

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de auditoria (registro Fiscalis nº 367/2008) realizada no período de 4/8/2008 a 3/4/2009 com objetivo geral de avaliar a função de auditoria interna executada pelo Departamento de Auditoria Interna do Incra (AUD). Este relatório está baseado no relatório de auditoria elaborado pela 8ª Secex (fls. 48/83).

A origem deste trabalho remonta ao Plano de Fiscalização 2007/2008, quando a reforma agrária foi incluída como subtema do Tema de Maior Significância (TMS) "Levantamentos Preparatórios para o Plano de Fiscalização de 2008/2009". Naquela oportunidade, por meio do levantamento realizado pela 5ª Secretaria de Controle Externo (5ª Secex), no âmbito do TC 030.234/2007-8, identificou-se que o TCU deveria atuar prioritariamente sobre os seguintes temas relacionados ao Incra:

- auditoria interna;
- tecnologia da informação;
- 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.

Após a realização do levantamento, o subtema reforma agrária, desta feita no curso do Plano de Fiscalização 2008/2009, foi alçado à condição de TMS, dividido em três auditorias em áreas consideradas críticas para a gestão e cumprimento das funções institucionais do Incra: ordenamento fundiário (TC 021.004/2008-7, já apreciado - Acórdão TCU nº 145/2010 - Plenário), auditoria interna (TC 007.588/2009-2, presente trabalho) e sistemas de informação (TC 007.591/2009-8, ainda não apreciado).

A presente auditoria utilizou-se, também, do instrumento conhecido por fiscalização de orientação centralizada (FOC), que consiste em fiscalização ou fiscalizações que envolvem preparação centralizada, execução descentralizada dos trabalhos por diversas unidades técnicas e consolidação dos resultados.

Os objetivos específicos do trabalho são a seguir apresentados (fl. 60):

- "estabelecer condições mínimas para que as determinações do TCU sejam acompanhadas pelos órgãos de fiscalização (Auditoria Interna, CGU e o próprio 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, principalmente quanto aos sistemas Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra);

transformar a AUD em ferramenta gerencial e de auxílio à decisão."

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 da "auditoria realizada no Incra objetivando levantar informações e dados para subsidiar a inclusão de TMS no Plano de Fiscalização 2008/2009" (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 (fl. 60):

"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 Incra seja adequada para o cumprimento de suas atribuições institucionais e para subsidiar a rede de controle e a alta direção da autarquia?"

II

Normas que regem a atividade de auditoria interna

Transcrevo, a seguir, partes essenciais do relatório da unidade técnica.

"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 conduzidos 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:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de accountability;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

De acordo com o Institute of Internal Auditors (IIA), organização internacional, com sede nos Estados Unidos da América, que conta com mais de 170.000 membros distribuídos em 165 países, 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.

A auditoria interna 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.

No Incra, o Decreto nº 3.509, de 14/6/2000, instituiu, como integrante da estrutura básica da autarquia, a Auditoria Interna (AUD), como órgão seccional, com as atribuições constantes 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.'

Segundo a unidade técnica, 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".

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.

A unidade técnica avalia que uma boa estrutura de governança possibilita controles internos monitorados e mais eficazes, além de fortalecer a unidade de auditoria interna.

Assim, uma estrutura de governança forte e eficiente para o setor público federal, entende a 8ª Secex, 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.

No que concerne ao relacionamento entre as instituições de controle TCU, CGU e AUD, a equipe de auditoria observou 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).

Com relação à normatização, a unidade técnica constatou que 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, é listada a legislação correlata à AUD.

Lei nº 10.180, de 6/2/2001: 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;

Decreto nº 3.591 de 6/9/2000: dispõe sobre o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências;

Instrução Normativa SFC nº 1, de 6/4/2001: define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal;

Instrução Normativa CGU nº 1, de 13/3/2003: 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;

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;

Instrução Normativa nº 1, de 3/1/2007: estabelece o conteúdo do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna; e

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

III

Auditoria interna na estrutura organizacional do Incra

O Departamento Auditoria Interna do Incra (AUD), segundo consta no organograma da entidade, disponível no sítio do Incra na internet, conforme informado pela unidade técnica, está vinculada ao Gabinete da Presidência da entidade (Figura 1).

Figura 1 - Organograma Estrutural do Incra.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Sítio do Incra na internet. Disponível em: www.incra.gov.br. Acessado em: 7/1/2009.

Segundo a 8ª Secex, a subordinação da AUD ao Gabinete da Presidência contrasta com as competências regimentais daquela auditoria interna, conforme descritas nos itens 11 e 12 deste relatório.

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.

Considerando que o mais alto nível da autarquia é o seu Conselho Diretor (CD), segundo a unidade técnica, essa é 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.

