

TC 019.977/2014-0

Tipo: Prestação de contas anuais, exercício de 2013

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do INCRA no Estado da Paraíba - MDA

Responsáveis: Cleofas Ferreira Caju (CPF 507.462.194-15), Maria de Fátima Leite Nunes (CPF 094.967.932-15)

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de prestação de contas anuais da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado da Paraíba (INCRA/PB), relativa ao exercício de 2013.

2. O processo de contas foi organizado de forma individual, conforme classificação do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa TCU 127/2013.

3. A unidade jurisdicionada foi criada pelo Decreto-Lei 1.110, de 9/7/1970, extinta através do Decreto-Lei 2.363, de 21/10/1987, e restabelecida pelo Decreto-Legislativo 2, de 29/3/1989. O INCRA é a autarquia responsável pela execução da política de reforma agrária e gerenciamento da estrutura fundiária do país, cabendo às superintendências regionais a realização dos programas e ações necessários à consecução desses objetivos.

4. As demandas crescentes para execução da Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA), conforme ressaltou a auditoria interna da UI, contrastam com a redução de cerca de 47% do quadro de pessoal efetivo nas últimas duas décadas, e também com a diminuição do orçamento nos últimos anos. Somem-se a isso os atrasos nos repasses dos recursos financeiros, que têm ocasionado volume excessivo de despesas inscritas em restos a pagar.

EXAME TÉCNICO

I. Contextualização

5. Além das regras gerais para constituição dos processos de contas da Administração Pública Federal definidas pela Instrução Normativa-TCU 63/2010, aplicam-se especificamente ao exercício de 2013 as Decisões Normativas TCU 127 e 132/2013. A primeira relativa à forma e ao conteúdo do relatório de gestão; a segunda, à forma e ao conteúdo das chamadas peças complementares.

6. A DN-TCU 127/2013 relacionou as superintendências regionais do INCRA entre as unidades jurisdicionadas com relatórios de gestão customizados, na Parte C do Anexo II, significando dizer que as informações sobre a gestão dessas entidades deveriam observar requisitos específicos relacionados à natureza de suas atividades.

7. A partir dessa definição, e à vista do que dispõem os §§ 6º a 8º do art. 9º da DN-TCU 132/2013, representantes da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do TCU (SecexAmb) e da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Agrário da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU reuniram-se em novembro de 2013 para tratar das prestações de contas das superintendências regionais do INCRA e da delimitação do escopo das auditorias anuais de contas.

8. Naquela ocasião, conforme a ata que passou a constituir a peça 10 dos autos, ficou decidido que os procedimentos de auditoria da CGU referentes ao exercício de 2013 incidiriam sobre

os seguintes itens da DN-TCU 127/2013, em substituição às avaliações determinadas pelo Anexo IV da mesma norma:

- a) identificação e atributos da unidade jurisdicionada;
- b) Planejamento Estratégico;
- c) acompanhamento dos principais macroprocessos finalísticos da gestão, tendo sido selecionados: “Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento” e “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”;
- d) gestão de pessoas;
- e) planejamento, execução e controle orçamentário, patrimonial, financeiro e contábil, tratando de informações sobre as transferências mediante convênio e da demonstração da situação contábil do registro dos imóveis desapropriados no âmbito das superintendências regionais (SR);
- f) estrutura de governança e de autocontrole da gestão;
- g) conformidades e tratamento de disposições legais e normativas; e
- h) outros itens que a CGU considerasse relevantes tendo em vista a especificidade de cada SR do INCRA para certificação da gestão.

9. O exame das presentes contas terá como referência os itens contemplados na auditoria da CGU, de modo que se preserve alinhado às avaliações planejadas pelas unidades centrais desta Corte e do órgão de Controle Interno. Além disso, também serão objetos de análise determinações desta Corte ao apreciar as contas da UJ nos exercícios de 2010 e 2011.

10. Com vistas ao melhor ordenamento e compreensão das matérias processuais, optou-se por agrupar as constatações e recomendações feitas pelo Controle Interno à análise desta Secretaria, em tópicos processuais subsequentes.

II. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo

11. Até o início desta instrução, o processo estava constituído das seguintes peças: ofício de encaminhamento (peça 1); Rol de Responsáveis (peça 2); Relatório de Gestão (peça 3); Parecer da Auditoria Interna do Incra (peça 4); Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União na Paraíba (peça 5); Certificado de Auditoria (peça 6); Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 7); aviso de encaminhamento das contas ao ministro supervisor (peça 8); e Pronunciamento Ministerial (peça 9).

i. Relatório de Gestão (peça 3)

12. Nos termos recomendados pelo Anexo III à DN-TCU 127/2013, o INCRA/PB informou, na introdução do relatório de gestão, que os itens 3.1.6, 3.1.7, 3.2.8, 3.3.8 e 3.3.9 da parte C do Anexo II da mesma norma não lhe eram aplicáveis (peça 3, p. 9). Faltou à UJ, entretanto, esclarecer o motivo da ausência de informações acerca do subitem 3.1.6, tendo em vista seu direcionamento para as “superintendências localizadas em área de fronteira internacional e região Nordeste”. Quanto aos demais itens citados, a norma os exigiu apenas das unidades localizadas na Amazônia Legal e nas regiões Sul e Sudeste.

13. Além de outros aspectos que deveriam compor o relatório de gestão customizado, foi solicitado às superintendências regionais do INCRA que demonstrassem, de modo sucinto, o alinhamento de suas atuações com o Plano Estratégico da autarquia, de modo que as ações e metas regionais pudessem ser entendidas como desdobramento do plano do INCRA Sede.

14. Sobre esse tema, o relatório de gestão trouxe quadros retirados do Plano de Ação 2013-2014, cuja Agenda de Gestão foi assinada em agosto de 2013. Dali se extraem as metas físicas associadas a cada Plano Orçamentário, assim como os respectivos limites orçamentários (peça 3, p. 12-15). Foram previstas despesas totais de R\$ 10.196.617,19, sendo R\$ 8.837.217,16 de despesas correntes e R\$ 1.359.400,00 de investimentos. Desse montante, destacam-se R\$ 5.918.798,69

destinados à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ação 2105).

15. A partir de quadros que relacionam as metas da Sede e do INCRA/PB, a unidade afirmou que a execução das metas regionais, na Paraíba, estava em sintonia com as médias de execução das metas nacionais, com uma pequena superioridade daquelas.

16. Em que pese a apresentação de tais quadros comparativos, entende-se que o relatório de gestão do INCRA/PB não conseguiu demonstrar, conforme lhe foi requerido, o “alinhamento de suas atuações com o Plano Estratégico da autarquia, de modo que as ações e metas regionais pudessem ser entendidas como desdobramento do plano do INCRA Sede”.

17. Além disso, mesmo considerando-se a falta de coincidência entre o ciclo de planejamento e avaliação institucional do INCRA, de maio a abril, com o exercício financeiro, não houve avaliações quanto ao estágio de implantação do Planejamento Estratégico e aos principais resultados obtidos pela UJ.

18. Quanto aos macroprocessos finalísticos da gestão, a norma selecionou os seguintes para serem acompanhados: “Ordenamento da Estrutura Fundiária”; “Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento”; e “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”. Estes dois últimos contemplados para serem objeto da auditoria da CGU sobre as contas. De cada qual deles, foi requerido demonstração da execução física e financeira das ações orçamentárias, confrontação entre metas previstas e executadas, estratégias de atuação, principais atividades de controle, resultados dos indicadores, além de outras informações que lhes fossem inerentes.

19. As informações sobre os três macroprocessos integram respectivamente as p. 16-32, 34-49 e 50-85 do relatório de gestão. Em linhas gerais, observou-se: a ausência de informações detalhadas sobre as metas especificadas para o exercício das contas e seguinte; a ausência de confrontação entre as metas estabelecidas para o exercício e o desempenho da unidade; a carência de avaliações quanto à ocorrência de distorções e às estratégias para correção dos desvios; a insuficiência de informações sobre os indicadores de desempenho; a ausência de estratégia voltada para a consolidação dos projetos de assentamento; e a imprecisão na descrição das atividades de controle destinadas a assegurar a fidedignidade dos registros informatizados quanto à atuação da UJ.

20. O INCRA/PB, com o intuito de legitimar desempenhos abaixo do esperado, destacou o quadro de seca que atinge a Paraíba; a carência de pessoal técnico necessário para o deslinde de algumas ações; e a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros, tanto para pagamento de diárias quanto para obtenção onerosa de novas áreas destinadas à reforma agrária.

21. Acerca da fidedignidade dos registros, cabe ressaltar informação extraída do parecer da Auditoria Interna do INCRA (AUD), ao se referir aos controles administrativos da unidade, quanto à pouca confiabilidade das informações existentes nos sistemas informatizados (peça 4, p. 9):

Da mesma forma [reportando-se à autoavaliação feita pelo INCRA/PB], os trabalhos de auditoria e fiscalização dos órgãos de controle indicam fragilidades nos controles internos da unidade, especialmente com relação à confiabilidade dos registros e informações nos sistemas informatizados de dados do INCRA, o que urge a necessidade de priorizar melhorias e adequações nos sistemas, revisar normas que garantam a qualidade e veracidade na inserção de informações e dados e especialmente implementar mecanismos de testes e auditorias destes.

