

Benefícios da Auditoria

Benefícios

Os principais benefícios da auditoria são percebidos nos seguintes pontos:

- melhoria na organização administrativa;
- melhoria nos controles internos;
- melhoria na forma de atuação;
- incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas;
- elevação no sentimento de cidadania da população;
- redução do sentimento de impunidade;
- fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo; e
- fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Judiciário.

Economia e Ganhos

Para fins de cálculo de economias e ganhos consideramos que o servidor do Inbra tenha um custo médio mensal de R\$ 4.500,00, um custo por dia útil de R\$ 205,00 e o valor de diária de R\$ 102,00. Assim, encontramos os seguintes itens:

Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos

Levantamos haver cerca de 100 TCEs relacionadas ao Inbra no TCU e 375 processos aguardando a instauração de TCE no Inbra, com o fortalecimento da Auditoria Interna da Autarquia, estimamos que essa quantidade pode ser reduzida em 50%. Cada TCE tem duração de cerca de seis meses e envolve três servidores. **Isso trará um benefício de R\$ 19.237.500,00.**

$$475(\text{TCEs}) \times 50\% \times 3(\text{servidores}) \times 4.500 (\text{salário}) \times 6 (\text{duração}) = 19.237.500,00$$





TEMA DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA 3 – REFORMA AGRÁRIA

Auditoria Interna do Incra

TC 007.591/2009-8

Fiscalis 367/2008

Ministro Relator: WEDER DE OLIVEIRA.

Modalidade: Auditoria Operacional.

Ato originário: Deliberação Constante do Despacho de 12/03/2008 do Secretário da Secretaria-Geral de Controle Externo, proferido nos Autos do TC 004.914/2008-9.

Objetivos:

Linhas de Atuação “Auditoria Interna” e “Sistemas da Informação”: traçar perfil das principais ações desenvolvidas na área de Auditoria Interna com vistas a Estabelecer condições mínimas para que as determinações do Tribunal de Contas da União – TCU sejam acompanhadas pelos órgãos de fiscalização (Auditoria Interna - AUD, Controladoria Geral da União - CGU e TCU); viabilizar a atuação preventiva da AUD; viabilizar o acesso aos sistemas específicos pelos agentes de controle; aumentar a segurança quanto à qualidade dos dados; e aumentar a segurança dos dados constantes principalmente no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra.

Ato de designação: Portaria de Fiscalização nº 696, de 6 de agosto de 2008.

Autorização de criação de processos apartados por meio do Despacho de fl. 6.

Período de realização - planejamento: 04/08/2008 a 29/08/2008;

execução: 01/09/2008 a 19/09/2008;

relatório: 03/11/2008 a 28/11/2008, 19/01/2009 a 13/02/2009 e 23/3/2009 a 3/4/2009

Composição da equipe nas fases de planejamento, execução e relatório:

Analista	Matrícula	Lotação
Aderbal Amaro de Souza	5610-3	8ª Secex
Paulo Vinícius Menezes da Silveira	4594-2	8ª Secex
Daniel Moreira Guilhon	7668-6	Sefti
Renan Bezerra Milfont	7689-9	5ª Secex
Tiago Modesto Carneiro Costa	6583-8	8ª Secex
Wanessa Carvalho Amorim Melo	5061-0	8ª Secex

Unidades: Ministério do Desenvolvimento agrário – MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra.

Vinculação no TCU: 8ª Secretaria de Controle Externo.

Responsáveis: **Nome:** Rolf Hackbart
Cargo: Presidente do Incra



CPF: 266.471.760-04

Período: desde 03/09/2003

Nome: Guilherme Cassel

Cargo: Ministro de Estado do Ministério do Desenvolvimento Agrário

CPF: 303.570.800-25

Período: desde 27/06/2006

Benefícios da Auditoria: R\$ 19.237.500,00

Resumo

A presente Auditoria Operacional na Auditoria Interna do Incra teve como precedente o Levantamento de Auditoria (TMS-5 - TC 030.234/2007-8), realizado para conhecer os programas e ações da Reforma Agrária, para identificar a operacionalização desses programas, os envolvidos no processo e os recursos orçamentários destinados para a formulação de um diagnóstico que permitisse a definição de auditorias a serem realizadas nessa área de atuação governamental.

Aquele trabalho identificou que o TCU deveria atuar prioritariamente com os seguintes temas relacionados ao Incra: Auditoria Interna – AUD, Tecnologia da Informação - TI; Ordenamento Fundiário, Relação de Beneficiários da Reforma Agrária, Obtenção de imóveis, Implantação de Projetos de Assentamento, Sustentabilidade dos Projetos de Assentamento, Retomada de Lotes irregularmente ocupados e Gestão de Convênios. Inicialmente, decidiu-se por atuar nas áreas de Ordenamento Fundiário, Auditoria Interna e Tecnologia da Informação.

As ações de *Auditoria Interna e TI* foram escolhidas com o intuito de melhorar a articulação entre o Incra e os Órgãos de Controle e aperfeiçoar os trabalhos de TI, para dar maior força à primeira e robustecer as ações da segunda. Isso para que as intervenções da AUD e nas ações de TI facilitem e dêem fidedignidade à atuação da Área Fim da Autarquia e possibilitem o devido monitoramento das deliberações emanadas do Controle Interno e Externo.

O tema *Ordenamento Fundiário* foi também selecionado, visando a adequar essa linha de atuação à real importância que a atividade possui no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, por ser a atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da atividade de Obtenção de Imóveis Rurais para a Reforma Agrária, esta que é a ação mais onerosa do Programa.

Considerando que as áreas de Auditoria Interna e de TI impactam de maneira decisiva no controle e na garantia de boa execução dos trabalhos em todas as áreas de negócio da Autarquia, e considerando que anualmente o Tribunal faz a análise da Gestão dos Recursos geridos pela Instituição nos Processos de Prestação de Contas, este trabalho, bem como os trabalhos nas áreas de TI e de Ordenamento da Estrutura Fundiária foram conduzidos em concomitância com a análise das prestações de contas do Incra dos Exercícios de 2006 e 2007 (TC's 020.036/2007-8 e 021.332/2008-8).

Desta maneira, os documentos produzidos a partir destes processos se constituem numa Auditoria de Governança Corporativa, que abordou grande parte do conjunto de processos, costumes, políticas, leis e normativos internos que regulam a maneira como a Autarquia é dirigida, administrada e controlada, de maneira sistêmica, considerando as principais áreas de negócio do Incra.

O objetivo do trabalho na área de Auditoria Interna, tratado no presente processo, foi o de identificar as causas das deficiências apontadas no TMS-5 e eventuais oportunidades de melhoria em cada área de atuação, de forma a expedir recomendações e determinações destinadas a fortalecer a atuação do Departamento de Auditoria Interna, aumentar a qualidade das informações geradas na Autarquia e garantir o adequado cumprimento das metas institucionais traçadas pela direção da Instituição.

A metodologia do trabalho contou com a aplicação de questionários presenciais e eletrônicos com respostas abertas e fechadas; técnicas de amostragem; benchmarking; análise documental; mapeamento de processos e de produtos; entre outras técnicas de auditoria.

Afiguraram-se como principais achados de auditoria:

- a. subordinação da AUD ao Gabinete da Presidência no Organograma Institucional, ao invés de estar sob a mais alta unidade da estrutura (Conselho Diretor);

- b. insuficiência de treinamento, de rotinas de trabalho, de padrões para o desempenho das atividades da equipe técnica, grande rotatividade e evasão de profissionais capacitados do Departamento responsável;
- c. fragilidade nos Controles Internos das Superintendências;
- d. falta de acompanhamento e fiscalização por parte do Controle Interno, nos Convênios firmados pelas Superintendências resultando em: dificuldade em analisar os Planos de Trabalho apresentados quando da intenção de firmar Convênios com as SRs do Incra e dificuldade de recepção e análise de Prestações de Contas de Convênios firmados pelas Superintendências;
- e. dificuldade em manter organizado e atualizado o acervo patrimonial das SRs;
- f. foco das atividades do Departamento privilegia ações de responsabilização, atendimento de demandas CGU e TCU, em detrimento da promoção de ações de prevenção da ocorrência de impropriedades, o que tem se mostrado ineficaz;
- g. não utilização dos principais sistemas corporativos informatizados do Incra;
- h. pouca representatividade e legitimidade perante os demais servidores e gestores da Autarquia;
- i. pouco enfoque das ações previstas no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) nas áreas finalísticas do Órgão, além de poucas inspeções em SRs do Incra; e
- j. baixa aderência entre a programação (PAINT) e os resultados constantes no Relatório Anual de Auditoria Interna (RAINT).

As principais soluções propostas neste trabalho estão ligadas à ações de reestruturação das rotinas e padrões de trabalho da Auditoria Interna, mudanças regimentais na estrutura organizacional da Autarquia, inserção de mecanismos de aproximação do Departamento de Auditoria Interna com as Superintendências Regionais, além de melhorias no Planejamento, Execução e Controle das atividades da AUD.

Espera-se que com a adoção das medidas propostas sejam obtidos os seguintes benefícios:

- a. conferir legitimidade e fortalecer a estrutura responsável pelo bom andamento dos Controles Internos na Autarquia;
- b. criar instrumentos mínimos necessários à consecução de seus objetivos, além de disciplinar e nivelar o desempenho dos profissionais da área;
- c. assegurar razoável nível de certeza na consecução das diretrizes da Autarquia e no acompanhamento das SRs, já que o sucesso das ações de reforma agrária e ordenamento fundiário está intimamente ligado com o desempenho operacional dessas unidades;
- d. conferir transparência quanto aos indicadores operacionais da Autarquia;
- e. propiciar aumento da eficácia na prevenção dos desvios financeiros e dos desvios de conduta operacional relatados nos Relatórios de Auditoria de Gestão da SFC;
- f. favorecer diminuição da instauração de PADs e TCEs em decorrência do aumento em prevenção;
- g. assegurar exatidão, segurança e tempestividade dos dados informatizados dos sistemas corporativos do Incra;
- h. assegurar representatividade e legitimidade da AUD perante os gestores e servidores do Incra;
- i. possibilitar a utilização da AUD como ferramenta gerencial por parte dos gestores da Autarquia;
- j. assegurar a exatidão aos indicadores operacionais e nos demais dados divulgados pela Entidade;
- k. permitir a utilização do PAINT como ferramenta efetiva de planejamento dos trabalhos da Auditoria Interna; e



1. favorecer maior aderência entre as ações planejadas e as efetivamente cumpridas em cada exercício pela AUD.

Glossário

Auditoria Interna: a auditoria interna constitui o conjunto de procedimentos técnicos que tem por objetivo examinar a integridade, adequação e eficácia dos controles internos e das informações físicas, contábeis, financeiras e operacionais da Entidade.

Auditoria Operacional: a auditoria operacional é o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia. (Araújo 2001, p.34)

Capacitação: tornar capaz, habilitar; meio pelo qual transitam informações que enriquecem experiências e conhecimentos, formando capacidades locais. Sob esta ótica deve ser sempre um processo permanente de capacitação em gestão, organização e tecnologias nos assentamentos, na busca de maior aproveitamento de seus recursos naturais e produtivos e acesso aos serviços de comercialização e abastecimento, saúde, educação, cultura e lazer (BID, Programa de Consolidação e Emancipação (auto-suficiência) de Assentamentos Pac. Regulamento Operativo. 2000).

Georreferenciamento: descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo contendo as coordenadas dos vértices definidores dos seus limites, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Incra" (art. 176, § 4º, da Lei 6.015/75, com redação dada pela Lei 10.267/01).

Governança Corporativa: é abordada neste trabalho como sendo o conjunto de processos, costumes, políticas, leis e normativos internos que regulam a maneira de planejar, executar e controlar adotada na Autarquia, visando assegurar transparência e segurança à sociedade e aos clientes dos processos e produtos gerados pela Instituição.

Grilagem de Terras: apropriação indevida de terras públicas, por meio de falsificação de documentos o que facilita a especulação imobiliária, venda ilegal de madeira e lavagem de dinheiro.

Módulo Rural: O módulo rural, calculado para cada imóvel a partir dos dados constantes no cadastro de Imóveis Rurais no SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural) gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e expresso em hectares, é considerada uma unidade de medida que permite estabelecer uma comparação mais adequada entre os imóveis rurais, pois leva em consideração outros atributos do imóvel, além de sua dimensão.

Módulo Fiscal: O módulo fiscal é uma unidade de medida, expressa em hectare, fixada para cada município, instituída pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que leva em conta: tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com a exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; conceito de propriedade familiar.

Ordenamento da Estrutura Fundiária (definição controversa): para fins deste trabalho utilizou-se a definição de processo de conhecimento, organização, regularização e gerenciamento da Malha Fundiária Nacional, por meio de georreferenciamento das terras da União e de particulares, com a devida certificação de propriedades e de manutenção de um Cadastro de Imóveis Rurais.

O Incra é o responsável por essa tarefa executando-a por meio de zoneamento do País em regiões homogêneas, considerando as características sócio-econômicas e as da estrutura agrária, definindo critérios para a fixação da fração mínima de parcelamento e do módulo fiscal. Elabora estudos sobre a estrutura fundiária, mercados de terras, controle do arrendamento, posse e aquisição de imóveis rurais por estrangeiros.