Dessa forma, de modo a propiciar o melhor cumprimento de suas funções institucionais, a 8ª Secex entende ser recomendável que a autarquia reveja, em conjunto com os demais envolvidos no processo, a estrutura regimental do Incra, visando a subordinar formalmente a unidade de auditoria interna ao Conselho Diretor (CD).

IV

Estrutura da unidade de auditoria interna - considerações da CGU

Segundo relato da unidade técnica, a Controladoria-Geral da União (CGU), em auditoria realizada no Incra no período de outubro a dezembro de 2007, constatou que de 2001 a 2007 houve redução de 32% de pessoal da auditoria interna do Incra, correspondendo à diminuição de 10 profissionais. Considerando os cargos em comissão, os terceirizados e estagiários, a redução tinha sido maior, pois de 25 profissionais restaram 15, registrando-se uma redução de 40%.

No entendimento da equipe de auditoria da unidade técnica, essa redução é incompatível com a evolução dos gastos orçamentários do Incra. No período de 2001 a 2006, os gastos da autarquia sofreram 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.

A unidade técnica reportou que (fl. 66):

"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."

Não consta dos autos lavratura a termo da entrevista do chefe da AUD.

V

Estrutura da unidade de auditoria interna - situação atual

O relatório de auditoria da 8ª Secex informa que a equipe encarregada das atividades relativas à AUD conta 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.

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

A unidade técnica reporta que (fl. 66):

"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 Inbra 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."

Não consta dos autos lavratura a termo da entrevista do chefe da AUD.

Os técnicos lotados na AUD registraram, conforme aponta o relatório da unidade técnica, adicionalmente às colocações do chefe da auditoria, algumas das causas constatadas da evasão e das suas principais insatisfações, quais sejam:

falta de visibilidade da AUD perante as demais diretorias e coordenações do Inbra - demais áreas do Inbra não considerariam o departamento como ferramenta de auxílio em suas atribuições;

falta de treinamento e capacitação do corpo técnico; e

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

A unidade técnica tem a percepção de 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.

Transcrevo, a seguir, partes essenciais do relatório da unidade técnica (fls. 66/67):

"3.16. Constatamos por meio das entrevistas e dos documentos apresentados pelo auditado que a equipe da Unidade apresenta níveis de produtividade muito dispares, 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, 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."

É recomendável, na opinião da 8ª Secex, dada a importância estratégica da melhoria da atuação da AUD e do conseqüente ganho advindo da melhoria do desempenho de suas atribuições, que o Incra adote providências para conter a evasão, atrair profissionais mais capacitados e com perfil adequado.

A alocação de funções comissionadas, ações de valorização do servidor da AUD, a exemplo de promoção de treinamentos, reuniões técnicas e ações motivacionais, bem como a realização de recrutamento interno (entre os próprios servidores já integrantes dos quadros do Incra), dentre outras medidas, entende a unidade técnica, trariam benefícios para a unidade. A aprovação de normas de execução e rotinas de trabalho formais específicas para a estruturação e atuação é também aconselhável adotar.

VI

Estrutura da unidade de auditoria interna nas superintendências regionais (SR)

A AUD não possui nenhuma estrutura formal nas SR. 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 SR.

Segundo o auditor chefe, a meta é fazer inspeções nas SR uma vez a cada dois anos, pelo menos, expectativa que não vem sendo cumprida nos últimos exercícios.

Transcrevo, a seguir, partes essenciais do relatório da unidade técnica(fl. 67):

"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 SR, muitas reincidentes, conforme apontado no TC 030.234/2007-8."

É desejável, segundo entendimento da 8ª Secex, para assegurar razoável nível de certeza na consecução dos objetivos da autarquia, que as SR do Incra sejam acompanhadas com maior frequência e efetividade, pois o sucesso das ações de reforma agrária estão intimamente ligados ao desempenho operacional dessas unidades.

A unidade técnica emitiu a seguinte opinião (fl.68):

"3.28. Uma atuação mais freqüente da AUD nas SR 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 SR 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".

VII

Promoção dos controles internos pela auditoria interna

Além dos trabalhos de fiscalização nas SR, a equipe técnica da AUD e o chefe da auditoria relataram à 8ª Secex as principais atividades que têm sido desenvolvidas:

organização da prestação de contas anual;

análise de tomada de contas especial;

análise de convênios com irregularidades;

acompanhamento semestral dos relatórios gerenciais;

atendimento a questionamentos das superintendências;

acompanhamento da implementação das recomendações da CGU e deliberações do TCU;

acompanhamento dos dados disponibilizados pelo Incra a outros entes públicos e à sociedade;

participação em comissões de sindicâncias; e

auxílio nas prestações de contas do Instituto.

Transcrevo, a seguir, partes essenciais do relatório da unidade técnica no tocante a esta área (fl. 69):

"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 (...).

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."