22. Sobre a gestão de recursos humanos, a orientação normativa preocupou-se com a distribuição de servidores entre as coordenações e os postos avançados das superintendências; com o clima organizacional; com as ações para aprendizagem e disseminação do conhecimento; e com a composição da força de trabalho, com ênfase nas perspectivas de aposentadoria e nas estratégias para recomposição de pessoal.

23. Ao se reportar à gestão de recursos humanos, o relatório de gestão do INCRA/PB apresentou a distribuição de servidores entre gabinete e divisões internas, porém sem especificar a

distribuição dos servidores em postos avançados da UJ. Também não foram apresentadas informações concretas sobre as estratégias de atuação ou resultados de ações voltadas para a melhoria do clima organizacional e para a capacitação dos servidores. Além disso, conquanto os demonstrativos tenham revelado diferença significativa entre egressos e ingressos no exercício, bem como perspectivas de novas aposentadorias, a unidade deixou de relatar sobre suas estratégias para recomposição da força de trabalho, senão brevemente, quando se referiu a uma redistribuição de pessoal prevista para o exercício de 2014 (p. 86-94).

24. Na parte relativa aos controles orçamentário, patrimonial, financeiro e contábil, foram requeridas informações sobre eventuais atrasos no exame das prestações de contas de convênios e termos assemelhados; sobre a regularização contábil dos imóveis desapropriados no âmbito de cada superintendência, em atendimento ao Acórdão 557/2004-TCU-Plenário; e sobre a gestão dos créditos a receber de parceiros e originários de empréstimos concedidos.

25. A situação dos convênios foi apresentada em quadro nas p. 94-95 do relatório de gestão. Foram relacionados vinte instrumentos dessa natureza, classificados por código SIAFI, número do processo administrativo, conveniente e situação atual (andamento). Nesta última coluna, o INCRA/PB informou quanto à adimplência, ou não, dos termos, e quanto ao estágio em que se encontravam as prestações de contas. Na p. 96, foi colacionado um quadro sem preenchimento, portanto desnecessário.

26. Os imóveis desapropriados, segundo relatou a unidade (peça 3, p. 45-47), foram objeto de reunião com o TCU na qual teria sido ratificado um plano de ação com vistas à contabilização de todos os imóveis, envolvendo ambas as modalidades de aquisição, onerosas ou não. Entretanto, dada a complexidade, esse tema vinha sendo tratado diretamente pela Sede do INCRA, com anuência desta Corte. Isso porque as superintendências regionais não teriam condições para implementar as determinações do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário, uma vez que dependiam de informações e orientações produzidas por diversas subunidades da autarquia.

27. O plano de ação em comento, do qual constam as deliberações do TCU, as ações a serem implementadas, os prazos para implementação, os responsáveis pelas medidas e comentários do gestor, faz referência ao Ofício 0001/2014-TCU/SecexAmbiental, de 8/1/2014 (TC 016.574/2013-3), como a referendar as afirmações do gestor.

28. Tendo em vista que o item em questão foi selecionado para compor o escopo da auditoria da CGU, em tópico próprio desta seção será feita uma análise quanto às medidas implementadas pela UJ.

29. A gestão de créditos a receber originários de empréstimos concedidos foi tratada no item 6.3 do relatório de gestão (peça 3, p. 97-100). Segundo informou a unidade, para atender as recomendações dos órgãos de controle e propiciar a arrecadação dos valores repassados aos assentados, foi desenvolvido o Sistema Nacional de Cobrança do Crédito Instalação (SNCCI). Em agosto de 2013, foi concluído o módulo de cadastro do referido sistema, permitindo às superintendências regionais iniciar o processo de alimentação dos créditos; em seguida, foi iniciada a fase de cobrança, quando então seria evidenciada a situação financeira dos assentados e emitidas as guias de recolhimento.

30. A previsão inicial para conclusão desses trabalhos, ainda de acordo com o INCRA/PB, era março de 2014. Contudo, foi necessário adaptar o sistema e todos os procedimentos à nova realidade instituída pela Medida Provisória 636, editada em 26/12/2013. A referida norma, ao dispor sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concedeu remissão da dívida em alguns casos. Diante deste fato, foi necessário readaptar todos os procedimentos.

31. A unidade fez questão de ressaltar que, desde que o SNCCI começou a ser desenvolvido, tanto a CGU quanto esta Corte foram comunicados desse fato, inclusive tendo havido várias reuniões em que foram dirimidas dúvidas e apresentados os avanços da plataforma, de modo que todo o

processo de desenvolvimento do sistema fosse de amplo conhecimento de todas as partes envolvidas na questão. Depois de debruçar-se sobre as alterações introduzidas pela medida provisória, o INCRA elaborou novo cronograma para conclusão do Módulo de Cobrança do sistema, cujo plano de ação (p. 98-99), teria sido apresentado a esta Corte.

32. Reportando-se aos créditos a receber de parceiros (peça 3, p. 100-101), o INCRA/PB esclareceu que o processo de arrecadação é feito diretamente pelas superintendências regionais, que, calculam o valor devido, emitem as Guias de Recolhimento da União e as repassam aos assentados para pagamento. Os montantes arrecadados em 2013, discriminados pela natureza das receitas, compõem tabela na p. 100 do relatório de gestão. Segundo a UJ, mesmo tendo sido superavitária a arrecadação, estava sendo desenvolvido um aplicativo específico, integrado ao SNCCI, para cuidar desses créditos, com o objetivo de alavancar a receita.

ii. Rol de responsáveis (peça 2)

33. Não há ressalvas com relação às características extrínsecas da peça. A relação foi elaborada segundo o modelo que consta no Anexo II da DN-TCU 132/2013, e contém as informações requeridas. Entretanto, consoante entendimento já assentado em contas de exercícios anteriores, somente deveriam ser relacionados como responsáveis pelo INCRA/PB o superintendente regional e seus substitutos. Apesar disso, o rol trouxe responsáveis que não atendem às regras definidas pelo art. 10 da IN-TCU 63/2010, a exemplo de chefes de divisões e responsável pela fiscalização de convênios.

34. Acerca de tais responsáveis, somente haveria razão para incluí-los na relação de responsáveis caso fosse verificada a ocorrência de ato previsto nas alíneas ‘b’, ‘c’ ou ‘d’ do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/92, que possibilitasse o julgamento pela irregularidade das contas e ensejasse a responsabilização deles em solidariedade com o superintendente ou seus substitutos.

35. Situação similar à do presente processo foi verificada nas contas do INCRA/PB relativas aos exercícios de 2010 e 2011, no âmbito das quais foram proferidos os Acórdãos TCU 4058/2013-1ª Câmara e 2607/2013-2ª Câmara. Dentre outras recomendações à unidade, as deliberações comportaram orientação para que o rol de responsáveis ficasse restrito às naturezas de responsabilidade exigidas pelo TCU. Entretanto, mesmo tendo tido tempo hábil para implementar as medidas nas presentes contas, cujo prazo para entrega ao TCU se encerrou em 31/7/2014, o INCRA/PB não o fez.

36. Em relação ao exercício de 2013, devem figurar como responsáveis apenas o Sr. Cleofas Ferreira Caju (CPF 507.462.194-15), superintendente regional, e a Sra. Maria de Fátima Leite Nunes (CPF 094.967.932-15), substituta do superintendente.

37. No sistema de controle de processos deste Tribunal, alimentado inicialmente com as informações erroneamente apresentadas pela unidade, cabe fazer o ajuste da relação de responsáveis, de modo a garantir que seja idêntica à do próprio processo. Essa é a recomendação contida no § 3º do art. 15 da Resolução TCU 234/2010.

iii. Parecer de Auditoria Interna (peça 4)

38. Observou-se que o parecer da Auditoria Interna do INCRA (AUD) não contemplou adequadamente o conteúdo definido pelo item 1 do Anexo III à DN-TCU 132/2013. Foram apresentadas informações não requeridas, a exemplo de uma parte introdutória, sob o título “a instituição”, que se refere à unidade como um todo, e de tópicos sobre demonstrações financeiras, ações de capacitação, plano de melhoria de gestão, gerenciamento de convênios e cumprimento de deliberações e recomendações; e deixaram de ser relacionados itens relativos: à estruturação da auditoria interna; às rotinas de acompanhamento, monitoramento e implementação das recomendações da auditoria interna; e à sistemática de comunicação dos resultados de auditoria à alta gerência da unidade.

39. O parecer trouxe um tópico tratando dos Controles Administrativos da Unidade (p. 9), no qual a AUD relatou sua percepção em face das afirmativas que o gestor assinalou no questionário de autoavaliação. Entretanto, não houve uma avaliação da capacidade preditiva dos controles internos, conforme requerido, mas apenas a opinião da unidade ressaltando as fragilidades reconhecidas pela própria UJ.