É, também, responsável pela atualização do SNCR, e, por fim, promove a certificação de imóveis rurais, identificando-os para impedir a superposição de registros imobiliários



Parcela Mínima: É a menor área em que um imóvel rural pode ser desmembrado, em cada município. Corresponde ao módulo de exploração hortigranjeira das respectivas Zonas Típicas de Módulo - ZTM A, B, C e D. Ao ser parcelado o imóvel rural para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior à fração mínima de parcelamento (FMP).

Projeto de Assentamento: – projeto de intervenção que visa à criação de um Assentamento Rural Sustentável para a viabilização da reforma agrária.

Sustentabilidade - relativa permanência e durabilidade dos benefícios gerados, permitindo a sua reprodução ao longo do tempo, promovendo equidade, assegurando a eficiência econômica com uma melhoria substantiva da qualidade de vida e procurando, ao mesmo tempo, a conservação e renovação dos recursos naturais.

Terras Devolutas: são terrenos públicos que nunca pertenceram a particulares mesmo estando ocupadas. O termo devolutas relaciona-se com a decisão de devolução desta terra para o domínio público ou não, dependendo de ações denominadas discriminatórias. A Constituição de 1988 no artigo 20, inciso II diz que as terras devolutas são bens da União, quando indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei.



Lista de siglas

AUD – Auditoria Interna
CD – Conselho Diretor
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
DET – Coordenação-Geral de Tecnologia e Gestão da Informação
FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN – Instrução Normativa
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
Mpog - Ministério do Planejamento e Orçamento
PA – projeto de assentamento
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PPA – Plano Plurianual
Raint – Relatório Anual de Atividade de Auditoria Interna
Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sigplan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento
Sijur – Sistema de Informações Jurídicas
Sipra – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
SIR – Sistema de Informações Rurais
Sisat – Sistema de Aquisição de Terras Institucionais
SMMT – Sistema de Monitoramento de Mercado de Terras
SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural
SR – Superintendência Regional do Incra
TCU – Tribunal de Contas da União



Lista de ilustrações

Figura 1 – Organograma Estrutural do Incra.....66

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Frequência de Realização de Trabalhos nas SRs Pesquisadas72
Gráfico 2 – Percepção dos Superintendentes Regionais a respeito do papel da AUD em sua Jurisdição.73

Sumário

Glossário	55
1. Introdução	60
I. Antecedentes	60
II. Objetivos e escopo do trabalho	61
III. Metodologia	62
2. Considerações Iniciais	64
3. Posicionamento da AUD na Estrutura Organizacional do Inkra e Condições Disponibilizadas para Realização das Atividades.	66
I. Estrutura Disponível para a Realização das Atividades da AUD – Considerações da CGU 66	
II. Estrutura Disponível para a Realização das Atividades da AUD – Situação Atual.....	67
III. Estrutura da AUD nas Superintendências Regionais do Inkra.....	68
4. Operacionalização da Promoção dos Controles Internos pela AUD.	70
I. Principais Procedimentos Operacionais da Equipe.	70
II. Utilização dos sistemas informatizados do Inkra para realização das atividades de Auditoria. 71	
5. Relacionamento da AUD com as demais Unidades do Inkra.....	71
I. Relacionamento da AUD com demais Diretorias.	71
II. Relacionamento com as Superintendências Regionais.	72
6. Sistemática de Planejamento e Apresentação de Resultados	74
I. Critérios de Confecção e Avaliação do Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT... 74	
II. Resultados Obtidos pela AUD.	75
7. Comentários dos Gestores.....	78
8. Conclusão	79
9. Proposta de encaminhamento.....	81
10. ANEXOS.....	85
ANEXO I – Mapeamento dos principais processos relacionados à Reforma Agrária	86
ANEXO II - Tabela de Achados, Soluções Propostas, Benefícios Esperados	87
Referências – Compartilhadas entre trabalhos de TI, OF e AUD.....	1

1. Introdução

1.1. Por meio da Portaria de Fiscalização nº 696, de 06/10/2008, da 5ª Secretaria de Controle Externo, deu-se início à Auditoria registrada no Fiscalis sob o número 367/2008 abrangendo as áreas de Auditoria Interna, de Tecnologia da Informação e de Ordenamento Fundiário.

1.2. Consoante o Despacho de fl. 6, foi autorizada a autuação de processos apartados: o TC nº 007.591/2009-8 cuida da Área de Auditoria Interna, o TC nº 007.588/2009-2 trata da Tecnologia da Informação e o TC nº 021.004/2008-7 refere-se à Auditoria em Ordenamento Fundiário.

1.3. Os trabalhos buscaram conhecer as principais atividades do Incra em suas áreas de atuação, bem como identificar eventuais deficiências e oportunidades de melhoria.

I. Antecedentes

1.4. Em 1997, o Tribunal realizou auditoria operacional nas ações de reforma agrária, culminando na Decisão Plenária nº 750/1998, em que foram expedidas determinações e recomendações para a melhoria das ações finalísticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

1.5. O Acórdão nº 557/2004 – Plenário tratou de Levantamento de Auditoria com a finalidade de verificar a conformidade do processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, tendo emitido diversas determinações à Autarquia com vistas a corrigir erros e inconformidades no processo de desapropriação de imóveis.

1.6. Nos autos do TC nº 015.602/2002-0 foram investigados os mecanismos de controle e de avaliação do Programa Novo Mundo Rural, identificando oportunidades de melhoria de desempenho em seus principais processos e produtos. O Processo foi relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar, resultando no Acórdão nº 391/2004 – Plenário, tendo sido exaradas determinações e recomendações com o objetivo de melhorar o desempenho das ações tendo em conta os problemas levantados.

1.7. Posteriormente, no ano de 2005, foi realizado o primeiro monitoramento (TC 004.968/2005-5) para verificar o cumprimento das determinações e recomendações expedidas no Acórdão resultante da auditoria operacional. O Tribunal manifestou-se acerca do monitoramento por meio do Acórdão nº 1.528/2005 - Plenário, no qual foram dirigidas novas recomendações ao Incra e foi alterada a redação do item 9.3.13 do Acórdão nº 391/2004 – Plenário.

1.8. Mais recentemente, em 2007, foi realizado o segundo monitoramento do Acórdão nº 391/2004, o qual gerou o Acórdão nº 753/2008 – Plenário, em que se observou que, embora aproximadamente 50% das recomendações/determinações terem sido consideradas implementadas, parte dos problemas detectados na primeira auditoria ainda persistiam, principalmente no que se refere à supervisão direta dos projetos de assentamento por parte da Autarquia e à disponibilidade de informações gerenciais sobre o desenvolvimento dos projetos de assentamento para gestão adequada dos programas 135 e 137 e o conseqüente sucesso da política de reforma agrária.

1.9. Além da verificação do grau de implementação das determinações exaradas pelos Acórdãos TCU nº. 391/2004 – Plenário e nº 1.528/2005 – Plenário, no referido trabalho, aproveitou-se o ensejo para verificar outros aspectos que influem na prestação de assistência

técnica, social e ambiental. Esse trabalho serviu como subsídio para o TMS 5 – Reforma Agrária/2007.

1.10. No TC 030.234/2007-8, finalizado no início do exercício de 2008, foi realizado levantamento de auditoria no sentido de conhecer os programas e ações desenvolvidas na área da Reforma Agrária com a finalidade de identificar suas formas de operacionalização, os atores envolvidos no processo, os recursos orçamentários destinados à execução dessa política, para obter-se um diagnóstico, que permitisse a definição de auditorias a serem realizadas nessa área de atuação governamental, considerando-se os objetivos, a relevância, os riscos, a concepção lógica, a quantidade de recursos destinados para os programas e as vulnerabilidades que permeiam as ações da Política.

1.11. Como resultado desse trabalho identificou-se que o TCU deveria atuar nos próximos exercícios com os seguintes temas relativos à Política Nacional de Reforma Agrária relacionados ao Incra: Auditoria Interna, Tecnologia da Informação - TI, Áreas de Ordenamento Fundiário e de Obtenção de imóveis, Relação de Beneficiários da Reforma Agrária, Área de Implantação de Projetos de Assentamento, Área de Sustentabilidade dos Projetos de Assentamento (quanto aos três últimos temas considerando as diversas determinações e recomendações expedidas ao Incra), Área de Retomada de Lotes da Reforma Agrária irregularmente Ocupados, e Gestão de Convênios.

1.12. Ficou caracterizado nesse trabalho que a pouca efetividade das atividades de controle empreendidas ao longo desses últimos 11 anos, desde a realização do último trabalho abrangente do TCU com vistas à correção e à coerção da má gestão e da ineficácia da Política Nacional de Reforma Agrária (Decisão Plenária 750/1998) é decorrente, em grande parte, da falta de monitoramento e de coordenação das ações ensejadas por parte dos próprios Órgãos de Controle, além da desarticulação e falta de coordenação dos trabalhos executados no âmbito das instituições responsáveis pela implantação e condução de todo o processo de controle e execução.

1.13. Com base nos trabalhos referidos nos itens acima, os temas tratados no presente trabalho foram escolhidos com vistas a estreitar o relacionamento entre a Autarquia e os Órgãos de Controle, fortalecendo a Auditoria Interna do Incra, de modo que as determinações e recomendações emanadas pela Rede de Controle envolvida possam ser monitoradas a contento.

II. Objetivos e escopo do trabalho

1.14. Os objetivos dos trabalhos desenvolvidos foram assim delineados:

1.14.1. Estabelecer condições mínimas para que as determinações do TCU sejam acompanhadas pelos órgãos de fiscalização (Auditoria Interna, CGU e o próprio TCU);

1.14.2. Viabilizar a atuação preventiva da AUD;

1.14.3. Viabilizar o acesso aos sistemas específicos pelos agentes de controle;

1.14.4. Aumentar a segurança quanto à qualidade dos dados, principalmente quanto aos sistemas Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra;

1.14.5. Transformar a AUD em ferramenta gerencial e de auxílio à decisão.

1.15. A partir de determinações e recomendações expedidas pelo TCU em outros trabalhos, da delimitação dos temas, dos problemas relativos à Política Nacional de Reforma Agrária e dos resultados dos trabalhos relativos ao TMS 5 (TC 030.234/2007-8), conforme a metodologia adotada pela Equipe de Auditoria na fase de planejamento do presente trabalho foi apresentado o Plano de Análise, a partir do qual se elaborou a seguinte Questão de Auditoria:

Quais as causas das deficiências e as oportunidades de melhoria existentes para que a estrutura física, de pessoal, de processos produtivos, de planejamento e de apoio disponíveis para o Departamento de Auditoria Interna do Inbra seja adequada para o cumprimento de suas atribuições institucionais e para subsidiar a Rede de Controle e a Alta Direção da Autarquia?

1.16. As atividades foram desenvolvidas a partir do tema e tiveram como fim indicar as causas das principais deficiências identificadas no TC 030.234/2007-8 e eventuais oportunidades de melhoria existentes em cada área de atuação abordada neste trabalho, de forma a fortalecer a Auditoria Interna da Entidade, dentre outros objetivos.

III. Metodologia

1.17. Considerando que as áreas de Auditoria Interna e de TI impactam de maneira decisiva no controle e na garantia de boa execução dos trabalhos em todas as áreas de negócio da Autarquia, e considerando que anualmente o Tribunal faz a análise da Gestão dos Recursos geridos pela Instituição nos Processos de Prestação de Contas, este trabalho, bem como os trabalhos nas áreas de TI e de Ordenamento da Estrutura Fundiária foram conduzidos em concomitância com a análise das prestações de contas do Inbra dos Exercícios de 2007 e 2006 (TCs 021.332/2008-8 e 020.036/2007-8).

1.18. Inicialmente, foram feitas reuniões para definição das questões de auditoria, delimitação do escopo e abrangência do trabalho a ser realizado. Foi utilizado como base para o delineamento dos temas o Relatório de Levantamento de Auditoria do Tema de Maior Significância 5 – Reforma Agrária – TMS-5 constante do TC 030.234/2007-8, a legislação específica e o arranjo institucional dos departamentos responsáveis no Inbra pela execução das linhas de atuação abordadas.

1.19. Os temas foram delimitados sob uma perspectiva analítico-causal, em que se trataram os principais problemas e deficiências identificadas e discutidas no Relatório de Levantamento de Auditoria do Tema de Maior Significância 5 – Reforma Agrária, constante do TC 030.234/2007-8, relativos ao escopo deste trabalho, de forma a buscar suas causas e possíveis oportunidades de melhoria.

1.20. Na fase de planejamento foi elaborado um Plano de Análise para que as questões refletissem uma visão consolidada da equipe sobre os diversos temas. A partir desse Plano foram construídos roteiros de entrevistas com Diretores, Coordenadores e Equipes Técnicas das áreas correlatas aos temas. Foram confeccionados ainda questionários de questões fechadas respondidos via internet pelos envolvidos nas áreas correlatas nas SRs do Inbra.

1.21. Outro instrumento utilizado na Auditoria foi a Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC. Utilizando-se desta técnica, foram elaborados formulários eletrônicos com base em Microsoft Access, em que processos de Emissão de Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR foram analisados por servidores nas Superintendências Regionais – SRs do Inbra em Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul, Tocantins, Roraima, Acre, Rondônia, Piauí e Pernambuco.