VIII

Utilização dos sistemas informatizados do Incra pelo Departamento de Auditoria Interna

A unidade técnica anota que num 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 de profissionais capacitados para utilização dos sistemas corporativos.

Em entrevista realizada pela unidade técnica, tanto a equipe técnica da AUD, quanto sua direção relataram que os servidores não têm acesso aos principais sistemas informatizados da autarquia. Foi ressaltado que os servidores não recebem treinamento nem conhecimento para utilizar os sistemas informatizados que controlam os principais processos operacionais

Procedimentos como a auditoria de sobre a confiabilidade e consistência da base de dados não são realizados. Isso, segundo a unidade técnica, 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.

O Tribunal, por meio do Acórdão TCU nº 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".

Tal procedimento, segundo a 8ª Secex, 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 sistemas de 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.

IX

Percepção das demais unidades do Incra sobre a atuação do Departamento de Auditoria Interna

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.

A Coordenação de Cadastro informou à 8ª Secex 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.

Por sua vez, a Diretoria de Obtenção de Imóveis relatou que o relacionamento com a AUD é tranqüilo, 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.

Registra ainda a unidade técnica 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.

Da mesma maneira, os técnicos da Coordenação Geral de Regularização relataram desconhecer a atuação da AUD, entendendo, porém, que uma maior efetividade da auditoria poderia proporcionar maior confiabilidade dos dados dos sistemas cooperativos, 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.

A unidade técnica percebeu, que no Incra/Sede, a AUD possui pouca representatividade e legitimidade perante os demais servidores e gestores da autarquia. Assim, entende que seja recomendável que a AUD realize trabalhos mais frequentes 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.

A FOC realizada em 11 estados pelas unidades regionais do TCU colheu dados que ilustram o relacionamento entre a AUD e as unidades regionais do Incra. Os resultados mostram, segundo a unidade técnica, 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 - Frequência de Realização de Trabalhos nas SR Pesquisadas

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

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?"

Os dados colhidos mostram ainda que apesar de 92% dos gestores das SR, 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.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]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?"

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.

De acordo com a unidade técnica (fl. 72):

"5.10. A explicação para esse resultado pode estar na dinâmica de trabalho hoje adotada pela AUD, que privilegia atuação mais corretiva que preventiva, além da baixa frequência com que são realizados trabalhos nas SR, o que contribui para o distanciamento entre o Departamento e o Gestor local (item 34). 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 SR:

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 SR 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 SR."

Apesar dos problemas já serem conhecidos desde o exercício de 2005, segundo a 8ª Secex, a administração da autarquia tomou poucas medidas até o presente momento, de forma que os problemas persistem.

É recomendável, na opinião da unidade técnica, que a AUD promova trabalhos nas SR 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 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 SR.

X

Sistemática de planejamento e apresentação de resultados dos trabalhos do Departamento de Auditoria Interna

O principal documento orientador das ações da auditoria interna no Incra e demais entidades da administração indireta em cada exercício é o Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint).

As normas que disciplinam a confecção do Paint, conforme já abordado, são as Instruções Normativas CGU nº 7/2006 e 1/2007. Reproduzimos o conteúdo obrigatório do Paint conforme as normas:

"IN CGU nº 7/2006

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 nº 1/2007

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."

Embora de forma superficial, a unidade técnica notou que os Paints referentes aos exercícios de 2006 a 2008, encaminhados pela AUD, têm consignado grande parte das exigências das instruções normativas da CGU.

Porém, a unidade técnica percebeu o pouco enfoque nas áreas finalísticas da entidade, além de poucas inspeções em SR 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.

É recomendável, segundo a 8ª Secex, 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.

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 (Raint). Da mesma forma que o Paint, o Raint é regido pelas normas das Instruções Normativas CGU nos 7/2006 e 1/2007. É reproduzido abaixo o conteúdo obrigatório do Raint:

"IN CGU nº 7/2006

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 - Raint, 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 Raint 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 nº 1/2007

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 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. 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."

De acordo com a unidade técnica (fls. 75/76):

"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 Inbra, 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 Inbra 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 Inbra 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".

Isso posto, mais uma vez a unidade técnica ressaltou 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 SR, desenvolvimento de metodologias para execução de auditoria de dados, programa de valorização de servidores, dentre outras iniciativas a critério dos gestores.

XI

Comentários dos gestores

Foi dada oportunidade de manifestação dos gestores quanto à redação, prazo para implementação das determinações 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.

Por meio do Ofício nº 131/2009/P, de 31 de março de 2009, o presidente do Incra, Sr. Rolf Hackbart, encaminhou as sugestões sobre as determinações e recomendações que viriam a compor o relatório (fls. 8/47). Essa manifestação foi analisada e acatada, no tocante às alterações propostas relativas à auditoria interna, pela unidade técnica.