40. Acerca desse item cabe então cientificar a unidade de que o parecer da auditoria interna não observou o conteúdo da decisão normativa do TCU a ele aplicável; no caso das presentes contas, a DN-TCU 132/2013.

iv. Relatório de Auditoria Anual de Contas (peça 5)

41. O relatório elaborado pela Controladoria-Geral da União dividiu-se em duas partes. Inicialmente foram avaliados os itens da DN-TCU 127/2013 que integraram o escopo da auditoria de contas (p. 1-20). Quanto a esse ponto, verificou-se que foram observadas as diretrizes acertadas entre os representantes desta Corte e do órgão de Controle Interno. Em suas conclusões, a CGU disse não ter constatado ocorrência de dano ao erário. Posteriormente (p. 22-66), foram relacionados os achados decorrentes da auditoria realizada na unidade, cuja análise far-se-á em tópico subsequente desta seção.

v. Demais peças complementares

42. No Certificado de Auditoria (peça 6), o representante da CGU propôs o julgamento das gestões dos seguintes responsáveis regulares com ressalvas. Os demais agentes integrantes do rol de responsáveis tiveram suas gestões consideradas regulares (entre parêntesis o item do relatório de auditoria correspondente ao achado):

42.1 Sr. **Cleofas Ferreira Caju** (CPF 507.462.194-15), superintendente regional, em decorrência das seguintes constatações de auditoria:

a) as informações apresentadas pela Superintendência Regional do Estado da Paraíba/SR-18 não representam a realidade quanto ao déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos Projetos de Assentamento (1.2.2.1); e

b) ausência de informação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) quanto à assinatura do contrato de concessão de Crédito Instalação para cada beneficiário, em descumprimento à alínea “c” do inciso I do art. 3º da Portaria Incra 352/2013 (1.2.3.3).

42.2 Sr. **Edvaldo Pereira da Silva** (CPF 131.612.294-87), chefe da Divisão de Obtenção de Terras, em decorrência da seguinte constatação de auditoria:

a) fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), no âmbito da Superintendência Regional do Estado da Paraíba/SR-18 (1.1.2.3).

42.3 Sr. **Marcos Faro Eloy Dunda** (CPF 840.974.184-91), chefe da Divisão de Desenvolvimento, em decorrência das seguintes constatações de auditoria:

a) as informações apresentadas pela Superintendência Regional do Estado da Paraíba/SR-18 não representam a realidade quanto ao déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos Projetos de Assentamento (1.2.2.1); e

b) ausência de documentação de suporte de informação quanto à efetiva implantação de redes de água, poços e cisternas em Projetos de Assentamento, no exercício de 2013, decorrente da não emissão do Termo de Recebimento Provisório e/ou Termo de Recebimento Definitivo das obras correspondentes (1.2.4.1).

42.4 Sr. **José Antônio Queiroz dos Santos** (CPF 051.233.378-57), chefe da Divisão de Administração, em decorrência da seguinte constatação de auditoria:

a) descumprimento parcial de recomendações da CGU que tratam da não execução de contratos e da não instauração de Tomadas de Contas Especial, com impacto potencial na gestão da Unidade (3.1.1.1).

43. Em seu parecer, a Diretoria de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações da CGU acolheu a manifestação expressa no certificado de auditoria (peça 7).

44. E o Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório, no certificado de auditoria e no parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 9).

III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

45. O INCRA/PB foi dispensado de prestar contas nos exercícios de 2008 e 2009, quando apresentou tão somente relatórios de gestão. As contas dos responsáveis pela unidade no exercício de 2010 (TC 026.532/2011-5) foram julgadas regulares com ressalvas pelo Acórdão 4058/2013-TCU-1ª Câmara, que resolveu, *in verbis*:

(...)

9.2. determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que, em atendimento ao disposto na Portaria STN 564/2004, atualizada pela Portaria STN 467/2009, pela Portaria STN 406/2011 e pela Portaria STN 437/2012, constitua e contabilize, dentre as rubricas de valores recebíveis, provisão para crédito instalação de liquidação duvidosa;

9.3. recomendar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que:

9.3.1. proceda à fixação de metas sob critérios objetivos, de forma que o planejamento da unidade considere as reais possibilidades de execução;

9.3.2. avalie a conveniência de substituir o indicador da ação de concessão de crédito pelo número de créditos concedidos, ao invés de número de famílias beneficiadas;

9.4. cientificar a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba de que:

9.4.1. o relatório de gestão deve conter apenas as informações solicitadas pelas decisões normativas regulamentadoras deste Tribunal;

9.4.2. o rol de responsáveis deve apresentar o período de efetiva gestão para cada um dos responsáveis, como estabelecido nos normativos deste Tribunal, abstendo-se de apresentar telas copiadas do Siafi;

9.5. alertar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que o não cumprimento da determinação contida no item 9.2 deste acórdão poderá ensejar a responsabilização dos dirigentes máximos das unidades jurisdicionadas;

9.6. determinar à Secex-PB que:

9.6.1. adote as medidas necessárias para compatibilizar o rol de responsáveis inserido no sistema de controle de processos com o contido no cabeçalho deste acórdão, conforme dispõe o art. 10 da IN TCU 63/2010;

9.6.2. analise, na instrução das contas do exercício de 2011 e seguintes, se houver, a observância do item 9.2 deste acórdão;

(...)

46. No tocante às determinações expedidas a esta Secretaria, a relação de responsáveis do sistema processual do TCU havia sido regularizada antes mesmo de que o processo fosse encaminhado

para julgamento. Quanto à observância, nas contas do exercício de 2011 e seguintes, do cumprimento do subitem 9.2 da deliberação, a verificação somente foi possível a partir das contas do presente exercício, à vista da data em que o INCRA/PB foi notificado do acórdão em comento, 25/9/2013 (peças 19 e 24 do TC 026.532/2011-5).

47. No exercício de 2011, as contas de dois responsáveis pelo INCRA/PB foram julgadas regulares com ressalvas, e as de outros dois responsáveis, regulares pelo Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara (TC 023.916/2012-5), que resolveu, *in verbis*:

1.7. Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Superintendência Regional no Estado da Paraíba - Incra/PB que:

1.7.1. elabore o rol de responsáveis da unidade, fazendo constar dele os períodos de efetiva gestão apenas para as naturezas de responsabilidade exigidas pelo TCU;

1.7.2. proceda à fixação de metas sob critérios objetivos, evitando estimativas além ou aquém das reais possibilidades da unidade;

1.7.3. avalie a conveniência de substituir o indicador da ação de concessão de crédito pelo número de créditos concedidos, ao invés de número de famílias beneficiadas;

1.7.4. avalie as despesas que serão inscritas em restos a pagar não processados, evitando a inscrição de empenhos que não serão liquidados.

1.8. Determinar à Secex/PB que verifique, nas contas subsequentes da unidade, o atendimento às recomendações do Controle Interno com vistas à atualização do valor do imóvel próprio nacional sob a responsabilidade da unidade, à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia e à realização de despesas não excepcionais por meio de suprimentos de fundos.

48. Acerca da determinação expedida a esta Secretaria, cabe analisar nas presentes contas o atendimento das recomendações do Controle Interno, ressaltando-se que o INCRA/PB foi cientificado da deliberação em meados do exercício de referência (5/7/2013), conforme as peças 15 e 18 do TC 023.916/2012-5.

49. As contas do exercício de 2012 (TC 022.545/2013-1) ainda não foram apreciadas pelo TCU. Em decorrência de proposição formulada na instrução inicial (peça 10 daquele feito), os autos foram diligenciados para obtenção de documentação alusiva a contratos de assistência técnica e extensão rural (ATER) celebrados pela entidade, à vista da possível ocorrência de prejuízos ao Erário. Após a análise dos elementos colhidos (peça 321), entendeu-se cabível ouvir os superintendentes do INCRA/PB no exercício para que apresentassem suas razões de justificativa em face dos seguintes atos: autorização para que fosse realizada a Chamada Pública 01/2012, cujo edital não continha orçamento detalhado do objeto a ser contratado; e omissão no dever de aplicar penalidades à empresa Impermanta Construções e Serviços Ltda., que descumprira cláusulas do Contrato 18/2012, bem como por não ter rescindido o ajuste, mesmo após ter sido cientificado de irregularidades pelo fiscal do contrato. Até a presente data, contudo, esta secretaria não obteve sucesso na notificação do Sr. Cleofas Ferreira Caju.

IV. Análise das Contas

50. Nos termos assinalados no tópico I desta seção (contextualização), o exame das contas terá como referencial os itens contemplados na auditoria da CGU. A ideia é manter a análise alinhada com as avaliações pactuadas entre as unidades centrais desta Corte e do órgão de Controle Interno. Também serão examinadas determinações desta Corte ao apreciar as contas do INCRA/PB nos exercícios de 2010 e 2011.

51. A análise desta Secretaria ficará agrupada às constatações e recomendações feitas pelo Controle Interno. Ao final de cada tópico, segue-se uma avaliação com vistas à formulação das propostas para julgamento das contas.

i. Identificação e Atributos da Unidade Jurisdicionada

52. Ao se pronunciar sobre a conformidade das peças, a CGU relatou que a UJ elaborou todas as peças que lhe foram atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2013; e que o relatório de gestão contemplou todos os itens requeridos pela parte C do Anexo II da DN/TCU 127/2013. No entanto, o órgão de Controle Interno detectou a ausência de algumas informações, classificadas pelo subitem do quadro aplicável às superintendências regionais do INCRA (peça 5, p. 3):

Subitem	Informação não apresentada
3.1.1	As estratégias a serem adotadas para correção de eventuais distorções nos resultados em relação às metas traçadas, ligadas ao Ordenamento da Estrutura Fundiária
3.2.5	Resultado das ações empreendidas pela SR para dar publicidade ao processo de recebimento de títulos de domínio e de concessão de uso de imóveis objeto de Reforma Agrária pelos assentados, conforme determina o item 2.8 do Acórdão 753/2008-Plenário
3.2.7	Demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho incluindo metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício; Os indicadores deverão detalhar as metas estabelecidas para o próximo exercício.
3.3.4	Demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho incluindo metas do exercício e estratégia para cumprimento de metas do próximo exercício; Os indicadores deverão detalhar as metas estabelecidas para o próximo exercício.
3.3.6	A demonstração dos resultados dos indicadores de desempenho utilizados pela Autarquia na área de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento deve contemplar, para cada indicador, o confronto das metas estabelecidas para o exercício referente ao relatório de gestão com o desempenho efetivamente obtido, assim como as metas estabelecidas para o exercício subsequente
3.3.7	Detalhamento das ações (implantação de redes de água, formação de parcerias, implantação de poços/cisternas, etc.) destacando as áreas com maiores deficiências, o orçamento destinado para esse fim, detalhamento de metas de serviços do exercício, resultado do exercício e meta para o próximo exercício.
9.1	Demonstração dos registros feitos por intermédio da Ouvidoria no âmbito de atuação da Superintendência, contemplando a quantidade de cada tipo de registro (denúncia, pedido de informações, etc.), prazos de atendimentos, proporção de registros não atendidos
9.2	Principais resultados no tratamento de registros feitos pela Ouvidoria relacionados a invasões de terras e conflitos no campo

53. Some-se às constatações da CGU a ausência de esclarecimentos do INCRA/PB quanto a não lhe ser aplicável o subitem 3.1.6 da parte C do Anexo II da DN-TCU 127/2013, posto que direcionado às superintendências localizadas em área de fronteira internacional e região nordeste.