1.22. Os formulários Eletrônicos foram ainda utilizados para aplicação de questionários de respostas fechadas com os Coordenadores e Superintendentes das áreas auditadas nas SRs da Autarquia.

1.23. Foram feitas também requisições de documentos, estatísticas, planilhas e dados relativos aos assuntos tratados nessa Auditoria. Os dados foram tabulados e tratados utilizando-se os programas MySQL e ACL.

- 1.24. Durante a fase de execução foram reunidos ainda diversos trabalhos relacionados com a Política Nacional de Reforma Agrária para subsidiar pesquisas qualitativas, tais como: legislação correlata, relatos, relatórios de Auditoria do TCU e da CGU e outros documentos.
- 1.25. Foi realizada, em 28/10/2008, uma reunião técnica para subsidiar os servidores integrantes da FOC nos Estados com informações e treinamentos. Na ocasião foram colhidas ainda sugestões de melhoria nos procedimentos da Auditoria e de atuação na FOC.
- 1.26. Com o objetivo de avaliar os sistemas de TI do Instituto quanto a sua efetividade, segurança e fidedignidade dos dados, pretendeu-se fazer um diagnóstico da situação dos sistemas Sipra e SNCR, identificar as atividades envolvidas na manutenção e evolução dos sistemas, mapear as oportunidades de melhoria dos processos relacionados, e avaliar a real situação da segurança desses sistemas.
- 1.27. Para entendê-los melhor, além de entrevistas com os gestores e técnicos acerca do desenvolvimento, manutenção e operação do sistema, bem como quanto à segurança da informação, foram aplicados também questionários eletrônicos com perguntas para avaliar a satisfação dos usuários.
- 1.28. Também foi realizado, em 2/12/2008, Painel de referência com participação de representantes do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE). Nesse encontro foram debatidos os achados de auditoria.
- 1.29. Por último, foram feitos seminários com os principais gestores do Incra – Presidente, Diretores e Coordenadores, de modo a apresentar os achados, as soluções propostas e prover ajustes para a melhor operacionalização das proposições do Tribunal.
- 1.30. O trabalho prevê ainda o acompanhamento periódico das determinações e recomendações de implementação de médio e longo prazo, de modo que as ações necessárias ao cumprimento destas propostas obtenham pleno nível de sucesso.

2. Considerações Iniciais

2.1. Segundo o documento “*Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público*”, da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - Intosai, Controles Internos são processos integrados efetuados pela direção e pelo corpo de funcionários. São estruturados para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

2.1.1. execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;

2.1.2. cumprimento das obrigações de “*accountability*”;

2.1.3. cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;

2.1.4. salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

2.2. De acordo com o IIA (*The Institute of Internal Auditors*), organização internacional com mais de 120.000 membros, Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização.

2.3. A Auditoria auxilia a organização a alcançar seus objetivos adotando uma abordagem sistemática e disciplinada para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança corporativa.

2.4. Entende-se, portanto, que os Controles Internos devem ser parte do processo gerencial, devendo refletir as ações executadas pelos gestores para planejar, organizar e direcionar recursos com vistas a garantir, com razoável certeza, que os objetivos da entidade serão atingidos.

2.5. No Incra, o Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, instituiu, como integrante da estrutura básica da Autarquia, a Auditoria Interna - AUD, como órgão seccional, com as seguintes atribuições constantes nos termos do art. 13 do Anexo I de seu Regimento interno:

“art. 13. À Auditoria compete:

I – assessorar o Conselho Diretor para o cumprimento dos objetivos institucionais, avaliando o nível de segurança e qualidade dos controles, processos, sistemas e gestão;

II – prestar apoio aos Órgãos de Controle Interno e Externo da União no campo de suas atribuições;

III – planejar, acompanhar e controlar o desenvolvimento de auditorias preventivas e corretivas, inclusive, nos órgãos e unidades descentralizadas; e

IV – subsidiar as Superintendências Nacionais na proposição de padrões, sistemas e métodos de avaliação e acompanhamento da qualidade e produtividade das atividades do Incra, bem assim, nas ações voltadas para a modernização institucional.”

2.6. No sítio da Autarquia na internet consta ainda que “*A Auditoria Interna tem a responsabilidade de assessorar o Conselho Diretor do Incra quanto à realização e acompanhamento das atividades e dos programas de trabalho, orientando e fiscalizando as diversas unidades organizacionais da autarquia quanto à exatidão e correção das medidas técnicas, administrativas, financeiras e contábeis*”.

2.7. Além das atribuições previstas regimentalmente, a AUD avalia o cumprimento das metas anuais e plurianuais, examina os atos dos gestores quanto à legalidade e legitimidade, presta

orientação aos gestores da sede e das 30 Superintendências Regionais - SR, nos assuntos de sua competência.

2.8. Em qualquer que seja a perspectiva, é indiscutível que a boa estrutura de governança possibilita controles internos monitorados e mais eficazes, além do fortalecimento da unidade de auditoria interna.

2.9. Assim, uma estrutura de governança forte e eficiente para o Setor Público Federal configurar-se-ia em primeira instância de controle para o TCU, possibilitando que a atuação do Tribunal na melhoria e no fortalecimento do sistema de governança das organizações públicas seja uma ação de controle preventivo bem como mecanismo de articulação e indução da rede de controle.

2.10. No que concerne ao relacionamento entre a rede de controle TCU, CGU e AUD, observou-se que o Departamento monitora a execução das determinações e recomendações dos órgãos de controle e apresenta os resultados no Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna - Raint.

2.11. Com relação à normatização, a AUD não possui ainda manuais internos suficientes para disciplinar toda a sua atuação e baseia-se nas instruções da CGU e do TCU, as quais também são utilizadas neste trabalho para avaliação de seus aspectos operacionais. A seguir listaremos a legislação correlata à AUD.

2.11.1. **Lei nº 10.180, de 6/02/2001** – organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

2.11.2. **Decreto 3.591 de 6/9/2000** – dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

2.11.3. **Instrução Normativa nº 01, de 6/04/2001** – define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

2.11.4. **Instrução Normativa CGU nº 01, de 13/03/2003** – altera o manual do Sistema de Controle Interno aprovado pela Instrução Normativa nº1 de 6 de abril de 2001 da Secretaria Federal de Controle Interno.

2.11.5. **Instrução Normativa CGU nº 7, de 29/12/2006** – estabelece normas de elaboração e acompanhamento da execução do Plano Anual de Atividades das Auditorias Internas das entidades da Administração Indireta do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

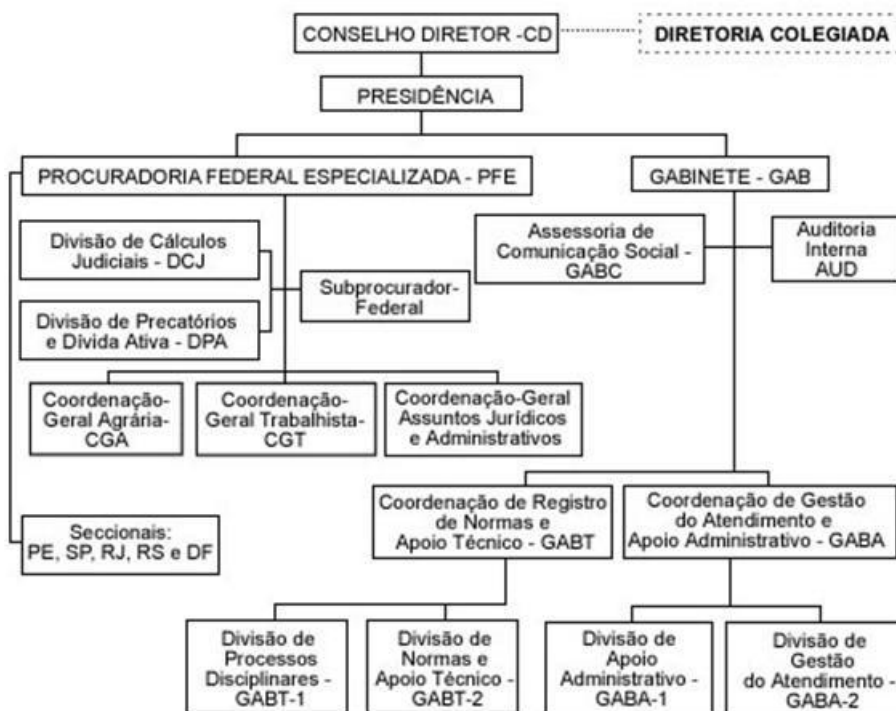
2.11.6. **Instrução Normativa nº 01, de 3/01/2007** – estabelece o conteúdo do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna;

2.11.7. **Decisões e normativos do TCU** em processos de prestação de contas anuais.

3. Posicionamento da AUD na Estrutura Organizacional do Inkra e Condições Disponibilizadas para Realização das Atividades.

3.1. A Auditoria Interna do Inkra – AUD, segundo consta no Organograma da entidade, disponível no sítio do Inkra na Internet, está vinculada ao Gabinete da Presidência da Entidade (Figura 1).

Figura 1 – Organograma Estrutural do Inkra.



Fonte: Sítio do Inkra na Internet. Disponível em: www.inkra.gov.br. Acessado em: 07/01/2009.

3.2. A subordinação da AUD ao Gabinete da Presidência contrasta com as competências regimentais daquela Auditoria Interna, conforme descrito nos itens 2.5 a 2.7 deste relatório.

3.3. A Auditoria Interna da Entidade tem por definição, como já foi ressaltado, a função de assessorar a mais alta hierarquia da Organização e os demais gestores no cumprimento dos objetivos institucionais, avaliando o nível de segurança e qualidade dos controles, processos, sistemas e gestão.

3.4. Considerando que o mais alto nível da Autarquia é o seu Conselho Diretor – CD, parece ser essa a instância a que a Auditoria Interna do Órgão deveria se subordinar, uma vez que deveria se posicionar de maneira imparcial sobre questões relacionadas a todos os gestores da unidade.

3.5. Dessa forma, de modo a propiciar o melhor cumprimento de suas funções institucionais, é recomendável que a Autarquia reveja, em conjunto com os demais envolvidos no processo, a estrutura regimental do Inkra, visando a subordinar formalmente Unidade de Auditoria Interna ao Conselho Diretor – CD.

I. Estrutura Disponível para a Realização das Atividades da AUD – Considerações da CGU

3.6. A CGU, em auditoria realizada no Inkra no período de outubro a dezembro de 2007, constatou que de 2001 a 2007 houve redução de 32% de pessoal da Auditoria Interna do Inkra,

correspondendo à diminuição de 10 profissionais. Considerando os cargos em comissão, terceirizados e estagiários, a redução tinha sido maior, pois de 25 profissionais restaram 15, registrando-se uma redução de 40%.

3.7. Observa-se que essa redução é incoerente com a evolução dos gastos orçamentários do Incra. No período de 2001 a 2006, os gastos da Autarquia sofreram o acréscimo de 297%. A CGU informou ainda que a AUD possuía vinte e um microcomputadores, estando doze deles com defeito, quatro câmaras fotográficas, um aparelho de Sistema de Posicionamento Global - GPS e nenhum computador portátil.

3.8. O Gestor, conforme apontado no Relatório da CGU, apesar dos esforços para aumentar o quadro de pessoal da Autarquia, não lotou servidores em quantidade suficiente para a Unidade de Auditoria. A AUD confirmou a redução no quantitativo de seu pessoal, e informou que a situação estava interferindo sobremaneira nos trabalhos a serem realizados.

II. Estrutura Disponível para a Realização das Atividades da AUD – Situação Atual

3.9. A equipe encarregada das atividades correlatas à AUD/Incra possui, de acordo com informações da Autarquia, 0,3 % dos servidores ativos, contando com 24 integrantes, dos quais 4 ocupam cargos em comissão (1 Auditor Chefe - DAS-4, 1 Assistente - DAS-2 e 2 Assistentes Técnicos DAS-1), 15 ocupam cargos técnicos, 3 são terceirizados e 2 são estagiários.

3.10. O perfil profissional do corpo técnico é bastante diversificado, possuindo servidores com formação em geografia, pedagogia, agronomia, sociologia, economia, contabilidade, estatística, administração, estudos sociais, veterinária e engenharia civil.

3.11. O chefe da AUD considera que sua equipe possui o número suficiente de servidores com o perfil adequado para desempenhar as atividades que lhe são demandadas, conforme informa no Ofício nº 104/AUD, ressaltando, em entrevista, apenas que gostaria de substituir alguns integrantes menos adaptados ao trabalho daquela Unidade de Auditoria.

3.12. Destacou ainda dificuldades para manter servidores capacitados para o trabalho de auditoria interna na Unidade. Apresentou como causa para essa dificuldade o fato de o trabalho relacionado às funções da Área gerar a necessidade de muitas viagens para as Unidades Regionais do Incra e o atendimento a muitas demandas externas àquela AUD.

3.13. Segundo apontado, muitos servidores capacitados preferem trabalhar em outras áreas na Autarquia que têm menos demandas externas e deslocamentos, uma vez que não têm acesso a uma compensação financeira diferenciada, como, por exemplo, um DAS.

