brasília, 31 de agosto de 2018.

Certificado nº: 2018/04

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/04

Unidade Prestadora de Contas: Superintendência Regional do Incra no Estado da Paraíba (SR-18)

Município e UF da Unidade Auditada: João Pessoa/Paraíba

Órgão Supervisor: Casa Civil da Presidência da República

Período auditado: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 1º de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010.
2. Os exames foram efetuados sobre o escopo previamente acordado com a área técnica do Tribunal de Contas da União, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de avaliação.
3. Em função dos exames realizados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0004, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade com ressalvas**, conforme Matriz de Responsabilização anexa.

MARCELE BOTELHO

Coordenadora-Geral de Auditoria de Gestão



Documento assinado eletronicamente por **Marcele Botelho, Coordenador-Geral**, em 03/09/2018, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **0782677** e o código CRC **861B5926** no site:

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

Referência: Processo nº 00010.000104/2018-32

SEI nº 0782677