54. A par dessas inconsistências, parte delas já referenciadas no item II.i desta Seção, cabe cientificar o INCRA/PB de que as orientações que disciplinam o processo de prestação de contas perante esta Corte devem ser fielmente observadas, e ressaltar que as peças eventualmente em desacordo com as formas e os conteúdos definidos poderão ser devolvidas à unidade ou ao órgão de controle interno, para realização dos ajustes necessários, com fixação de novo prazo para reapresentação da peça corrigida, sob pena de, nos termos do inciso II do art. 3º da DN-TCU 132/2013, aplicação de multa aos responsáveis em caso de não regularização.

ii. Planejamento Estratégico

55. A avaliação da aderência das ações e metas da superintendência regional com o Plano Estratégico do INCRA foi definido como escopo de auditoria. Segundo a CGU (peça 5, p. 4-5), as análises evidenciaram que as ações e metas planejadas pelo INCRA/PB para o exercício de 2013, constantes do Plano de Ação de 2013-2014 e dos “Quadros de Distribuição de Metas Físicas e Créditos Orçamentários” restaram alinhadas aos objetivos estratégicos do Incra Sede.

56. Mesmo levando-se em consideração os demonstrativos apresentados pela unidade e o quadro formatado pela CGU (peça 5, p. 5), entende-se que o relatório de gestão da UJ não conseguiu demonstrar, de forma cabal, o alinhamento da atuação do INCRA/PB com o Plano Estratégico da autarquia, de modo que as ações e metas regionais pudessem ser compreendidas como desdobramento do plano do INCRA Sede. Também não houve, embora requeridas pela norma, avaliações quanto ao estágio de implantação do Planejamento Estratégico e aos principais resultados obtidos pela UJ.

57. Assim, de propugnar-se pela expedição de recomendação à UJ para que observe as orientações quanto ao teor e ao conteúdo requeridos para elaboração do relatório de gestão. Nesse sentido, vale ressaltar à unidade que as normas desta Corte, ao customizarem itens de informação para as superintendências regionais do INCRA, estabeleceram procedimentos específicos para a natureza dessas entidades.

iii. Acompanhamento do Macroprocesso “Obtenção de Recursos Fundiários e Implantação de Projetos de Assentamento”

58. O escopo de auditoria definido para esse tópico previu a abordagem dos seguintes aspectos: i. verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária; ii. avaliação do plano de ação da autarquia para cumprimento do cronograma estabelecido e do grau de atendimento ao item 9.2.6 do Acórdão 557/2004-TCU- Plenário; e avaliação dos controles de informações sobre o público alvo do PNRA, com vistas à identificação do nível de conhecimento que a superintendência regional detém sobre a demanda reprimida e a sistematização dessas informações, bem como quanto à avaliação do atendimento ao item 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

59. Sobre esse tema, a CGU (peça 5, p. 6-9) anotou que a Ação 211B tem por objetivo o pagamento de valores referentes à obtenção de imóveis rurais, por desapropriação ou aquisição direta, e de indenizações de benfeitorias em áreas destinadas à reforma agrária, conforme os decretos de desapropriação por interesse social ou as homologações dos acordos de compra e venda direta.

60. Seguem-se as constatações da auditoria do órgão de Controle Interno, com referência às páginas do RAAC (peça 5):

61. **Constatação 1.1.1.2** - Resultados qualitativos e/ou quantitativos afetados por atos e/ou fatos prejudiciais sem providências tomadas por parte do INCRA/PB no tocante à Ação 211B - Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária (p. 6-7 e 23-26).

61.1 Após analisar as execuções física e financeira do item “Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária”, a CGU, além de detectar a ausência de informações sobre a previsão e a execução da meta física para o exercício, constatou o baixo índice de execução financeira, correspondente a pouco mais de 33% da provisão orçamentária para 2013.

61.2 A par dessa constatação, mesmo considerando as dificuldades decorrentes do atraso na liberação dos recursos orçamentário-financeiros pela Administração Central, que possivelmente impactaram na execução do referido item da Ação 211B, a CGU concluiu que o INCRA/PB não obteve êxito na execução dessa ação orçamentária, e destacou ainda a ausência de informações, no relatório de gestão, acerca das estratégias utilizadas para correção das distorções verificadas, conforme exigência do subitem 3.2.1 da Parte C do Anexo II da DN-TCU 127/2013.

61.3 Daí advieram as seguintes recomendações à UJ:

Recomendação 1: informe, no próximo Quadro de Metas e Orçamento da SR-18/PB e no Relatório de Gestão, dados sobre a previsão e a execução da meta física da Ação 211B (Desapropriação de Imóveis Rurais para Reforma Agrária), cuja unidade de medida é ‘emissão de TDA (ha)’; e

Recomendação 2: faça gestão junto ao Incra Sede para que sejam implementados mecanismos efetivos de revisão de seu planejamento estratégico, com o objetivo de mitigar as dificuldades apresentadas para a consecução das metas definidas no item ‘Pagamento de Indenização Inicial nas Aquisições de Imóveis Rurais para Reforma Agrária’ da Ação 211B, visando evitar a ocorrência de grandes distorções entre o planejado e o efetivamente realizado.

62. **Constatação 1.1.2.1** - Não estabelecimento, pelo INCRA/PB, até o final do exercício de 2013, de cronograma para levantamento das informações sobre os imóveis desapropriados em 2013 e nos anos anteriores, para fins de registro, pela Contabilidade, em contas contábeis específicas (p. 7-8 e 26-28).

62.1 A CGU ressaltou, entretanto, que em fevereiro de 2014 a Direção Nacional do Incra elaborou um plano de ação para contabilização desses imóveis em âmbito nacional; e que, apesar de o Acórdão 557/2014-TCU-Plenário ter fixado o prazo de 3/5/2014 a 31/12/2017 para implementação das atividades de registro dos imóveis desapropriados, o monitoramento do cronograma previu a elaboração de três relatórios por parte do Incra Sede durante o exercício de 2014, os quais seriam objeto de análise pela CGU/PB, quando da verificação do atendimento das recomendações inseridas no Plano de Providências Permanente decorrente do Relatório de Auditora Anual de Contas relativo ao exercício de 2014.

62.3 Foi expedida, então, a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: acompanhe e monitore as etapas do cronograma a serem implementadas pelo Incra Sede, de modo a garantir o cumprimento das ações previstas e dos prazos estipulados para o registro de todos os imóveis sob a jurisdição do INCRA/SR-18/PB, consoante determina o subitem 9.2.6 do Acórdão TCU 557/2004-Plenário.

63. **Constatação 1.1.2.2** – Publicação parcial, pelo INCRA/PB, dos beneficiários contemplados a partir de 2008 e sem a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida no art. 19 da Lei 8.629/1993 (p. 8 e 29-32).

63.1 Após levantamento aleatório de dados de beneficiários contemplados no PNRA a partir de 2008, registrados no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), a CGU constatou que o INCRA/PB publicou dados de apenas parte dos beneficiários, mesmo assim, sem classificá-los pela ordem de preferência definida na Lei 8.629/1993, descumprindo também o subitem 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário.

63.3 Dessa constatação, resultou a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: adote providências para que seja publicada, no sítio da Autarquia na Internet, a relação de todos os beneficiários contemplados com títulos de domínio e com Contratos de Concessão de Uso emitidos a partir de 2008, informando a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida no art. 19 da Lei 8.629/1993, em atendimento à determinação contida no item 2.8 do Acórdão TCU 753/2008 - Plenário.

64. **Constatação 1.1.2.3** - Fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito do INCRA/PB (p. 8-9 e 32-34).

64.1 A CGU destacou como principais fragilidades nos controles internos administrativos relacionados ao processo em comento: a ausência de identificação dos riscos e dos pontos críticos; a ausência de rotinas para tratar os riscos e diminuir os potenciais efeitos a eles associados; a ausência de mecanismos de informação e de comunicação, a exemplo de indicadores de eficiência e de eficácia; e disfunções no processo de gerenciamento das informações sobre o público-alvo do PNRA.

64.2 A par dessas fragilidades, o órgão de Controle Interno concluiu que o INCRA/PB não dispunha de conhecimento satisfatório acerca da demanda reprimida (passivo) de beneficiários do PNRA no âmbito de sua jurisdição.