3.14. Os técnicos lotados na AUD registraram, adicionalmente às colocações do Chefe da Auditoria, algumas das causas da evasão constatadas e das suas principais insatisfações, quais sejam:

3.14.1. Falta de visibilidade da AUD perante as demais diretorias e coordenações do Incra – demais áreas do Incra não teriam o Departamento como ferramenta de auxílio em suas atribuições;

3.14.2. Falta de treinamento e capacitação do corpo técnico; e

3.14.3. Risco de sofrer sanções dos órgãos de controle interno e externo por simples desconhecimento das técnicas e práticas de auditoria.

3.15. Percebe-se ainda que a AUD apresenta deficiência de normatização interna, conforme já apontado. Não foram localizadas rotinas, procedimentos sistematizados ou normas de execução específicas para as atividades da Auditoria Interna, o que agrava os problemas relacionados à falta de treinamento.

3.16. Constatamos por meio das entrevistas e dos documentos apresentados pelo auditado que a equipe da Unidade apresenta níveis de produtividade muito dispare, refletindo a realidade apontada nos itens descritos anteriormente. O corpo técnico da Auditoria sugere a realização de treinamentos com o objetivo de nivelar o conhecimento e a experiência dos técnicos da AUD.

3.17. Quanto à disponibilidade de equipamentos de informática, segundo o informado pelo Chefe da AUD, já não são mais enfrentados os problemas apontados pela CGU no Relatório de Auditoria de 2007. Acrescentou que além dos equipamentos já disponíveis na área, receberia oito computadores portáteis para uso nas atribuições daquela Unidade.

3.18. Concluí-se, do informado, que os principais problemas da AUD, no que se refere a condições de trabalho, são a falta de treinamento, falta de rotinas de trabalho, ausência de padrões para o desempenho das atividades da equipe técnica e a grande rotatividade e evasão de profissionais capacitados da Área. Assim, os riscos de que os objetivos da AUD e, conseqüentemente os objetivos da Autarquia (vide item 2.3), não sejam alcançados é majorado.

3.19. Sem uma equipe treinada e composta por servidores conhecedores das normas, procedimentos, operações e principais atividades de todas as áreas de atuação do Incra, os trabalhos da Auditoria Interna ficam deficientes, tornando-se até, sob alguns aspectos, inócuos, como é abordado mais à frente.

3.20. Da mesma forma, deficiências em treinamento, em rotinas de trabalho e em padrões de desempenho, além de comprometer o cumprimento das funções da AUD, inviabilizam a quantificação do número e do perfil dos profissionais necessários para a realização dos trabalhos e aumentam o risco da ocorrência de erros e falhas tanto do Departamento quanto da Autarquia como um todo.

3.21. É recomendável, dada a importância estratégica da melhoria da atuação da AUD e do conseqüente ganho advindo do desempenho de suas atribuições, que o Incra adote providências para conter a evasão, atrair profissionais mais capacitados e com perfil adequado e avaliação dos controles internos.

3.22. A alocação de Funções Comissionadas - FC, ações de valorização do servidor da AUD, a exemplo de promoção de treinamentos, reuniões técnicas e ações motivacionais, bem como a realização de seleção interna, dentre outras medidas, são atitudes recomendadas que trariam benefícios para a Unidade. A aprovação de normas de execução e rotinas de trabalho formais específicas para a estruturação e atuação são também medidas aconselháveis de se adotar.

III. Estrutura da AUD nas Superintendências Regionais do Incra

3.23. A AUD não possui nenhuma estrutura formal nas SRs. Os trabalhos são realizados pela Equipe Técnica lotada no Incra Sede. Segundo relatado em entrevista de técnicos, cada um dos 15 servidores lotados nos quadros da AUD é responsável pelos trabalhos correlatos à Auditoria Interna em pelo menos duas SRs.

3.24. Segundo o Auditor Chefe, a meta é que ocorram inspeções nas SRs uma vez a cada dois anos pelo menos, expectativa que não vem sendo cumprida nos últimos exercícios.

3.25. Quando da realização das inspeções, são vistos, no período de aproximadamente uma semana, os mais variados assuntos, tais como: diárias, suprimentos de fundos e convênios. Esse período é considerado insuficiente para boa realização dos trabalhos, segundo relatado pela equipe técnica.

3.26. Esse acompanhamento mostra-se deficiente, já que nos últimos exercícios os relatórios de auditoria de gestão elaborados nos processos de prestação de contas anuais da Entidade

relatam um número excessivo de impropriedades em todas as áreas de atuação da Autarquia, em quase todas as SRs, muitas reincidentes, conforme apontado no TC 030.234/2007-8.

3.27. É desejável, para assegurar razoável nível de certeza na consecução dos objetivos da Autarquia, que as SRs do Incra sejam acompanhadas com maior frequência e efetividade, já que o sucesso das ações de Reforma Agrária estão intimamente ligados ao desempenho operacional dessas unidades.

3.28. Uma atuação mais freqüente da AUD nas SRs é fundamental para assegurar a transparência quanto aos indicadores operacionais da Autarquia. Nota-se, no contato com as diretorias do Incra realizados no presente trabalho e em anteriores, que há dificuldade em se obter dados oriundos das SRs devido a divergências entre os Superintendentes e as diretrizes propostas pela Sede do Instituto. Essas informações deveriam estar sob o controle da Auditoria, já que muitas são fundamentais para o controle e a tomada de decisão das instâncias superiores do Incra.

4. Operacionalização da Promoção dos Controles Internos pela AUD.

I. Principais Procedimentos Operacionais da Equipe.

4.1. Além dos trabalhos de fiscalização nas SRs, a equipe técnica da AUD e o chefe da Auditoria relataram as principais atividades que têm sido desenvolvidas que são, em síntese, dispostas a seguir:

- 4.1.1. organização da Prestação de Contas Anual;
- 4.1.2. análise de Tomada de Contas Especial - TCE;
- 4.1.3. análise de convênios com irregularidades;
- 4.1.4. acompanhamento semestral dos relatórios gerenciais;
- 4.1.5. atendimento a questionamentos das Superintendências;
- 4.1.6. acompanhamento da implementação das recomendações da CGU e deliberações do TCU;
- 4.1.7. acompanhamento das dos dados disponibilizados pelo Incra a outros entes públicos e a sociedade;
- 4.1.8. participação em comissões de sindicâncias; e
- 4.1.9. auxílio nas prestações de contas do Instituto.

4.2. Percebe-se, pelo depoimento da chefia e da equipe da AUD, que o foco das atividades do Departamento é mais centrado em ações corretivas que na promoção de ações de prevenção de desvios.

4.3. Segundo pôde ser verificado em outros trabalhos desenvolvidos no Incra esse enfoque se mostra ineficaz. Evidências dessa ineficácia é o grande número de Processos Administrativos Disciplinares - PAD já relatados em diversos outros trabalhos na Autarquia e nos relatórios da CGU. Segundo alguns integrantes da Direção do Instituto, não há como informar o número ideal de servidores para compor tantas comissões de sindicância em curto espaço de tempo.

4.4. O mesmo acontece com a quantidade de TCE. Uma pesquisa realizada no sistema processus mostra mais de 100 processos como esses autuados só no TCU, além de inúmeras representações e denúncias sobre atuação do Incra ou contra seus servidores.

4.5. A ineficiência dos Controles Internos compromete o atendimento dos objetivos da Autarquia, causando prejuízos à Administração Pública e aos beneficiários da reforma agrária e proprietários de imóveis rurais. Atividades preventivas, corretivas, apurativas, repressivas e de responsabilização devem estar equilibradas, uma vez que a experiência mostra ser difícil a recuperação de valores mal utilizados ou desviados.

4.6. Sob o ponto de vista da avaliação do cumprimento das políticas, diretrizes e metas da Autarquia, percebe-se pouca atuação da AUD no sentido de avaliação da veracidade dos dados divulgados por cada área, bem como na avaliação dos riscos envolvidos no que concerne às áreas de atuação da Entidade, conforme podemos concluir do depoimento dos gestores das diretorias do Incra comentados à frente (item 5).

4.7. É recomendável, de modo a melhor auxiliar a Administração no cumprimento de suas metas, que, quando do planejamento e da avaliação dos resultados de seus trabalhos, a AUD inclua temas como a avaliação de eficiência operacional e de desempenho das atividades de cada área avaliada, bem como percentuais de erro, principais riscos envolvidos, sugestões de melhoria de atuação, avaliação da exatidão e pertinência de indicadores dentre outros.

II. Utilização dos sistemas informatizados do Incra para realização das atividades de Auditoria.

4.8. Em um contexto em que cada vez mais processos são controlados eletronicamente, não há como proceder aos trabalhos relacionados à Auditoria Interna de qualquer instituição sem a utilização dos principais sistemas informatizados. A CGU registrou em Relatório de Auditoria que a AUD não faz uso dos principais sistemas corporativos do Incra, enfatizando que o fato poderia estar ocorrendo por falta na AUD de profissionais capacitados para utilização dos sistemas corporativos.

4.9. Em entrevista, tanto a equipe técnica da AUD, quanto sua direção relataram que os servidores não possuem acesso aos principais sistemas informatizados da Autarquia. Foi ressaltado que os servidores não recebem treinamento e nem conhecimento para utilizar os sistemas informatizados que controlam os principais processos operacionais

4.10. Procedimentos como a auditoria de dados não são realizados. Isso se reflete na baixa confiabilidade dos dados constantes de sistemas corporativos SNCR e Sipra que controlam as duas maiores atividades da Autarquia, quais sejam, a promoção do Ordenamento da Estrutura Fundiária e a da Reforma Agrária.

4.11. O Tribunal, por meio do Acórdão TCU 753/2008 – Plenário expediu determinação ao Incra para: “*que adote providências para avaliar, de forma sistemática, a conformidade das informações postadas no Sistema Sipra ou sistema que vier a substituí-lo com os documentos que derem origem aos registros e, quando da apresentação das contas da entidade, elabore parecer a respeito da confiabilidade dos dados presentes no sistema*”.

4.12. Tal procedimento deveria ser adotado para todos os sistemas informatizados da Autarquia, sendo a Unidade mais indicada para realizá-lo a AUD. É recomendável, para melhorar os controles internos, que sejam fornecidas senhas e treinamento para uso dos principais sistemas informatizados da Autarquia e realizados pela AUD, periodicamente, auditoria de dados e avaliação da pertinência e exatidão das informações contidas nos bancos de dados.

5. Relacionamento da AUD com as demais Unidades do Incra

I. Relacionamento da AUD com demais Diretorias.

5.1. Conforme já apontado nesse relatório, a Equipe da Auditoria do Incra já havia ressaltado que a AUD possuía pouco destaque entre as diversas áreas do Incra, o que compromete a viabilidade dos trabalhos desenvolvidos pela Unidade.

5.2. A Coordenação de Cadastro informou que a AUD não está exercendo sua função a contento, uma vez que esta não tem atuação preventiva e não acompanha as atividades finalísticas do órgão, não existindo, em seu entendimento, trabalhos que reflitam em melhorias para a Autarquia.

5.3. Por sua vez, a Diretoria de Obtenção de Imóveis relata que o relacionamento com a AUD é tranquilo, pautando-se pela demanda e resposta pontual, entendendo, no entanto, que a Unidade não atua no Incra como uma instância de assessoramento, concentrando-se apenas nos problemas pontuais, principalmente demandas da CGU e TCU.

5.4. Registra ainda que, atualmente, a CGU faz o papel de orientador e fornecedor de dados e ferramentas de gestão por meio de suas Auditorias de Gestão. Em sua opinião, o papel da AUD deve ser discutido, bem como suas prerrogativas e atribuições, uma vez que sua atuação não tem foco e carece de representatividade.

5.5. Da mesma maneira, os técnicos da Coordenação Geral de Regularização relatam desconhecer a atuação da AUD, entendendo, porém, que uma maior efetividade da Auditoria poderia proporcionar maior confiabilidade dos dados dos sistemas corporativos, entendimento este

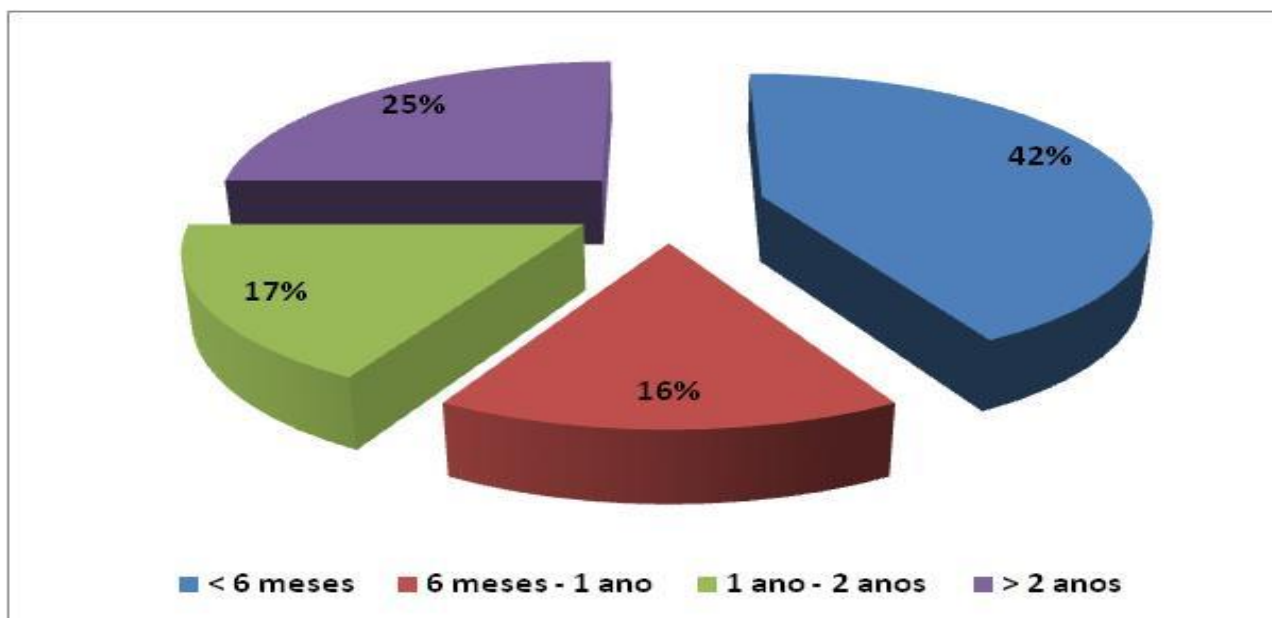
corroborado pela Diretoria de Ordenamento Fundiário. As equipes técnicas da Coordenação de Cartografia e do Cadastro Rural informaram não possuir conhecimento das atividades da AUD.

