



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

**PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO**

Brasília, 04 de setembro de 2018.

Parecer nº: 2018/0002

Referente ao Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002

Unidade Prestadora de Contas: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra

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 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 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, evidenciando-se a ausência de diretrizes, procedimentos e rotinas gerais para registro e controle dos imóveis destinados a reforma agrária aliado à ausência de supervisão no processo de gestão dos mesmos comprometeram o desempenho da Autarquia. Como consequência, as informações acerca do universo e dos valores dos imóveis que constituem o acervo patrimonial do INCRA continuam inconclusivas, não sendo identificados aperfeiçoamentos dos controles internos administrativos e gerenciais para a gestão dos imóveis destinados à reforma agrária.
3. Ademais, a ausência de um plano estratégico nacional atualizado que aborde as diretrizes metodológicas consignando com os objetivos que deverão condicionar a elaboração dos Planos Regionais tiveram impacto na elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária a cargo das Superintendências. Dessa forma, em uma análise ampla, ficou assentada a perda do protagonismo do INCRA no planejamento e na execução da Política Nacional de Reforma Agrária.
4. Com relação aos indicadores utilizados para subsidiar o gestor na tomada de decisão, notadamente no que tange ao macroprocesso obtenção de terras, constatou-se a falta de confiabilidade e, como consequência, a não utilização dessas ferramentas para subsidiar o gestor na tomada de decisão. Ainda, a utilização de métodos distintos entre as Superintendências e o INCRA, para calcular os indicadores, evidencia falha na coordenação de ações entre a Sede e as Superintendências Regionais, no que se refere à definição de critérios de mensuração e divulgação dos resultados da gestão.
5. No que se refere à avaliação sobre os mecanismos de 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 impacto no desempenho da UPC. Nesse sentido, não foram identificados aprimoramentos nos mecanismos de controle sobre transferências voluntárias, fundamentalmente no que tange ao monitoramento do Siconv, que possibilitassem o cumprimento das normas correlatas, e evitassem a ocorrência de novas inconformidades na supervisão do processo. Como consequência, observou-se a

recorrente morosidade no processo de aprovação de prestação de contas das transferências voluntárias ou ainda instauração de tomadas de contas especiais.

6. Quanto à gestão orçamentária, financeira e contábil, a partir da análise das informações constantes do Siafi, foram evidenciadas fragilidades no ambiente de controle e também nas rotinas e procedimentos de controle. Verificou-se, portanto, que o contador da UPC é regimentalmente responsável pelos registros de fatos da gestão orçamentária, financeira em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto. Assim, restou ainda constatado que nenhum dos documentos lançados no Siafi com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial teve qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017. Vale ressaltar que as fragilidades aqui elencadas também foram observadas nas Superintendências do INCRA, da qual se conclui que as mesmas podem ter sido ocasionadas por uma orientação prevista na Portaria 49 cujo teor diverge da dos preceitos legais que tratam do princípio da segregação de funções, conforme determina o item 8 da Macrofunção Siafi 02.03.15 e itens 3.9 e 3.9.1 da Macrofunção Siafi 02.03.14.

7. Referente à gestão da transparência e do controle social, verificou-se que a unidade aderiu aos sistemas “*e-OUV*” e “*e-SIC*”, criando canais formais de acesso do cidadão. Todavia, foi constatado descumprimento de prazos resultando em pedidos de informações sem respostas. Evidenciou-se ainda que, embora a UPC tenha estruturado a função de Ouvidoria Agrária, com a finalidade única de solucionar conflitos agrários, ainda não foi implementada uma ouvidoria pública como espaço para usuários dos serviços públicos apresentarem manifestações. Conseqüentemente, não há Ouvidor, em sentido amplo, nomeado na autarquia, com competência para atuar como facilitador nas relações com o cidadão, bem como estrutura física para promover a gestão dessas demandas.

8. Com relação às atividades correcionais, após análise dos procedimentos disciplinares conduzidos, verificou-se o atendimento à demanda antiga dos órgãos de controle por meio da criação de unidade específica voltada para a gestão da atividade correcional no âmbito da unidade. Todavia, ainda permaneceram as fragilidades na gestão da atividade, evidenciadas pelo acúmulo de denúncias/representações pendentes de providências bem como pela ineficiência nas apurações empreendidas, acarretando em prescrição da pretensão punitiva e impunidade relativa a irregularidades anteriormente apontadas no âmbito do INCRA.

9. Em se tratando dos esforços empreendidos para atender às determinações do TCU, especificamente o Acórdão nº 775/2016-Plenário, a estratégia de regularizar os indícios à medida em que os beneficiários procurassem o Incra para acessar benefícios adotada pelo Instituto priorizou a abordagem de indícios justificáveis e que não se configuram irregularidades, pois os beneficiários supostamente contemplados de má fé, por apresentarem sinais de riqueza, estarem registrados como falecidos, serem alheios ao meio rural, dentre outras situações, provavelmente não dependem das políticas públicas do INCRA e não acessam benefícios da Autarquia, além da titularidade provisória da terra.

10. Esse modelo, inicialmente, mostrou-se adequado por sanar equívocos e injustiças gerados com o bloqueio sem prejudicar a atuação da Autarquia na gestão da política pública de reforma agrária. No entanto, somente com a implementação complementar de uma estratégia ativa, com realização de supervisão ocupacional, será possível motivar o processo de retomada e regularizar as ocupações das respectivas terras.

11. Sendo assim as medidas adotadas não foram suficientes para corrigir ou evitar uma possível aplicação indevida, mantendo um ambiente de insegurança jurídica para os beneficiários. Afinal, permanecem beneficiários bloqueados cujos indícios de irregularidades podem não proceder e trabalhadores rurais acampados em terras do Instituto que continuam sem acessar os benefícios da reforma agrária.

12. Por fim, cabe ressaltar que esta Ciset continuará acompanhando o desdobramento das ações de desbloqueio em cumprimento as determinações do Tribunal, que tratam do assunto, bem como realizará o monitoramento da execução por parte do Incra do Plano de Supervisão Ocupacional, o qual segundo informado na manifestação desse relatório preliminar, foi atualizado em agosto de 2018, conforme entendimento com o próprio Tribunal de Contas da União, sendo previsto para ser executado até dezembro de 2020.

13. 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 2018/0002, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria nº 2018/0002.

14. Por fim, o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002, o Certificado de Auditoria Anual de Contas nº 2018/0002, 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.

Secretário de Controle Interno