64.3 Dessa última constatação, resultaram as seguintes recomendações à UJ:

Recomendação 1: estabeleça rotinas e fluxos de controle com vistas a mitigar os riscos que possam impactar o processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no âmbito da Superintendência Regional do Estado da Paraíba/SR-18;

Recomendação 2: inste o Incra Sede para disponibilizar, a partir do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), os dados detalhados acerca de todos os candidatos e beneficiários excluídos/desvinculados por estarem fora do perfil do PNRA, especificamente no âmbito do Incra/SR-18/PB.

65. Acerca deste tópico, consideram-se as recomendações do Controle Interno adequadas para regularizar as impropriedades constatadas. Contudo, diverge-se quanto à ressalva lançada às contas do Sr. Edvaldo Pereira da Silva, chefe da Divisão de Obtenção de Terras, em face da constatação 1.1.2.3: “Fragilidades no processo de obtenção e gerenciamento de informações sobre a demanda reprimida dos beneficiários do PNRA”.

66. A uma porque se entende que a constatação merecedora de ressalva é aquela que faz menção à publicação, apenas parcial, dos beneficiários do PNRA contemplados a partir de 2008 e sem a respectiva ordem de classificação (1.1.2.2), porque contraria a determinação insculpida no subitem 2.8 do Acórdão 753/2008-TCU-Plenário, *in verbis* na sequência, sendo a constatação alusiva às fragilidades no tratamento das informações apenas instrumental:

Acórdão 753/2008-TCU-Plenário

(...)

Determinação às Superintendências Regionais do Incra:

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

67. A duas porque o agente cujas contas a CGU entendeu maculadas não integra o rol de responsáveis pelo presente processo, conforme análise procedida no item II.ii precedente.

68. Assim, de formular-se proposição para julgamento das contas do superintendente regional do INCRA/PB, e de seu substituto, regulares com ressalva, à vista da constatação de auditoria 1.1.2.2.

iv. Acompanhamento do Macroprocesso “Desenvolvimento de Projetos de Assentamento”

69. O escopo de auditoria definido para esse tópico previu a abordagem dos seguintes aspectos: i. verificação do atingimento dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação 211A – Desenvolvimento de Assentamentos Rurais; ii. identificação da forma de obtenção, atualização e sistematização dos dados apresentados sobre o déficit de infraestrutura, com intuito de avaliar a confiabilidade das informações, inclusive quanto ao alinhamento da estratégia local para enfrentar tal déficit à estratégia da Sede para provimento de infraestrutura (planejamento); iii. verificação do nível de implementação de sistemática para a cobrança dos créditos: estágio atual da implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito - SNCC e do saneamento dos processos de concessão dos créditos instalação, inclusive comprovando a aderência dos créditos instalação restabelecidos aos dispositivos

da Portaria 352/2013; e iv. confirmação dos dados e informações sobre os resultados do exercício relacionados à implantação de redes de água, formação de parcerias, implantação de poços/cisternas.

70. Reportando-se ao tema, a CGU (peça 5, p. 9-13) relatou que a Ação 211A tem por objetivo a priorização, a partir do levantamento das demandas de infraestrutura, dos projetos de assentamento a serem beneficiados com a implantação ou com a recuperação de infraestrutura, além da realização de gestão ambiental dos projetos, supervisão, fiscalização e acompanhamento das famílias assentadas, aplicação do Crédito Instalação, concessão de documentação, e demais ações visando proporcionar as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

71. Nos mesmos moldes anteriormente utilizados, seguem-se as constatações da auditoria da CGU, com referência às páginas do RAAC (peça 5):

72. **Constatação 1.2.1.2** - Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira no tocante ao item “Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais”, vinculado à Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (p. 10-11 e 36-38).

72.1 Ao confrontar os dados das execuções física e financeira do respectivo plano orçamentário, conforme quadro na p. 10, a CGU constatou que o atingimento parcial da meta física (63,75%) não guardava consonância com a execução quase total (93,5%) dos recursos financeiros. De posse desses resultados, a CGU entendeu que a UJ não foi exitosa quanto ao desempenho relativo à vistoria e avaliação para obtenção de imóveis rurais.

72.2 Reportando-se às razões que prejudicaram o desempenho, o INCRA/PB disse que o resultado da ação foi influenciado pela seca que atingia o Estado da Paraíba, da qual decorreu a decretação, pelo governo estadual, de situação de emergência em quase todos os municípios paraibanos. O quadro impediria o INCRA/PB de efetuar qualquer ação de vistoria de imóveis rurais, já que, em tese, todas teriam como resultado a improdutividade.

72.3 A título de providências para o exercício de 2014, foi relatado que a Divisão de Obtenção de Terras teria que trabalhar com a definição de metas mais realistas, considerando que persistiam as situações de emergência decretadas, sob pena de, se não o fizesse, repetirem-se os problemas vivenciados em 2013.

72.4 Dessa constatação, advieram as seguintes recomendações à UJ:

Recomendação 1: monitore e avalie, contínua e permanentemente, os resultados a serem alcançados com a execução do item ‘Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais’, vinculado à Ação 211A, redimensionando as respectivas metas física e financeira estabelecidas no Plano de Ação para sua total consecução ao final de cada exercício, de acordo com a capacidade operacional da Unidade e com a disponibilidade orçamentária;

Recomendação 2: faça gestão junto ao Incra Sede para que sejam implementados mecanismos efetivos de revisão de seu planejamento estratégico, com o objetivo de mitigar as dificuldades apresentadas para a consecução das metas definidas no item ‘Vistoria e Avaliação para Obtenção de Imóveis Rurais’ da Ação 211A, visando evitar a ocorrência de grandes distorções entre o planejado e o efetivamente realizado.

73. **Constatação 1.2.1.3** - Incompatibilidade entre a execução física e a execução financeira no tocante ao item “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”, vinculado à Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (p. 10-11 e 39-42).

73.1 A partir do cotejo entre os dados das execuções física e financeira do plano orçamentário correspondente a esse item, nos termos apresentados em quadro na p. 11, a CGU verificou serem incompatíveis, dadas suas grandezas, os percentuais de execução das metas física (111,66%) e financeira (9,51%).

73.2 A explicação para esse resultado, segundo relatou a CGU, deve-se à vinculação, no

exercício de 2013, da contabilização da execução da meta física ao número de famílias atendidas com a contratação de obras de infraestrutura e não apenas após a finalização dessas obras, como anteriormente era feito. O relatório de gestão, continuou o OCI, não apresentou demonstrativo com o número de famílias atendidas com a conclusão de obras de infraestrutura básica, mesmo sabendo-se da execução, no exercício, de restos a pagar inscritos com recursos vinculados ao referido item da Ação 211A, no montante de R\$ 3.538.466,36.

73.3 Em decorrência dessa constatação, foi expedida a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: demonstre, nos próximos Relatórios de Gestão, os resultados alcançados acerca do número de famílias atendidas com a conclusão de obras de infraestrutura básica, em decorrência de Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores e pagos no exercício correspondente à apresentação das Contas da Unidade.

74. **Constatação 1.2.1.4** - Atingimento parcial da meta física do item “Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária”, vinculado à Ação 211A - Desenvolvimento de Assentamentos Rurais (p. 10-11 e 42-45).

74.1 Partindo de informações de quadro também na p. 11, a CGU constatou, divergindo dos números trazidos pelo INCRA/PB, o atingimento apenas parcial da meta física do referido item, no tocante ao número de famílias assentadas.

74.2 O relatório de gestão do INCRA/PB informou que a meta física desse plano orçamentário previa atender 430 famílias, tendo sido atendidas 474 famílias, equivalentes a 110,23% do que fora previsto. Entretanto, segundo a CGU, desse total de 430 famílias, 200 delas deveriam ter sido beneficiadas como novos imóveis cujas desapropriações foram decretadas em 2011 e 2012, conforme pactuado no Plano de Ação 2013-2014. Porém, somente 80 famílias foram atendidas nesses termos, representando 40% da meta prevista.

74.3 Em decorrência dessa constatação, foi expedida a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: monitore e avalie, contínua e permanentemente, os resultados a serem alcançados com a execução do item ‘Cadastro, Seleção e Homologação de Famílias Beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária’, vinculado à Ação 211A, redimensionando as respectivas metas físicas e financeira estabelecidas no Plano de Ação para sua total consecução ao final de cada exercício.

75. **Constatação 1.2.2.1** – As informações apresentadas pelo INCRA/PB não representam a realidade quanto ao déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos Projetos de Assentamento (p. 12 e 45-48).

75.1 A metodologia utilizada pela CGU consistiu nas seguintes verificações: capacidade de a UJ manter atualizadas as informações relativas a todos os projetos de assentamento sob a sua jurisdição que ainda não foram consolidados; informações quanto ao déficit de infraestrutura relativas a duas microrregiões; existência de instrumento eletrônico que permitisse a consolidação das informações quanto à necessidade de infraestrutura nos projetos de assentamento; e na comparação entre a estratégia definida pelo Incra Sede no exercício de 2013 para redução do déficit de infraestrutura nos projetos de assentamento com aquela adotada no mesmo período pela Superintendência Regional.

75.2 A partir dos exames por ela procedidos, a CGU concluiu que as informações apresentadas no relatório de gestão não representavam a real situação do déficit de infraestrutura em todos os projetos de assentamento sob jurisdição do INCRA/PB. Isso porque, apesar de existirem, à época, cerca de 280 PA carentes de consolidação de infraestrutura, a UJ relatara déficit por obras de infraestrutura básica apenas para 84 projetos de assentamento.