5.6. Percebe-se, que no Incra Sede, a AUD possui pouca representatividade e legitimidade perante os demais servidores e gestores da Autarquia. É recomendável que a AUD realize trabalhos mais freqüentes em todas as Diretorias do Incra, de modo que possa ser utilizada e vista como ferramenta gerencial e promotora de segurança para os Gestores e Servidores da Entidade.

II. Relacionamento com as Superintendências Regionais.

5.7. A FOC realizada em 11 Estados da Federação pelas Unidades Regionais do TCU colheu dados que ilustram o relacionamento entre a AUD e as Unidades Regionais do Incra. Os resultados mostram que em pelo menos 25% das Superintendências pesquisadas o Gestor não se recordava de nenhum trabalho realizado pela AUD em sua jurisdição (Gráfico 1).

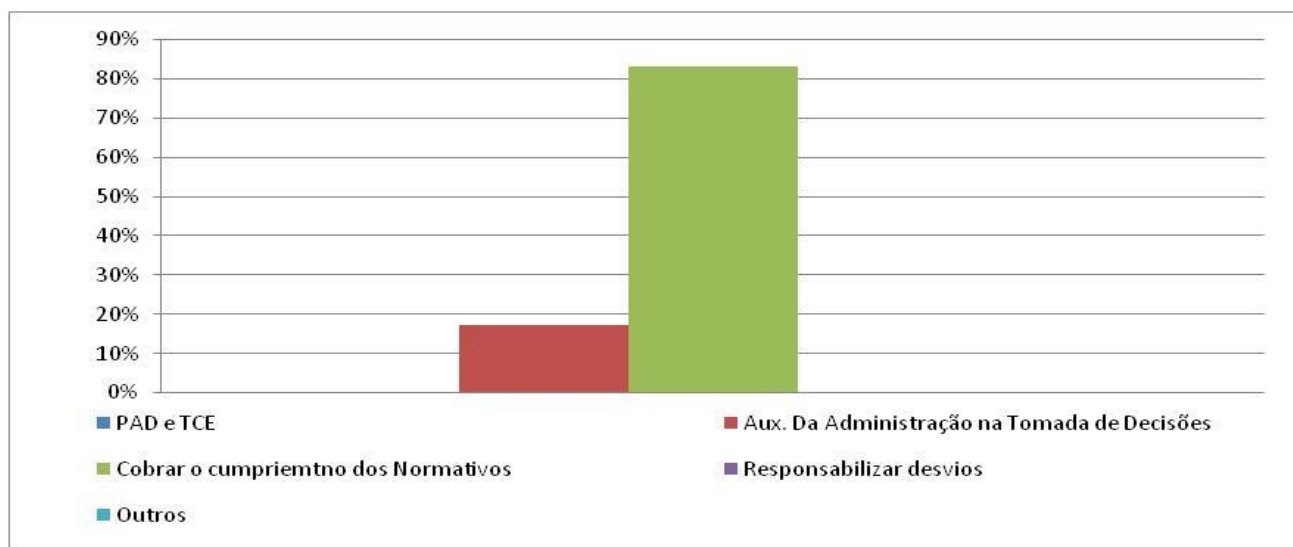
Gráfico 1 – Freqüência de Realização de Trabalhos nas SRs Pesquisadas



Fonte: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) do TCU. Resposta do Superintendente à pergunta “Qual a última vez em que o Departamento de Auditoria Interna desenvolveu algum trabalho na Superintendência?”

5.8. Os dados colhidos mostram ainda que apesar de 92% dos Gestores das SRs, quando perguntados, entenderem que a AUD poderia ajudar no desempenho de suas atribuições, percebe-se que eles têm uma visão limitada da abrangência dos trabalhos que devem ser realizados pela Unidade de Auditoria (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Percepção dos Superintendentes Regionais a respeito do papel da AUD em sua Jurisdição.



Fonte: Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) do TCU. Resposta do Superintendente à pergunta: “Em sua opinião, qual a principal função do Departamento de Auditoria Interna do Incra?”

5.9. Os resultados mostram que, dos 11 Superintendentes pesquisados apenas 17% entendem como principal atribuição da AUD o auxílio à Administração na tomada de decisões, enquanto que 83% entendem que a principal atribuição da Auditoria Interna é cobrar o cumprimento dos Normativos Internos da Autarquia.

5.10. A explicação para esse resultado pode estar na dinâmica de trabalho hoje adotada pela AUD (item 4), que privilegia atuação mais corretiva que preventiva, além da baixa frequência com que são realizados trabalhos nas SRs, o que contribui para o distanciamento entre o Departamento e o Gestor local (item 3.23). O problema já foi percebido pela CGU, no Relatório de Auditoria do exercício de 2005, onde foram identificadas as seguintes fragilidades na atuação da AUD nas SRs:

5.10.1. fragilidade nos Controles Internos das Superintendências;

5.10.2. falta de acompanhamento e fiscalização por parte dos asseguradores, nos Convênios firmados pelas Superintendências;

5.10.3. dificuldade em analisar os Planos de Trabalho apresentados quando da intenção de firmar Convênios com as SRs do Incra;

5.10.4. dificuldade de recepção e análise de Prestações de Contas de Convênios firmados pelas Superintendências;

5.10.5. dificuldade em manter organizado e atualizado o acervo patrimonial das SRs.

5.11. Apesar dos problemas já serem conhecidos desde o Exercício de 2005, poucas atitudes da Administração da Autarquia foram tomadas até o presente momento, de forma que os problemas persistem.

5.12. É recomendável que a AUD promova trabalhos nas SRs de maneira mais frequente, realizando campanha interna para promoção dos objetivos de seus trabalhos e de seu papel na Instituição, de modo que seja vista e utilizada como ferramenta gerencial pelo gestor local, uma vez que, conforme já ressaltado, a maioria das atividades relacionadas à reforma agrária e à gestão da estrutura fundiária ocorrem nas SRs.

6. Sistemática de Planejamento e Apresentação de Resultados

I. Critérios de Confeção e Avaliação do Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT

6.1. O principal documento orientador das ações da Auditoria Interna no Incra e demais Entidades da Administração Indireta em cada exercício é o PAINT.

6.2. As Normas que disciplinam a confecção do PAINT, conforme já abordado, são as Instruções Normativas CGU 07/2006 e 01/2007. Reproduzimos abaixo o conteúdo obrigatório do PAINT conforme estas normas:

IN CGU 07/2006

Art. 2º Para a elaboração do PAINT, a unidade de auditoria interna deverá levar em consideração os planos, metas, objetivos, programas e políticas gerenciados ou executados por meio da entidade à qual esteja vinculada, a legislação aplicável à entidade, os resultados dos últimos trabalhos de auditoria realizados e as diligências pendentes de atendimento, especialmente aquelas oriundas da Controladoria-Geral União - CGU, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, dos órgãos setoriais do mesmo Sistema e do Tribunal de Contas da União.

Art. 3º O PAINT deverá abordar os seguintes itens:

I - ações de auditoria interna previstas e seus objetivos;

II - ações de desenvolvimento institucional e capacitação previstas para o fortalecimento das atividades da auditoria interna na entidade.

IN CGU 01/2007

Art. 2º O planejamento das atividades de auditoria interna das entidades da administração indireta do Poder Executivo Federal será consignado no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna - PAINT, que deverá abordar os seguintes itens:

I - ações de auditoria interna previstas e seus objetivos; e

II - ações de desenvolvimento institucional e capacitação previstas para o fortalecimento das atividades da auditoria interna na entidade.

§ 1º Na descrição das ações de auditoria interna, para cada objeto a ser auditado, serão consignadas as seguintes informações:

I - número seqüencial da ação de auditoria;

II - avaliação sumária quanto ao risco inerente ao objeto a ser auditado, e sua relevância em relação à entidade;

III - origem da demanda;

IV - objetivo da auditoria, contendo os resultados esperados, devendo-se especificar de que forma as vulnerabilidades do objeto a ser auditado poderão ser mitigadas;

V - escopo do trabalho, explicitando, tanto quanto possível, sua representatividade em termos relativos, e demonstrando a amplitude dos exames a serem realizados, em relação ao universo de referência concernente ao objeto a ser auditado;

VI - cronograma contendo a data estimada de início e término dos trabalhos;

VII - local de realização dos trabalhos de auditoria; e

VIII - recursos humanos a serem empregados, com a especificação da quantidade de homens-hora de auditores a serem alocados em cada ação de auditoria e os conhecimentos específicos que serão requeridos na realização dos trabalhos.

§ 2º Do detalhamento das ações de desenvolvimento institucional e capacitação deverão constar justificativas para cada ação que se pretende realizar ao longo do exercício.

§ 3º Na descrição das ações de fortalecimento da unidade de auditoria interna deverão constar informações relativas à revisão de normativos internos, redesenho organizacional, desenvolvimento ou aquisição de metodologias e softwares ou outros.

6.3. Embora de forma superficial, nota-se que os PAINTs referentes aos exercícios de 2006 a 2008, encaminhados pela AUD têm consignado grande parte das exigências das Instruções Normativas da CGU.

6.4. Porém, nota-se pouco enfoque nas áreas finalísticas da Entidade, além de poucas inspeções em SRs do Incra, as quais, conforme já abordado anteriormente, são responsáveis pela implementação de quase todas as atividades geradoras de resultado operacional nas linhas de atuação reforma agrária e ordenamento da estrutura fundiária.

6.5. É recomendável que seja privilegiado no instrumento de planejamento da Autarquia a avaliação dos resultados informados pelos gestores do Instituto, avaliando inclusive a confiabilidade dos dados gerados, de modo a assegurar que os objetivos da Autarquia estejam sendo cumpridos.

II. Resultados Obtidos pela AUD.

6.6. O principal documento de apresentação de resultados da AUD no Incra e demais Entidades da Administração Indireta em cada exercício é o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna – RAINI. Da mesma forma que o PAINT, o RAINI é regido pelas normas da Instrução Normativa - IN CGU 07/2006 e 01/2007. Reproduzimos abaixo o conteúdo obrigatório do RAINI conforme estas normas:

IN CGU 07/2006

Art. 10. A apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria interna, no prazo previsto no art. 7º, será efetuada por meio do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINI, que conterà o relato sobre as atividades de auditoria interna, em função das ações planejadas constantes do PAINT do exercício anterior, bem como das ações críticas ou não planejadas, mas que exigiram atuação da unidade de auditoria.

Art. 11. O RAINI observará a seguinte estrutura de informações:

I - descrição das ações de auditoria interna realizadas pela entidade;

II - registro quanto à implementação ou cumprimento, pela entidade, ao longo do exercício, de recomendações ou determinações efetuadas pelos órgãos central e setoriais do Sistema de Controle Interno e pelo Conselho Fiscal ou órgão equivalente da entidade;

III - relato gerencial sobre a gestão de áreas essenciais da unidade, com base nos trabalhos realizados;

IV - fatos relevantes de natureza administrativa ou organizacional com impacto sobre a auditoria interna;

V - desenvolvimento institucional e capacitação da auditoria interna.

§ 1º A Secretaria Federal de Controle Interno detalhará o conteúdo do RAINT.

IN CGU 01/2007

Art. 3º A apresentação dos resultados dos trabalhos de auditoria interna será efetuada por meio do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINT, que conterá o relato sobre as atividades de auditoria interna, em função das ações planejadas constantes do PAINT do exercício anterior, bem como das ações críticas ou não planejadas, mas que exigiram atuação da unidade de auditoria.

(...)