75.3 A CGU afirmou ainda que o INCRA/PB não conseguiu alinhar sua estratégia para enfrentar o déficit de infraestrutura nos PA com a estratégia do INCRA Sede. A conclusão do OCI decorreu de informação extraída do próprio relatório de gestão, de caráter restritivo, quando a UJ

afirmou que “A definição dos Projetos de Assentamento contemplados com as obras de engenharia atendeu prioritariamente a necessidade de garantia de solução hídrica para os PA’s cujas unidades habitacionais das famílias beneficiárias estão sendo propostas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida do PNHR (Programa Nacional de Habitação Rural)”.

75.4 Daí advieram as seguintes recomendações à UJ:

Recomendação 1: realize avaliação sistemática da situação do déficit de infraestrutura básica nos Projetos de Assentamento sob a jurisdição do INCRA/SR-18/PB, registrando as informações levantadas para fins de priorização das obras a serem executadas;

Recomendação 2: inste o Incra Sede no sentido de desenvolver, no âmbito da Ação Desenvolvimento de Assentamentos Rurais, a metodologia, os instrumentos e os critérios para levantamento das necessidades de infraestrutura nos assentamentos, bem como a forma de provimento dos recursos humanos e tecnológicos para viabilizar a consecução do diagnóstico do déficit de infraestrutura.

76. **Constatação 1.2.3.3** - Ausência de informação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) quanto à assinatura do contrato de concessão de Crédito Instalação para cada beneficiário, em descumprimento à alínea “c” do inciso I do art. 3º da Portaria Incra 352/2013 (p. 12-13 e 50-52).

76.1 A partir dos exames realizados nos cinco processos constantes da amostra, a CGU constatou que três operações de crédito não atenderam aos requisitos exigidos pela Portaria Incra 352/2013, faltando-lhes informação, no sistema SIPRA, acerca dos contratos de concessão de Crédito Instalação celebrados por parte de alguns beneficiários.

76.2 Além disso, a CGU destacou que os procedimentos de gestão para cobrança do Crédito Instalação de assentados eram inadequados, uma vez que o INCRA/PB não estabelecera cronograma para o saneamento dos processos e não possuía informações sobre a quantidade de processos saneados e sua relação com o total de processos.

76.3 Dessa constatação, resultou a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: submeta ao Incra Sede, para eventual apuração de responsabilidade e, se for o caso, para devolução dos recursos, as ocorrências de indicação de restabelecimento de recursos de operações de crédito que não guardaram observância com o dispositivo da Portaria Incra nº 352/2013.

77. **Constatação 1.2.4.1** – Ausência de documentação de suporte de informação quanto à efetiva implantação de redes de água, poços e cisternas em Projetos de Assentamento, no exercício de 2013, decorrente da não emissão do Termo de Recebimento Provisório e/ou Termo de Recebimento Definitivo das obras correspondentes pelo INCRA/PB (p. 13 e 52-55).

77.1 Após analisar a documentação relacionada à conclusão das obras para implantação de redes de água, poços e cisternas nos projetos de assentamento, a CGU constatou que a meta física executada, informada no relatório de gestão, especificamente quanto ao número de famílias beneficiadas com obras de abastecimento de água, poços e cisternas concluídas com recursos do orçamento de 2013, estava divergente daquela comprovada na documentação de suporte das obras com TRP e/ou TRD expedidos pela UJ.

77.3 Ainda segundo o OCI, apesar de o INCRA/PB ter informado como meta física executada 546 famílias, foram apresentados TRP e/ou TRD de apenas oito obras, sendo sete de recuperação de açudes e uma de construção de cisterna, às quais correspondiam apenas 237 famílias atendidas.

77.4 Com vistas à regularização dessa impropriedade, foi expedida a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: proceda à emissão do Termo de Recebimento Provisório (TRP) e/ou Termo de Recebimento Definitivo (TRD) das obras efetivamente concluídas, de modo a quantificar o número de famílias beneficiadas e, por conseguinte, possibilitar a correta aferição da meta física do item ‘Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento’ da Ação 211A.

78. Com relação a este tópico, entende-se que as recomendações da CGU são adequadas para regularizar as impropriedades constatadas. Entretanto, por razão análoga à do item precedente, diverge-se quanto às ressalvas lançadas às contas do Sr. Marcos Faro Eloy Dunda, chefe da Divisão de Desenvolvimento (1.2.2.1 e 1.2.4.1), porque, conforme análise efetuada em tópico específico (II.ii), o referido agente não integra o rol de responsáveis do presente processo.

79. Nesses termos, de propugnar-se, em consonância ao OCI, pelas ressalvas decorrentes das constatações 1.2.2.1, 1.2.3.3 e 1.2.4.1, porém restringindo-as ao julgamento das contas do superintendente regional do INCRA/PB e do seu substituto.

v. Gestão de Pessoas

80. O escopo de auditoria preocupou-se aqui com a avaliação da adequabilidade da força de trabalho da superintendência regional frente às suas atribuições, relacionando-a à estratégia adotada para recomposição de pessoal e com a verificação de ocorrências apuradas pelas trilhas de auditoria de pessoal.

81. Na avaliação da CGU (peça 5, p. 13-15), a força de trabalho existente no INCRA/PB, durante o exercício de 2013, não atendia plenamente às atividades da UJ. Foi identificada uma concentração de servidores na área meio (40% deles), considerando como tal o Gabinete da Superintendência e a Divisão de Administração, e, por conseguinte, uma carência de servidores na área finalística da UJ. Seria necessária uma redistribuição de servidores, sobretudo para incrementar o quadro da Divisão de Desenvolvimento, onde havia cerca de trezentos projetos de assentamento, os quais perfaziam aproximadamente dezesseis mil famílias a serem atendidas.

82. Após analisar dados do sistema SIAPE, a CGU constatou possíveis impropriedades ou irregularidades em quatro registros (p. 15). Três das ocorrências foram regularizadas no próprio exercício, enquanto a outra, após esclarecimento da unidade, foi considerada regular, conforme a situação funcional do servidor.

83. Nos termos já assinalados no item II.i desta seção, o relatório de gestão do INCRA/PB deixou de especificar a distribuição dos servidores nos postos avançados da UJ; não apresentou informações concretas sobre as estratégias de atuação ou resultados de ações voltadas para a melhoria do clima organizacional e para a capacitação dos servidores; e ainda, apesar de os demonstrativos revelarem diferença significativa entre egressos e ingressos no exercício, bem como perspectivas de novas aposentadorias, a UJ absteve-se de relatar sobre suas estratégias para recomposição da força de trabalho.

84. À vista da análise efetuada, mostra-se oportuno recomendar à UJ que observe, quanto possível as regras para elaboração do relatório de gestão, de modo que as informações solicitadas sejam de fato contempladas no documento.

vi. Avaliação da Gestão das Transferências mediante convênio

85. Nesse tópico, o escopo de auditoria voltou-se para o exame dessas transferências, porém circunscrito à Ação “Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento”.

86. Segundo relatado pela CGU (peça 5, p. 15-16), o INCRA/PB não celebrou, durante o exercício de 2013, transferências mediante convênio ou termos assemelhados. De um total de 22 convênios registrados no SIAFI, dezessete estavam inadimplentes, dois com inadimplência suspensa, dois adimplentes e um baixado (concluído).

87. Sobre esse tema, impõe destacar-se trecho do Parecer da AUD (peça 4, p. 8), no qual a auditoria interna da UJ lançou ressalvas aos demonstrativos contábeis do exercício, ressaltou ações de regularização em andamento e informou sobre o monitoramento dos resultados pela SecexAmb do TCU:

Os demonstrativos Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dispostos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal- SIAFI, **refletem a situação da Unidade, exceto pela** ausência dos registros da totalidade dos bens imóveis adquiridos para fins de reforma agrária, reavaliação de bens, contabilização da provisão para devedores duvidosos dos beneficiários de créditos e a **situação dos recursos descentralizados por meio de convênios, especialmente sobre a análise e aprovação das prestações de contas dos instrumentos com vigência encerrados**, mencionando inclusive a evolução dos mesmos. No entanto, convém ressaltar que **essas ressalvas estão sendo objeto de ações de regularização** pelas Diretorias de Gestão Administrativa - DA, de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD e de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento - DT e conta com o envolvimento das Superintendências Regionais. **Tais ações estão sendo monitoradas pela SecexAmb/TCU**, por meio de Planos de Ação e acompanhamento pela Auditoria Interna.

88. A par dessas informações, deixa-se de propugnar pela expedição de ciência à unidade. Sem prejuízo, entretanto, de formular-se proposição com vistas ao encaminhamento da matéria ao conhecimento da SecexAmb, à vista do monitoramento ao qual se referiu o INCRA/PB.

vii. Avaliação do Controle Contábil de Imóveis Desapropriados

89. O escopo de auditoria acertado entre o TCU e a CGU previu a identificação do plano de ação adotado pelo INCRA/PB e a avaliação do grau de implementação das medidas adotadas pela UJ com vistas ao atendimento das determinações exaradas pelo subitem 9.2.6 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário:

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, **determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária** que, no prazo de 180 dias:

(...)