Art. 8º O RAINT deverá apresentar, ainda:

I - fatos de natureza administrativa ou organizacional ocorridos na entidade, que tenham ocasionado impacto sobre a unidade de auditoria interna ao longo do exercício;

II - informações sobre as ações de capacitação realizadas ao longo do exercício e os resultados alcançados, devendo-se apontar o quantitativo de auditores treinados e o desenvolvimento de novas metodologias, se for o caso; e

III - informações sobre a realização de ações de fortalecimento da unidade de auditoria interna, tais como revisão de normativos internos de auditoria, redesenhos organizacionais com impacto sobre a auditoria interna e aquisição ou desenvolvimento de metodologias e softwares aplicados à ação de auditoria.

6.7. Apesar de as várias deficiências apontadas nessa instrução terem ações de correção previstas nos PAINTs elaborados pela AUD, a análise dos RAINTs, em conjunto com os fatos apontados anteriormente a respeito da atuação da Auditoria Interna do Incra, aponta uma baixa aderência entre a programação (PAINT) e os resultados (RAINt). O exercício de 2007 foram programadas 13 inspeções, porém apenas 7 (54%) foram realizadas.

6.8. Essa constatação é compartilhada também pela SFC, conforme descrito em trecho extraído do Anexo I do Relatório de Auditoria de Gestão referente ao Exercício de 2006: “*Quanto às áreas efetivamente auditadas durante o exercício de 2006, estas não correspondem à programação constante do Plano de Atividades informado pelo Incra por meio do PAINT do referido exercício*”.

6.9. Documentação enviada pela AUD revela que o Gestor apresentou estudos no sentido de reestruturar a Área, promover treinamentos e fortalecer as ações da Auditoria. Porém, poucas foram as ações no sentido de fortalecer efetivamente essa linha de atuação.

6.10. A análise deste item e dos resultados gerados pelo TC 007.766/2007-0, pelo TC 030.234/2007-8, pelos Relatórios de Avaliação de Gestão da CGU e pelos dados e relatos colhidos durante a fase de execução do presente relatório mostram que os principais problemas apresentados na operacionalização das políticas da Autarquia são decorrentes de fragilidades nos controles



internos e as dificuldades de implementação de certas diretrizes institucionais do Incra nas Superintendências Estaduais.

6.11. Dessa forma, é recomendável que a sistemática de planejamento e de apresentação de resultados da AUD seja revista, de modo que sejam cumpridos os objetivos elencados em cada PAINT.

6.12. Isso posto, mais uma vez ressaltamos a necessidade da previsão de ações efetivas de fortalecimento da Unidade de Auditoria Interna como a promoção de treinamentos, criação de estruturas permanentes da AUD nas SRs, desenvolvimento de metodologias para execução de auditoria de dados, programa de valorização de servidores, dentre outras iniciativas a critério dos gestores.

7. Comentários dos Gestores

7.1. Foi dada oportunidade de manifestação dos gestores quanto à redação, prazo para implementação das recomendações e recomendações, bem como sobre a oportunidade e a adequabilidade das deliberações propostas no presente trabalho, em reuniões realizadas na semana de 16 a 20 de fevereiro de 2009, após apresentação dos achados de auditoria e da minuta das propostas.

7.2. Por meio do Ofício nº 131/2009/P, de 31 de março de 2009, o Presidente do Incra Ilustríssimo Senhor Rolf Hackbart, encaminhou as sugestões sobre as determinações e recomendações que viriam a compor o relatório (fls. 8/47). Essa manifestação foi analisada e acatamos as alterações propostas relativas à Auditoria Interna.

7.3. Desta forma, apresentamos as sugestões e comentários dos gestores, bem como a manifestação sobre a adoção de mudanças por parte desta equipe de Auditoria:

7.3.1. **Proposta da equipe:** *“Determinar ao Incra que edite Normas de Execução e Rotinas de Trabalho Formais Específicas para o desempenho das atribuições da Auditoria Interna da Autarquia, de forma a propiciar o desempenho efetivo de suas funções institucionais constantes do art. 13 do Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000”.*

7.3.2. **Proposta de alteração do Departamento de Auditoria do Incra:** *“Determinar ao Incra que edite Normas de Execução e Rotinas de Trabalho Formais Específicas para o desempenho das atribuições da Auditoria Interna da Autarquia, de forma a propiciar o desempenho efetivo de suas funções institucionais constantes do art. 13 do Decreto nº 5735 de 27 de março de 2006”.*

7.3.3. **Análise:** segundo apontado pelo Departamento de Auditoria a legislação a respeito do Regimento Interno da Autarquia estava desatualizada, razão pela qual acolhemos a proposta do Gestor.

7.4. Não foram registradas outras propostas por parte do Incra quanto às determinações propostas pela equipe de Auditoria, conforme documento eletrônico datado de 26/03/2009.

8. Conclusão

8.1. Dos trabalhos referentes ao TMS 5 – Reforma Agrária, cuja execução finalizou-se no exercício de 2008, conclui-se que as inúmeras decisões do Tribunal, as recomendações da CGU e as conclusões, recomendações, encaminhamentos e propostas legislativas originárias da CPI da Grilagem de Terras na Amazônia (2001) e da CPI da Terra (2005) surtiram pouco efeito no que concerne às correções dos desvios apurados na condução dessa Política nos últimos anos.

8.2. Percebeu-se que sem o controle adequado de seus processos e de suas informações, a operacionalização da Política Nacional de Reforma Agrária e a fidedignidade dos dados e relatórios gerenciais ficam comprometidos, tornando ineficazes as atividades empreendidas em prol da melhora dos resultados da Política e da solução dos desvios e das irregularidades já identificados em sua consecução.

8.3. A Auditoria Interna do Incra, além de servir como primeira barreira de combate a desvios e ineficiências, deve servir também como ferramenta gerencial, munindo o gestor de informações para a tomada de decisão e assegurando que os objetivos, políticas e metas da Autarquia estejam sendo respeitados na execução de suas atribuições.

8.4. Para a obtenção de uma estrutura de governança forte no Incra, é necessário que a AUD seja bem utilizada pelo Gestor. Em contrapartida é necessário que ela desenvolva rotinas e métodos que assegurem informações e orientações de qualidade para a tomada de decisões operacionais e estratégicas.

8.5. Porém, o que foi constatado ao longo dos trabalhos na Área de Auditoria Interna da Autarquia é que a Unidade possui pouca representatividade entre os gestores do Instituto. Indício dessa constatação é a sua posição no organograma institucional, vinculada ao gabinete da Presidência, o qual deveria ser subordinado ao órgão de maior hierarquia, qual seja, o Conselho Diretor.

8.6. Essa situação talvez tenha sido causada pelo *modus operandi* utilizado até o momento pela AUD, que sempre priorizou ações de responsabilização e o atendimento às solicitações dos Órgãos de Controle da Administração Pública, apresentando poucos trabalhos com enfoque gerencial e informativo em sua atuação, com pouca aproximação dos gestores locais, responsáveis pela implementação de quase todas as ações ligadas à Política de Reforma Agrária.

8.7. Esse modo de atuação tem-se mostrado ineficaz haja vista a grande quantidade de impropriedades apontadas em diversos documentos dos órgãos de fiscalização, da Imprensa, do Ministério Público, da Polícia Federal, bem como no depoimento dos envolvidos na Política Nacional de Reforma Agrária.

8.8. Além disso, insuficiências de treinamento, de rotinas de trabalho, de padrões para o desempenho das atividades da equipe técnica; grande rotatividade e evasão de profissionais capacitados e deficiências no planejamento e na execução dos trabalhos de Auditoria Interna (como a não utilização dos sistemas de informação da Autarquia pelos profissionais da AUD), mostram grande fragilidade dos Controles Internos, principalmente nas SRs.

8.9. Essas deficiências têm gerado diversas conseqüências negativas como a falta de acompanhamento e fiscalização por parte dos asseguradores, nos Convênios firmados pelas Superintendências; dificuldades em analisar os Planos de Trabalho apresentados quando da intenção de firmar Convênios com as SRs do Incra; dificuldades de recepção e análise de Prestações de Contas de Convênios firmados pelas Superintendências; dificuldades em manter organizado e atualizado o acervo patrimonial das SRs, entre outros problemas nas áreas fim da Autarquia.

8.10. As recomendações e determinações propostas neste documento procuram fortalecer os controles internos da Autarquia, e juntamente com as proposições dos relatórios de auditoria relacionados à Tecnologia da Informação, Ordenamento da Estrutura Fundiária e da análise das Prestações de Contas dos Exercícios de 2006 e 2007, formar uma estrutura de governança corporativa que faça valer os objetivos traçados no arcabouço legislativo, nos planos e nas metas sobre a Reforma Agrária.

8.11. Essas proposições procuram solucionar os problemas recorrentes em sua origem, tratando de forma sistêmica e sob várias perspectivas os achados de auditoria e avaliando a eficiência de suas determinações e recomendações de forma periódica até sua total materialização.

8.12. Espera-se desta maneira assegurar razoável nível de certeza na consecução dos objetivos da Autarquia, transparência quanto aos indicadores operacionais da Autarquia e aumento da eficácia na prevenção dos desvios financeiros e da conduta operacional relatados nos Relatórios de Auditoria de Gestão da SFC. Como consequência espera-se a diminuição na instauração de PADs e TCEs, em decorrência do aumento em prevenção, eliminando pontos de ineficiência e fazendo melhorando a efetividade dos programas de governo geridos pelo Incra.

9. Proposta de encaminhamento

Ante o exposto, submetem-se à superior apreciação as seguintes propostas:

9.1. Determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.1.1. Reveja a sua estrutura regimental, visando a subordinar formalmente a Unidade de Auditoria Interna (AUD) ao Conselho Diretor (CD) da Autarquia, de modo a conferir maior legitimidade à sua atuação e a cumprir o disposto no artigo 15, § 3º do Decreto 3.591/2000, até **Dezembro de 2009**. (item 3.5);

9.1.2. Edite Normas de Execução e Rotinas de Trabalho formais e específicas para o desempenho das atribuições da Auditoria Interna da Autarquia, de forma a propiciar o desempenho efetivo de suas funções institucionais constantes do art. 13 do Decreto nº 5735, de 27 de março de 2006, até **Dezembro de 2010**. (item 3.22);

9.1.3. Inclua no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna, com a finalidade de gerar o Relatório Gerencial de que trata o inciso III do artigo 4º c/c artigo 7º da IN CGU 01, de 03 de janeiro de 2007, os seguintes itens, até **Dezembro de 2011**, com o fim de avaliar: (item 6.5):

9.1.3.1. o cumprimento das metas previstas no PPA e na LDO, destacando, para cada Programa de Governo ou Programa de Trabalho da Entidade que seja objeto de uma ação de auditoria:

9.1.3.1.1. o programa ou ação administrativa;

9.1.3.1.2. os objetivos gerais e específicos;

9.1.3.1.3. as metas previstas (unidade);

9.1.3.1.4. os resultados alcançados (execução física e financeira);

9.1.3.1.5. a avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da Unidade; e

9.1.3.1.6. os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas, para os casos em que não forem as metas alcançadas;

9.1.3.2. a conformidade entre a situação real, quanto ao item anterior, e os dados preenchidos pelo gestor responsável por cada programa/atividade no Sistema SIGPLAN;

9.1.3.3. os Indicadores de Desempenho, previstos na Decisão Normativa do TCU que regulamenta a prestação de contas, quanto à sua qualidade, confiabilidade, representatividade, homogeneidade, praticidade, validade, independência, simplicidade, cobertura, economicidade, acessibilidade e estabilidade;

9.1.3.4. a conformidade entre os registros eletrônicos constantes dos bancos de dados dos principais sistemas de Tecnologia da Informação da Autarquia e sua base documental, discriminando métodos estatísticos de avaliação, bem como a identificação do percentual de inconformidades constantes dos Sistemas SNCR, SIPRA, SISPROT e SISDOC nas Diretorias do Incra e em suas Superintendências Regionais;

9.1.3.5. os Controles Internos Administrativos da entidade, em cada Diretoria e nas Superintendências Regionais, de modo a relatar:

9.1.3.5.1. as fragilidades identificadas;

- 9.1.3.5.2. os aperfeiçoamentos implementados.
- 9.1.3.6. a regularidade dos procedimentos licitatórios, com a identificação dos processos relativos à dispensa e inexigibilidade de licitação, contendo:
 - 9.1.3.6.1. objeto da contratação e o valor;
 - 9.1.3.6.2. fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;
 - 9.1.3.6.3. responsável pela fundamentação e CPF;
 - 9.1.3.6.4. identificação do contratado (nome ou razão social e CPF ou CNPJ) e das demais empresas consultadas, no caso de dispensa de licitação;
 - 9.1.3.6.5. avaliação sobre a regularidade do processo; e
 - 9.1.3.6.6. análise da regularidade dos demais processos licitatórios, incluindo percentual examinado e a identificação dos participantes do certame, mediante nome ou razão social e CPF ou CNPJ;
- 9.1.3.7. o gerenciamento da execução dos convênios, acordos e ajustes firmados, contendo:
 - 9.1.3.7.1. a identificação com o número do convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros, objeto e valor;
 - 9.1.3.7.2. observância aos arts. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
 - 9.1.3.7.3. meta ou objetivo previsto;
 - 9.1.3.7.4. resultados alcançados;
 - 9.1.3.7.5. situação da prestação de contas;
 - 9.1.3.7.6. atos e fatos que prejudicaram o desempenho; e
 - 9.1.3.7.7. providências adotadas para os casos onde houver atraso ou ausência das prestações de contas parcial ou final;
- 9.1.3.8. a verificação da consistência da folha de pagamento de pessoal, identificando os nomes dos servidores e funcionários que tiveram sua folha de pagamento revisada, e o método de seleção da amostragem, se for o caso, para verificação da legalidade dos atos, confirmação física dos beneficiários e a regularidade dos processos de admissão, cessão, requisição, concessão de aposentadoria, reforma e pensão;
- 9.1.4. inclua no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna, na descrição das ações de auditoria interna destinadas ao cumprimento do item anterior, para cada objeto a ser auditado, conforme § 1º do artigo 2º da IN CGU 01, de 03 de janeiro de 2007, até **Dezembro de 2010**, os seguintes aspectos (item 6.5):
 - 9.1.4.1. número seqüencial da ação de auditoria;
 - 9.1.4.2. avaliação sumária quanto ao risco inerente ao objeto a ser auditado, e sua relevância em relação à entidade;
 - 9.1.4.3. origem da demanda;
 - 9.1.4.4. objetivo da auditoria, contendo os resultados esperados, devendo-se especificar de que forma as vulnerabilidades do objeto a ser auditado poderão ser mitigadas;