9.2.6. adote, para fins de aplicação do Princípio da Oportunidade, previsto no art. 6º da Resolução CFC nº 750, de 29/12/1993, e dos arts. 83, 87, 94 e 107 da Lei nº 4.320/64, as medidas cabíveis para a **inclusão dos imóveis desapropriados em seu Balanço Patrimonial**, considerando que:

9.2.6.1 os imóveis desapropriados que ainda lhe pertencem devem ser registrados em contas específicas do ativo real, que discriminem a natureza desses imóveis (gleba, galpão, etc.);

9.2.6.2. os imóveis já transferidos aos assentados, que podem reverter ao seu domínio, em decorrência de cláusulas contratuais de reversão, devem ser registrados em contas específicas do ativo compensado, com indicação dos beneficiários;

9.2.6.3. os investimentos e inversões financeiras nos imóveis destinados à reforma agrária devem ser registrados nas contas dos respectivos imóveis;

90. A fim de atendê-lo, a CGU considerou duas questões de auditoria (peça 5, p. 16-17): uma voltada para a fidedignidade dos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária, em atenção às determinações do acórdão desta Corte; e outra relacionada ao cumprimento do cronograma estabelecido para tais registros contábeis.

91. A metodologia consistiu na análise de informações sobre a execução do cronograma adotado pela UJ para registro dos imóveis desapropriados, extraídas do relatório de gestão, em confronto com a Relação de Imóveis Desapropriados para fins de Reforma Agrária, fornecida pela unidade, e com os registros contábeis do SIAFI.

92. Os exames constataram que os imóveis desapropriados para reforma agrária não se encontravam registrados nas contas contábeis específicas do Ativo, consoante as determinações do Acórdão TCU 557/2004 - Plenário.

93. Por outro lado, a CGU ressaltou que apesar de a UJ não ter estabelecido, até o final do exercício de 2013, um cronograma para contabilização desses imóveis, em fevereiro de 2014 teria sido elaborado, pela direção do INCRA, um plano de ação de âmbito nacional para tal fim, com a definição de prazos, de etapas e de setores responsáveis pela implementação das ações previstas.

94. Segundo relatou o próprio INCRA/PB, conforme já noticiado no item II.i precedente, os imóveis desapropriados foram tratados em reunião com o TCU, quando teria sido ratificado um plano de ação com vistas à contabilização de todos eles. Entretanto, à vista da complexidade do tema, a implementação das ações vinha sendo tratada diretamente pela Sede do INCRA, com anuência desta Corte.

95. Do referido plano de ação (p. 45-47 do relatório de gestão) constam as deliberações do TCU, as ações a serem implementadas, os prazos para implementação, os responsáveis pelas medidas e comentários do gestor. O documento faz referência ao Ofício 0001/2014-TCU/SecexAmbiental, de 8/1/2014 (TC 016.574/2013-3), como a referendar as afirmações do gestor quanto à participação e anuência desta Corte nas tratativas sobre a matéria.

96. Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que o Parecer da Auditoria Interna do INCRA lançou ressalva sobre os demonstrativos contábeis também quanto à ausência de contabilização desses imóveis, *in verbis*:

Os demonstrativos Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, dispostos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal-SIAFI, **refletem a situação da Unidade, exceto pela ausência dos registros da totalidade dos bens imóveis adquiridos para fins de reforma agrária, [...]**.

97. A CGU associou a esse tópico a **Constatação 2.1.1.1** - Desconformidades nos registros contábeis dos imóveis desapropriados para fins de Reforma Agrária sob a jurisdição do INCRA/PB (p. 16-17 e 55-58).

97.1 Ali ficou registrado que os imóveis desapropriados no âmbito da UJ não estavam registrados nas contas contábeis específicas do Ativo para controle dos Bens Imóveis para fins de Reforma Agrária; que os imóveis desapropriados com tal finalidade, ainda pertencentes ao INCRA, não se apresentavam devidamente individualizados em contas correntes específicas, por tipo e natureza do imóvel; e que o balancete de dezembro de 2013 ainda não registrava em conta específica do ativo compensado os imóveis transferidos aos assentados, mas sujeitos à reversão de domínio ao INCRA.

97.2 Dessa constatação, resultaram as seguintes recomendações à UJ:

Recomendação 1: realize o gerenciamento eficiente das informações acerca dos imóveis desapropriados para fins de Reforma Agrária sob a jurisdição do INCRA/SR-18/PB, de modo a possibilitar o registro fidedigno dos seus valores nas contas contábeis específicas do SIAFI;

Recomendação 2: efetue os lançamentos contábeis pertinentes no SIAFI, para registro de todos os imóveis desapropriados sob a jurisdição do Incra/SR-18/PB, de modo a evidenciar o saldo atualizado nas contas específicas do Balancete da Unidade.

98. As informações coletadas conduzem, em primeira análise, à caracterização de descumprimento da determinação do TCU. Entretanto, pelo que foi relatado, a regularização dos saldos contábeis desses imóveis vem sendo tratada de forma centralizada, entre o Incra/Sede e a SecexAmb desta Corte.

99. Ademais, conquanto tenham sido estabelecidos critérios de auditoria para verificar em que grau o INCRA/PB havia implementado as medidas determinadas pelo Acórdão 557/2004-TCU-

Plenário, a deliberação não se referiu especificamente a qualquer superintendência regional, mas à unidade como um todo.

100. Assim, ao tempo que se ratifica as recomendações da CGU, propõe-se o encaminhamento da matéria à SecexAmb, para que, se for o caso, se pronuncie quanto a possíveis providências a serem adotadas pelas superintendências regionais do INCRA com vistas ao cumprimento das determinações do subitem 9.2.6 do Acórdão 557/2004-TCU-Plenário.

viii. Estrutura de Governança e de Autocontrole da Gestão

101. Ficou acertado como escopo da auditoria da CGU, a avaliação do funcionamento do Sistema de Controles Internos Administrativos sobre: as informações do público alvo do PNRA e a estratégia para atendimento da demanda reprimida; o Crédito Instalação, com relação à sistemática para cobrança e implantação do Sistema Nacional de Cobrança de Crédito (SNCC); a gestão das transferências voluntárias; e o atendimento a recomendações e determinações dos órgãos de Controle Interno e Externo.

102. A CGU selecionou para exames a área de gestão de obtenção de recursos fundiários, implantação e desenvolvimento de projetos de assentamentos (PNRA e Crédito Instalação), bem como o monitoramento das recomendações do órgão de Controle Interno (peça 5, p. 18-19).

103. Sobre os controles internos foram constatadas as seguintes fragilidades, classificadas a partir dos elementos que compõem o sistema:

Elemento	PNRA	Crédito Instalação
Ambiente de controle	Dependência do Incra Sede para capacitação dos PNRA	Ausência de regulamentação dos termos previstos na Medida Provisória 636/2013
Avaliação de risco	Ausência de diagnóstico dos riscos; ausência de identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos; ausência de medidas para mitigar os riscos	Ausência de diagnóstico dos riscos; ausência de identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos; ausência de medidas para mitigar os riscos
Procedimentos de controle	Ausência de obtenção de relatórios no SIPRA sobre candidatos desvinculados no âmbito da UJ	Descumprimento dos critérios de restituição dos recursos de Crédito Instalação às contas correntes bloqueadas vinculadas, conforme determinado pela Portaria Incra 352/2013
Informação e comunicação	Ausência de indicadores de eficiência e de eficácia no processo de obtenção e gestão das informações sobre o público alvo do programa	Ausência de orientação emanada do Incra Sede estabelecendo cronograma para consecução das etapas necessárias à cobrança dos créditos concedidos
Monitoramento	Conhecimento inexato sobre a demanda reprimida do público alvo do programa	Ausência de homologação do módulo cobrança operacionalizado pelo SNCC)

104. Acerca das recomendações do Controle Interno, a CGU destacou como negativo (p. 19) o monitoramento conduzido pela UJ. Segundo ali relatado, com informações trazidas do quadro nas p. 17-18 do RAAC, o INCRA/PB deixou de atender a 53% das recomendações originárias do Relatório de Auditoria referente à avaliação da gestão do exercício de 2012, inclusive tendo sido reincidente no descumprimento dos prazos para cadastramento dos procedimentos administrativos disciplinares no Sistema CGU-PAD.

105. Desses exames, decorreram as seguintes constatações de auditoria:

106. **Constatação 3.1.1.1** – Descumprimento parcial de recomendações da CGU que tratam da não execução de contratos e da não instauração de Tomadas de Contas Especial com impacto potencial na gestão da Unidade (p. 17-19 e 58-63).

106.1 Dessa constatação, decorreu a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: implemente as recomendações ainda pendentes de atendimento, referentes aos seguintes itens do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305876/2013 e constantes da Nota Técnica nº 2.837/2013, de 19/12/2013: 2.1.1.1, 2.1.1.2, 3.1.1.1, 4.1.2.1, 5.1.1.2, 5.1.1.4, 5.1.1.5 e 5.3.1.1.

107. **Constatação 3.2.1.1** - Reincidência no descumprimento dos prazos para cadastramento dos procedimentos administrativos disciplinares no Sistema CGU-PAD (p. 18 e 64-66).

107.1 A CGU constatou que seis processos instaurados pela UJ no exercício de 2013 foram cadastrados intempestivamente no Sistema CGU-PAD. E que a unidade é reincidente quanto ao atraso no cadastramento e na atualização das informações referentes aos procedimentos disciplinares.