- 9.1.4.5. escopo do trabalho, explicitando, tanto quanto possível, sua representatividade em termos relativos, e demonstrando a amplitude dos exames a serem realizados, em relação ao universo de referência concernente ao objeto a ser auditado;
- 9.1.4.6. cronograma contendo a data estimada de início e término dos trabalhos;
- 9.1.4.7. local de realização dos trabalhos de auditoria; e
- 9.1.4.8. recursos humanos a serem empregados, com a especificação da quantidade de homens-hora de auditores a serem alocados em cada ação de auditoria e os conhecimentos específicos que serão requeridos na realização dos trabalhos.
- 9.1.5. conceda aos servidores lotados na AUD, o acesso e o devido treinamento para uso dos principais sistemas informatizados da Autarquia com o intuito de melhorar os controles internos e promover as atividades descritas nos itens anteriores, até dezembro de 2009, de modo a propiciar o pleno cumprimento do artigo 13 do Decreto nº 5.735, de 27 de março de 2006. (item 4.12).
- 9.1.6. informe no RAIN, com fulcro no artigo 8º da IN CGU 01, de 03 de janeiro de 2007, os resultados dos trabalhos previstos no PAINT de cada exercício, ressaltando, sem prejuízo das demais exigências dispostas na referida IN, até **março de 2010** (item 6.11):
- 9.1.6.1. fatos de natureza administrativa ou organizacional ocorridos na entidade, que tenham ocasionado impacto sobre a unidade de auditoria interna ao longo do exercício;
- 9.1.6.2. informações sobre as ações de capacitação realizadas ao longo do exercício e os resultados alcançados, devendo-se apontar o quantitativo de auditores treinados e o desenvolvimento de novas metodologias, se for o caso; e
- 9.1.6.3. informações sobre a realização de ações de fortalecimento da Unidade de Auditoria Interna, tais como revisão de seus normativos internos, redesenhos organizacionais com impacto sobre a auditoria interna e aquisição ou desenvolvimento de metodologias e softwares aplicados à ação de auditoria;
- 9.1.7. encaminhe cronograma bimestral discriminando as atividades a serem empreendidas no sentido do cumprimento das **Determinações referentes aos itens 9.1.1 a 9.1.6, em até 60 dias**;
- 9.2. Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária:
- 9.2.1. adote medidas no sentido de estimular a entrada e permanência na AUD, de profissionais capacitados e com o perfil adequado ao desempenho das atividades de auditoria e de promoção da efetividade dos Controles Internos, conforme preconizado no artigo 14 do Decreto 3.591/2000, a exemplo da alocação de Funções Comissionadas (FC), ações de valorização do servidor (treinamentos periódicos, reuniões técnicas, ações motivacionais) e a realização de seleção interna para reposição dos quadros de profissionais da Unidade, de modo a conter a evasão e a rotatividade de servidores da Auditoria Interna da Autarquia (item 3.22);
- 9.2.2. crie estrutura formal de Auditoria Interna Regionalizada, de forma a diminuir a fragilidade dos Controles Internos nas Superintendências Regionais da Autarquia (item 3.28);
- 9.2.3. promova, com o intuito de melhorar a representatividade e a legitimidade da AUD perante as Diretorias e as Superintendências Regionais do Inca, periodicamente, reuniões técnicas entre a AUD e as Diretorias e as SRs da Autarquia, bem como pesquisas de satisfação entre os principais gestores destas unidades quanto ao desempenho do daquela Unidade, além de trabalhos de divulgação dos objetivos dos trabalhos da AUD e de seu papel



na Instituição, de modo que seja vista e utilizada como ferramenta gerencial pelo gestor local e nacional de cada área da Autarquia (item 4.7).

9.3. Autorizar à 8ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União que promova monitoramento periódico das determinações constantes do Acórdão a ser proferido no presente processo;

9.4. Determinar à Controladoria Geral da União que dê ciência ao Tribunal a respeito do cumprimento das determinações a serem proferidas neste processo no relatório de auditoria de gestão elaborado por ocasião das prestações de contas do Incra nos próximos exercícios.

Brasília/DF, em 27 de Março de 2009.

Aderbal Amaro de Souza
ACE – Matrícula 5610-3

Renan Bezerra Milfont
ACE – Matrícula 7689-9

Wanessa Carvalho Amorim Mello
ACE – Matrícula 5061-0

Daniel Moreira Guilhon
ACE – Matrícula 7668-6

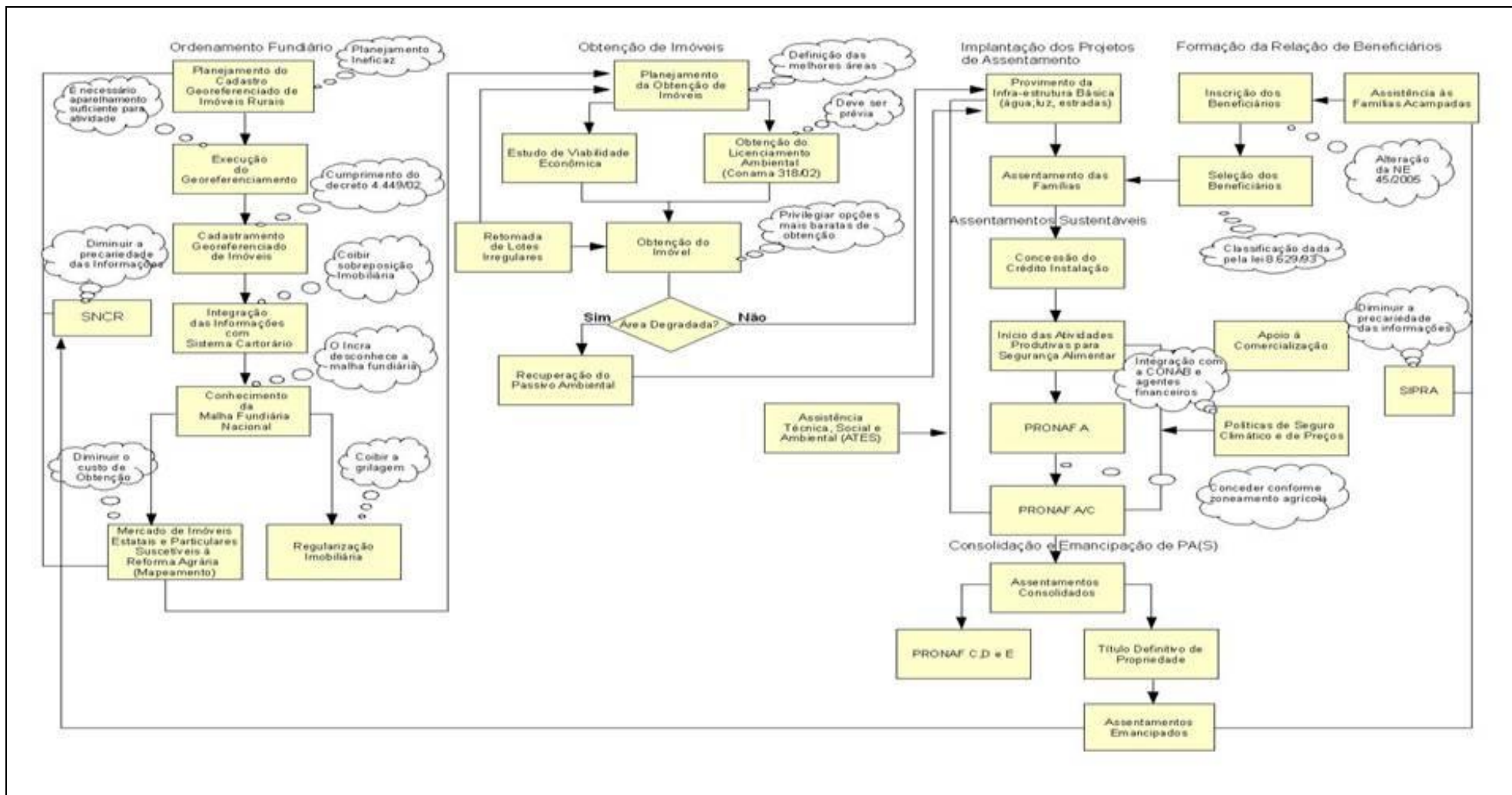
Paulo Vinícius Menezes da Silveira
ACE - Matrícula 4584-2
(Coordenador)

Tiago Modesto Carneiro Costa
ACE – Matrícula 6583-8



10. ANEXOS

ANEXO I – Mapeamento dos principais processos relacionados à Reforma Agrária



Fonte: Relatório TMS 5 – Reforma Agrária – TC 030.234/2007-8

ANEXO II - Tabela de Achados, Soluções Propostas, Benefícios Esperados

Achado	Solução Proposta	Benefício Esperado
Subordinação da AUD ao Gabinete da Presidência no Organograma Institucional.	- Reestruturação da AUD de modo que passe a ser subordinada ao Conselho Diretor (CD) da Autarquia.	- Espera-se prover a Auditoria Interna de maior legitimidade e fortalecer a estrutura responsável pelo bom andamento dos Controles Internos.
Insuficiência de treinamento, rotinas de trabalho, padrões para o desempenho das atividades da equipe técnica, grande rotatividade e evasão de profissionais capacitados do Departamento responsável.	- Estruturação de normas de execução e rotinas de trabalho formais específicas para o Departamento de Auditoria Interna do Incra; - Adoção de providências para conter a evasão relatada do Departamento, bem como para atrair profissionais mais capacitados e com perfil de atuação em auditoria e controles internos do o Departamento, a exemplo da alocação de DAS ações de valorização do servidor da AUD (promoção de treinamentos, reuniões técnicas, ações motivacionais etc.), e realização de seleção interna para aumentar a força de trabalho da AUD.	- Espera-se prover a AUD dos instrumentos mínimos necessários à consecução de seus objetivos, além de disciplinar e nivelar o desempenho dos profissionais da área.
- Fragilidade nos Controles Internos das Superintendências; - Falta de acompanhamento e fiscalização por parte dos asseguradores, nos Convênios firmados pelas Superintendências; - Dificuldade em analisar os Planos de Trabalho apresentados quando da intenção de firmar Convênios com as SRs do Incra; - Dificuldade de recepção e análise de Prestações de Contas de Convênios firmados pelas Superintendências; - Dificuldade em manter organizado e atualizado o acervo patrimonial das SRs.	- Criação de estrutura formal de Auditoria Interna nas SRs do Incra.	- Assegurar razoável nível de certeza na consecução dos objetivos da Autarquia, que as SRs do Incra sejam acompanhadas com maior frequência e proximidade, já que o sucesso das ações de reforma agrária e ordenamento fundiário estão intimamente ligados com o desempenho operacional dessas unidades; - Assegurar a transparência quanto aos indicadores operacionais da Autarquia.
- O foco das atividades do Departamento privilegia ações de responsabilização (PAD e TCE), atendimento de demandas CGU e TCU, em detrimento da promoção de ações de prevenção da ocorrência de impropriedades, o	- Quando do planejamento e da avaliação dos resultados de seus trabalhos, que a AUD inclua temas como a avaliação de eficiência operacional e de desempenho das atividades de cada área avaliada, bem	- Aumento da eficácia na prevenção dos desvios financeiros e de conduta operacional relatados nos Relatórios de Auditoria de Gestão da SFC; - Diminuição da Instauração de PADs, TCEs em decorrência do

Achado	Solução Proposta	Benefício Esperado
que tem se mostrado ineficaz.	como percentuais de erro, principais riscos envolvidos, sugestões de melhoria de atuação, avaliação da exatidão e pertinência de indicadores em cada uma das linhas de atuação da Autarquia.	aumento em prevenção.
- A AUD não faz uso dos principais sistemas corporativos informatizados do Incra.	- Com o intuito de melhorar controles internos, que sejam fornecidas senhas e treinamento para uso dos principais sistemas informatizados da Autarquia e que sejam realizados pela AUD, periodicamente, procedimentos de auditoria de dados e avaliação da pertinência e exatidão das informações contidas nos bancos de dados da Autarquia.	- Assegurar exatidão, segurança e tempestividade quanto aos dados informatizados dos sistemas corporativos do Incra.
- A AUD possui pouca representatividade e legitimidade perante os demais servidores e gestores da Autarquia.	- promoção de trabalhos nas SRs e Diretorias Finalísticas de maneira mais freqüente, realizando campanha interna para promoção dos objetivos de seus trabalhos e de seu papel na Instituição, de modo que seja vista e utilizada como ferramenta gerencial pelos gestores.	- Assegurar representatividade e legitimidade da AUD perante os Gestores e Servidores do Incra; - Utilização da AUD como ferramenta gerencial pro parte dos gestores da Autarquia.
- Pouco enfoque das ações previstas no PAINT nas áreas finalísticas do Órgão, além de poucas inspeções em SRs do Incra.	- que seja privilegiada no PAINT a avaliação dos resultados informados pelos gestores do Órgão, avaliando inclusive a confiabilidade dos dados gerados, de modo a assegurar que os objetivos da Autarquia estejam sendo cumpridos; - Previsão no PAINT de maior número de inspeções em SRs do Incra.	- Assegurar razoável nível de certeza na consecução dos objetivos da Autarquia; - Assegurar segurança e exatidão aos indicadores operacionais e ao desempenho da Autarquia; - Utilização do PAINT como ferramenta efetiva de planejamento dos trabalhos da Auditoria Interna;
- Baixa aderência entre a programação (PAINT) e os resultados (PAINT).	- que a sistemática de planejamento e de apresentação de resultados da AUD seja revista, de modo que sejam cumpridos os objetivos elencados em cada PAINT.	- Maior aderência entre as ações planejadas e as efetivamente cumpridas em cada exercício pela AUD.