107.2 Ainda sobre o tema, o OCI ressaltou que, embora o INCRA/PB tenha providenciado a inclusão desses processos no Sistema CGU-PAD no curso dos trabalhos de auditoria, o prazo para cadastro dos processos é de trinta dias, a contar da data da ocorrência, conforme estabelecido no § 3º do art. 1º da Portaria CGU 1.043/2007.

107.3 Diante do que foi constatado, a CGU expediu a seguinte recomendação à UJ:

Recomendação 1: cadastre, tempestivamente, e mantenha atualizados os registros no Sistema CGU-PAD da totalidade dos processos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, conforme estabelecido no § 3º do art. 1º da Portaria CGU 1.043/2007.

108. Sobre esse tópico, entende-se que as recomendações do Controle Interno são adequadas para regularizar as impropriedades constatadas. Diverge-se porém, pelas razões expostas no item II.ii precedente, quanto à ressalva apontada às contas do Sr. José Antônio de Queiroz, chefe da Divisão de Administração, pelo descumprimento de recomendações da CGU (constatação 3.1.1.1).

109. Entende-se que a ressalva em comento deve atingir as contas do superintendente regional do INCRA/PB e do seu substituto, únicos agentes integrantes do rol de responsáveis do presente processo.

110. Sobre as determinações desta Corte, a CGU relatou (peça 5, p. 17) que não houve, no exercício de 2013, determinações para que o órgão de Controle Interno examinasse algum aspecto específico sobre a gestão da unidade.

ix. Outras Determinações do TCU

111. Conforme já relatado no item III desta seção, as deliberações que apreciaram as contas do INCRA/PB relativas ao exercício de 2010 e 2011 contemplaram as seguintes determinações:

111.1 Acórdão 4058/2013-TCU-1ª Câmara (contas do exercício de 2010):

9.2. determinar à Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária na Paraíba que, em atendimento ao disposto na Portaria STN 564/2004, atualizada pela Portaria STN 467/2009, pela Portaria STN 406/2011 e pela Portaria STN 437/2012, constitua e contabilize, dentre as rubricas de valores recebíveis, provisão para crédito instalação de liquidação duvidosa;

9.6. determinar à Secex-PB que: (...) 9.6.2. analise, na instrução das contas do exercício de 2011 e seguintes, se houver, a observância do item 9.2 deste acórdão;

111.2 Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara (contas do exercício de 2011):

1.8. Determinar à Secex/PB que verifique, nas contas subseqüentes da unidade, o atendimento às recomendações do Controle Interno com vistas à atualização do valor do imóvel próprio nacional sob a responsabilidade da unidade, à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia e à realização de despesas não excepcionais por meio de suprimentos de fundos.

112. O INCRA/PB foi cientificado da determinação para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa em setembro de 2013 (peças 19 e 24 do TC 026.532/2011-5). No relatório de gestão (peça 3, p. 104), a UJ limitou-se a informar que havia tomado conhecimento da deliberação e que estava adotando as providências necessárias para o pleno cumprimento das “recomendações”. Não houve, porém, qualquer informação acerca dos prazos e das medidas estabelecidas para atendimento da determinação.

113. À falta de tais esclarecimentos, propõe-se expedir determinação ao órgão de Controle Interno para que verifique, nas contas subsequentes da UJ, o atendimento à determinação proferida pelo subitem 9.2 do Acórdão 4058/2013-TCU-1ª Câmara. Por ora, entende-se não haver razão para imposição de ressalva às contas dos responsáveis pela implementação dessa medida. Para tanto, considera-se que não houve tempo suficiente para atendimento da determinação ainda no exercício de 2013.

114. Com relação à determinação expedida a esta Secretaria pelo Acórdão 2607/2013-TCU-2ª Câmara, o RAAC (peça 5, p. 59-63) contemplou o resultado de análise acerca da implementação, pelo INCRA/PB, das recomendações do órgão de Controle Interno. Ali foram relacionadas todas as recomendações expedidas quando da avaliação da gestão da unidade no exercício de 2012, dentre as quais aquelas referidas pela deliberação desta Corte, com exceção da realização de despesas não excepcionais por intermédio de suprimentos de fundos.

115. No tocante à atualização do valor do imóvel próprio nacional sob a responsabilidade da UJ, a CGU relatou que os procedimentos para o pleno atendimento à recomendação estão sendo todos providenciados. Na última informação fornecida, o INCRA ressaltou que a regularização dependia de procedimentos de outros órgãos, a exemplo da Prefeitura de João Pessoa e da Delegacia do Patrimônio da União, os quais já haviam sido instados para adotarem as providências de suas alçadas.

116. Quanto à adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações de obras e serviços de engenharia, que a rotina já vinha sendo observada nos editais lançados pelo INCRA/PB, tendo sido citado como exemplo pela CGU o Edital 07/2013.

117. Mesmo não tendo havido informação sobre a realização de despesas não excepcionais por meio de suprimentos de fundos, entende-se que a unidade vem adotando as medidas necessárias à implementação das recomendações em comento, cujo monitoramento continua sendo realizado pelo Controle Interno, sem prejuízo do acompanhamento desta Corte nas contas subsequentes do INCRA/PB.

CONCLUSÃO

118. A avaliação da conformidade das peças processuais e a análise do mérito processual revelaram que o INCRA/PB deixou de observar, sob alguns aspectos, a forma e o conteúdo do relatório de gestão, do rol de responsáveis e do parecer da auditoria interna. Com relação a tais tópicos, tratados nos itens II e IV da seção exame técnico, as proposições são de expedir-se ciência e recomendação à unidade.

119. Também foram constatados atrasos no atendimento das determinações do TCU e das recomendações do Controle Interno. Sobre as determinações desta Corte, as informações dão conta de que as medidas para implementação estão sendo adotadas pela administração central do INCRA, com planos de ação ratificados e acompanhados pela SecexAmb do TCU. À vista desses esclarecimentos, propôs-se levar as matérias ao conhecimento daquela UT.

120. Com relação às constatações de auditoria da CGU e às recomendações que lhes foram associadas, entendeu-se, via de regra, pela adequabilidade dos encaminhamentos com vistas à regularização das situações detectadas. Divergiu-se, porém, quanto à responsabilização de agentes não integrantes do rol de responsáveis do processo.

121. Assim, considerando a análise realizada e a opinião da Controladoria-Geral da União, propõe-se julgar regulares com ressalva as contas do Sr. Cleofás Ferreira Caju, CPF 507.462.194-15, e da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, CPF 094.967.932-15, dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 16, inciso II, e 18 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 208 do Regimento Interno do TCU, em face das impropriedades verificadas em suas gestões (item IV, iii [63], iv [75, 76 e 77] e viii [106]).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

122. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que sejam julgadas regulares com ressalva em face das falhas adiante apontadas as contas do Sr. Cleofás Ferreira Caju, CPF 507.462.194-15, e da Sra. Maria de Fátima Leite Nunes, CPF 094.967.932-15, dando-lhes quitação:

i. publicação parcial, pelo INCRA/PB, dos beneficiários contemplados a partir de 2008 e sem a respectiva ordem de classificação, conforme a preferência definida no art. 19 da Lei 8.629/1993;

ii. as informações apresentadas pelo INCRA/PB não representam a realidade quanto ao déficit de infraestrutura necessária para consolidação e emancipação dos Projetos de Assentamento;

iii. ausência de informação no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA) quanto à assinatura do contrato de concessão de Crédito Instalação para cada beneficiário, em descumprimento à alínea “c” do inciso I do art. 3º da Portaria Incra 352/2013;

iv. ausência de documentação de suporte de informação quanto à efetiva implantação de redes de água, poços e cisternas em Projetos de Assentamento, no exercício de 2013, decorrente da não emissão do Termo de Recebimento Provisório e/ou Termo de Recebimento Definitivo das obras correspondentes pelo INCRA/PB; e

v. descumprimento parcial de recomendações da CGU que tratam da não execução de contratos e da não instauração de Tomadas de Contas Especial com impacto potencial na gestão da Unidade;

b) determinar à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que verifique, nas contas subsequentes do INCRA/PB, o atendimento à determinação proferida pelo subitem 9.2 do Acórdão 4058/2013-TCU-1ª Câmara (IV.ix);

c) recomendar ao INCRA/PB, encaminhando-lhe cópia da presente instrução juntamente com a deliberação que vier a ser proferida, para que observe as orientações quanto ao teor e ao conteúdo requeridos para elaboração do relatório de gestão (IV.ii e IV.v);

d) cientificar o INCRA/PB de que as orientações que disciplinam o processo de prestação de contas perante esta Corte devem ser fielmente observadas, e ressaltar que as peças eventualmente em desacordo com as formas e os conteúdos definidos poderão ser devolvidas à unidade ou ao órgão de controle interno, para realização dos ajustes necessários, com fixação de novo prazo para reapresentação da peça corrigida, sob pena de, nos termos do inciso II do art. 3º da DN-TCU 132/2013, aplicação de multa aos responsáveis em caso de não regularização (II.i, II.ii, II.iii, IV.i);

e) levar ao conhecimento da SecexAmb os procedimentos informados pelo INCRA/PB para regularização das transferências mediante convênios e dos saldos contábeis dos imóveis desapropriados, à vista de informação de que aquela unidade técnica estaria acompanhando, de forma centralizada, a implementação das medidas necessárias para o deslinde das matérias (IV.vi e IV.vii).

SECEX-PB/2ª DT, em 28/9/2015.

(Assinado eletronicamente)



Fernando Castelo Branco Craveiro
AUFC – Mat. 3435-5