Referências – Compartilhadas entre trabalhos de TI, OF e AUD

ARAÚJO, I. da P. S. (2001). **Introdução à Auditoria Operacional**. Rio de Janeiro: FGV.

ARAÚJO, Flávia Camargo de. **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros**. 2006, Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Orçamento destinado às atividades de Ordenamento Fundiário. Disponível em: www.camara.gov.br
Acesso em setembro de 2008.

BRASIL. **LEI Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm. Acesso em: 06 de fevereiro de 2008.

BRASIL. **LEI Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm. Acesso em: 06 de fevereiro de 2008.

BRASIL. **LEI Nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 6.634, de 02 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1960-1980.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/Quadro-2001.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **LEI Nº 10.267 de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das [Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966](#), [5.868, de 12 de dezembro de 1972](#), [6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), [6.739, de 5 de dezembro de 1979](#), [9.393, de 19 de dezembro de 1996](#), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/Quadro-2001.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **DECRETO Nº 3.509, de 14 de junho de 2000**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3509.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.



BRASIL. **DECRETO Nº 3.591, de 06 DE FEVEREIRO de 2000.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/2000.htm. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.449, de 30 de outubro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm. Acesso em 26 de fevereiro de 2009.

MDA. **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata** / Organizadores Joaquim Modesto Pinto Junior, Valdez Farias. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2007. (NEAD Especial; 7).

INCRA. **PORTARIA Nº 70/2006.** Disciplina a utilização dos recursos de Tecnologia da Informação nas unidades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0145400795.pdf>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

CONFEA. **DECISÃO PLENÁRIA PL 2087 de 3 de novembro de 2004.** acerca dos profissionais habilitados a desenvolverem atividades definidas definiu os profissionais habilitados a realizar as atividades definidas pela Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, no tocante à regularização de propriedades rurais junto ao Incra. disponível em: <http://200.252.80.5/Cartografia/download/Decisao%20Plenaria%20CONFEA%20-%20PL2087.pdf>. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

ISACA. **Cobit 4.1 (Control Objectives for Information and related Technology), da Information Systems Audit and Control Association (Isaca)** – disponível em: eletrônico www.isaca.org. Acesso em 06 de fevereiro de 2009.

AGU. **Parecer nº GQ – 181/1997.** Parecer sobre a não recepção do § 1.º do art. 1.º da Lei nº 5.709 pela CF de 1988.

MPOG. **RELATÓRIOS SIGPLAN** Relatórios gerenciais de todos os programas relacionados ao MDA exercícios 2000 – 2007. Disponível em: <http://www.sigplangov.br/v4/appHome/>. Data de acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 1582/2006-P.** Auditoria Operacional. Superintendência do Incra no Estado do Mato Grosso. Combate à ocupação irregular (grilagem) de terras públicas. Constatação de ausência de procedimentos adequados para o combate à ocupação irregular de terras públicas. Oportunidades de melhoria de desempenho. Determinação e recomendação. A expedição de determinações ao órgão competente é suficiente para correção e prevenção de falhas identificadas na gestão do "Projeto Piloto de Retomada de Terras", levado a efeito pelo Incra/MT. Processo 016.186/2003-6. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 01 de setembro de 2006. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **DECISÃO 750/1998 – P.** Auditoria Operacional. INCRA. Reforma Agrária. Implantação de cadastro. Remessa de delimitação do imóvel. Alta concentração de terra. Cadastro declaratório, comprometendo a comprovação dos dados. Fiscalização deficiente. Aquisição de áreas com preços acima do mercado e sem critérios técnicos de seleção. Descontrole sobre o número de assentados. Assistência técnica ao assentado precária. Deficiência na tramitação de processos de obtenção de



área. Determinação. Arquivamento. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>. Data de acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 275/2003-P**. Acompanhamento. Representação formulada pelo MP/TCU. Possíveis irregularidades praticadas pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário e pelo INCRA. Medidas de combate à invasão de terras públicas; duplicidade de área e fraude em registro cartorial pelo esquema de grilagem de terras da união na Amazônia. Diligência realizada. Constatação da eficácia e eficiência das medidas adotadas. Interrupção do fluxo de recursos para a continuidade do programa. Determinação. Juntada às contas anuais do INCRA. Processo nº. 012.220/2002-3. Min. Rel. ADYLSO MOTA. DOU 07 de abril de 2003. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>. Data de Acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 391/2004-P**. Auditoria Operacional. INCRA. Programa Novo Mundo Rural - Assentamento de Trabalhadores Rurais. Avaliação da promoção da organização social e produtiva nos assentamentos rurais. Descontinuidade administrativa. Falta de estrutura básica. Assistência técnica precária. Seleção inadequada e endividamento dos agricultores. Fragmentação da execução das ações. Precariedade da comunicação e coordenação entre a Administração do INCRA e a entidades regionais. Deficiência de infra-estrutura. Falta de estrutura de acompanhamento e supervisão das ações. Determinação. Recomendação. Monitoramento. Arquivamento. Processo nº. 012.256/2003-4. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 20 de abril de 2004. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=23&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 261/2004-P**. Acompanhamento. INCRA. Avaliação da eficiência, eficácia e suficiência das medidas aplicadas à grilagem de terras no Estado da Bahia. Fixação de prazo para envio de informações ao Tribunal. Remessa de cópia aos órgãos interessados. Processo nº. 012.187/2002-7. Min. Rel. Adylson Motta. DOU 29 de março de 2004. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 557/2004-P**. Levantamento de Auditoria. Inkra. Verificação do processo de desapropriação de imóveis para reforma agrária. Deficiências na gestão ambiental. Registro contábil indevido dos imóveis. Falhas no manual de obtenção de terras. Erros sistemáticos de avaliação de imóveis. Ausência de utilização da gama disponível de terras para reforma agrária. Desapropriação de propriedade produtiva. Pagamento de indenizações indevidas. Parcialidade na análise de recursos. Ajuizamento desnecessário de ações de desapropriação. Atos judiciais inidôneos. Ausência de prévio estudo de viabilidade econômica dos imóveis. Falta de transparência nos casos de impugnação de avaliação por expropriados. Audiência. Determinação. Recomendação. Ciência a diversas autoridades. Juntada às contas anuais. Processo nº. 005.888/2003-0. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 24 de maio de 2004. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 329/2005-P**. Acompanhamento. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Superintendências Estaduais no Pará e no Sul do Pará. Medidas adotadas no combate à grilagem de terras no Estado do Pará. Análise da cadeia dominial. Interposição das medidas judiciais. Falta de recursos humanos, materiais e financeiros. Risco de descontinuidade das ações já adotadas. Desatualização dos dados processuais. Determinação. Remessa de cópia à Procuradoria da República no Município de Marabá e aos



demais órgãos interessados. Processo nº 012.373/2002-2. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 07 de abril de 2005. Disponível em:

<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>

Data de acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 174/2005-P**. Acompanhamento. INCRA. Avaliação da eficiência, eficácia e suficiência das medidas aplicadas de combate à grilagem de terras no Estado do Tocantins. Insuficiência das medidas adotadas. Determinação. Remessa de cópia aos órgãos interessados. Processo nº 012.373/2002-2. Min. Rel. Valmir Campelo. DOU 10 de março de 2005. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 1528/2005-P**. Relatório de Monitoramento. Acórdão 391/2004 - Plenário. Programa Novo Mundo Rural. Baixo índice de implementação das medidas propostas. Reestruturação da Autarquia. Verificação a ser realizada em mais dois monitoramentos. Recomendações. Alteração do item 9.3.13 do Acórdão 391/2004 - Plenário. Autorização à 5ª Secex para realizar monitoramento. Processo nº. 004.968/2005-5. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 07 de outubro de 2005. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=16&doc=1&dpp=20&p=0>. Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 1582/2006-P**. Auditoria Operacional realizada na Superintendência Regional do Inbra no Estado do Mato Grosso com o objetivo de identificar os principais problemas institucionais existentes no Órgão e que dificultam ou impedem o combate à grilagem de terras. Determinação e recomendação ao Inbra/MT. Ciência ao Ministério Público Federal e à Presidência do Inbra. Encaminhamento de cópia do Relatório à 5.ª SECEX para o subsídio de futuras ações do TCU em âmbito Nacional. 1. Constatadas em sede de auditoria operacional falhas ou impropriedades de caráter formal, bem como a existência de oportunidades de melhoria de desempenho, cabe a realização de determinações corretivas e/ou recomendações. Processo nº. 016.186/2003-6. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. DOU 28 de setembro de 2006. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 2201/2006-P**. Acompanhamento das ações do Inbra no Estado de Tocantins para o combate à grilagem de terras da União. Monitoramento do Acórdão 174/2005-Plenário. Determinações. Recomendação. Ciência. Arquivamento. Processo nº. 012.373/2002-2. Min. Rel. Valmir Campelo. DOU 28 de novembro de 2006. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 871/2007-P**. SOLICITAÇÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “DA TERRA”. RECOMENDAÇÕES. CONCLUSÃO DAS AUDITORIAS NOS CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE A UNIÃO E A ANCA, CONCRAB E ITERRA. REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÕES ANUAIS. CONVÊNIOS COM AS ONGS LIGADAS À REFORMA AGRÁRIA. DESPESAS DOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA. GASTOS COM OBTENÇÃO DE TERRAS E CONSOLIDAÇÃO DE ASSENTAMENTOS. CONHECIMENTO. ENVIO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DO CONGRESSO NACIONAL. Processo nº. 012.949/2006-2. Min. Rel. Guilherme Palmeira. DOU 28 de maio de 2007. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=1&dpp=20&p=0>
Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.



TCU. **ACÓRDÃO 2045/2008-P** Representação. Aquisição de imóveis rurais por Empresa Brasileira de Capital preponderantemente estrangeiro. Discussão acerca da aplicação do art. 1.º, § 1.º da Lei 5.709/71, que equipara essas empresas às pessoas físicas e jurídicas estrangeiras. Discordâncias do parecer da AGU pela não recepção do citado dispositivo pela Constituição Federal. Necessidade de aplicação do Regime previsto na Lei 5.709/71 e também do art. 23 da Lei 8.629/93. Representação parcialmente procedente. Processo nº. 018.303/2007-6. Min. Rel. Ubiratan Aguiar. Disponível em:

[HTTP://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0D](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0D)

Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 753/2008-P**. Monitoramento Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. determinações e recomendações sugeridas nos pareceres emitidos nos autos. DOU 05 de maio de 2008. Disponível em:

<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=2&dpp=20&p=0>.

Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **ACÓRDÃO 2471/2008 - P**. Fiscalização de Orientação Centralizada. Tema de Maior Significância “Terceirização em TI”. Execução Descentralizada de Auditorias. Relatório de consolidação das informações obtidas nas auditorias. Falhas diversas detectadas. Determinações. Recomendações. Processo nº. 019.230/2007-2. Min. Rel. Benjamin Zymler DOU 07 de novembro de 2008. Disponível em:

<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>

Data do acesso: 06 de fevereiro de 2009.

TCU. **AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: INCRA – Considerações a respeito da Questão Fundiária – Auditoria Operacional**. Vol. 1, n 1 (1998). Brasília: TCU, 1998.

TCU. **Relatório de Monitoramento de Auditoria Operacional no Programa Novo Mundo Rural**. Processo TCU nº 007.766/2007-0. Brasília: TCU, 2007.

TCU. **Levantamento de Auditoria no Fundo de Terras e da Reforma Agrária Banco da Terra**. Processo TCU nº 008.416/2006-8. Brasília: TCU, 2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
8ª Secretaria de Controle Externo
2ª Diretoria Técnica- SECEX-8