Desta forma, após a apresentação dos comentários do gestor, a equipe de auditoria do TCU acatou a seguinte proposta de alteração de determinação: (fl. 77):

"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."

XII

Proposta de encaminhamento

Ate o exposto, a unidade técnica submeteu as seguintes propostas de encaminhamento:

a) determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

a.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;

a.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;

a.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 Instrução Normativo CGU nº 1, de 03 de janeiro de 2007, até dezembro de 2011, os seguintes itens:

a.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:

a.3.1.1) o programa ou ação administrativa;

a.3.1.2) os objetivos gerais e específicos;

a.3.1.3) as metas previstas (unidade);

a.3.1.4) os resultados alcançados (execução física e financeira);

a.3.1.5) a avaliação crítica dos resultados alcançados e do desempenho da Unidade; e

a.3.1.6) os fatos que prejudicaram o desempenho administrativo e as providências adotadas, para os casos em que não forem as metas alcançadas;

a.4) a conformidade entre a situação real, quanto ao item anterior, e os dados preenchidos pelo gestor responsável por cada programa/atividade no Sigplan;

a.5) 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;

a.6) 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;

a.7) os controles internos administrativos da entidade, em cada diretoria e nas superintendências regionais, de modo a relatar:

a.7.1) as fragilidades identificadas;

a.7.2) os aperfeiçoamentos implementados.

a.8) a regularidade dos procedimentos licitatórios, com a identificação dos processos relativos à dispensa e inexigibilidade de licitação, contendo:

a.8.1) objeto da contratação e o valor;

a.8.2) fundamentação da dispensa ou inexigibilidade;

a.8.3) responsável pela fundamentação e CPF;

a.8.4) identificação do contratado (nome ou razão social e CPF ou CNPJ) e das demais empresas consultadas, no caso de dispensa de licitação;

a.8.5) avaliação sobre a regularidade do processo; e

a.8.6) 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;

a.9) o gerenciamento da execução dos convênios, acordos e ajustes firmados, contendo:

a.9.1) a identificação com o número do convênio, acordo, ajuste, termo de parceria ou outros, objeto e valor;

a.9.2) observância aos arts. 11 e 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

a.9.3) meta ou objetivo previsto;

a.9.4) resultados alcançados;

a.9.5) situação da prestação de contas;

a.9.6) atos e fatos que prejudicaram o desempenho; e

a.9.7) providências adotadas para os casos onde houver atraso ou ausência das prestações de contas parcial ou final;

a.10) 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;

a.11) 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 1, de 03 de janeiro de 2007, até dezembro de 2010, os seguintes aspectos:

a.11.1) número seqüencial da ação de auditoria;

a.11.2) avaliação sumária quanto ao risco inerente ao objeto a ser auditado, e sua relevância em relação à entidade;

a.11.3) origem da demanda;

a.11.4) objetivo da auditoria, contendo os resultados esperados, devendo-se especificar de que forma as vulnerabilidades do objeto a ser auditado poderão ser mitigadas;

a.11.5) 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;

a.11.6) cronograma contendo a data estimada de início e término dos trabalhos;

a.11.7) local de realização dos trabalhos de auditoria; e

a.11.8) 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.

a.12) 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.

a.13) informe no Raint, 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:

a.13.1) fatos de natureza administrativa ou organizacional ocorridos na entidade, que tenham ocasionado impacto sobre a unidade de auditoria interna ao longo do exercício;

a.13.2) 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

a.13.3) 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;

a.14) encaminhe cronograma bimestral discriminando as atividades a serem empreendidas no sentido do cumprimento das determinações referentes aos itens a.1 a a.14 acima, em até 60 dias;

b) recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

b.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;

b.2) crie estrutura formal de auditoria interna regionalizada, de forma a diminuir a fragilidade dos controles internos nas superintendências regionais da autarquia;

b.3) promova, com o intuito de melhorar a representatividade e a legitimidade da AUD perante as diretorias e as superintendências regionais do Incra, periodicamente, reuniões técnicas entre a AUD e as diretorias e as SR 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.

c) 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;

d) 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.

É o relatório

Voto do Ministro Relator

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Atuo com fundamento no art. 4º da Portaria TCU nº 313, de 18/12/2008, tendo em vista a mudança de relatoria realizada mediante sorteio.

Trata-se de auditoria realizada na unidade de auditoria interna do Incra, com o objetivo de avaliar, em ampla perspectiva, sua atuação, em especial com relação ao cumprimento de suas finalidades regulamentares, considerando, dentre outros aspectos, sua posição dentro da estrutura organizacional, infraestrutura disponível para a realização dos trabalhos, promoção dos controles administrativos, acesso aos sistemas informatizados, relação da unidade de auditoria interna com as demais unidades e sistemática de planejamento e apresentação de resultados dos trabalhos.

O tema desta auditoria operacional é um dos três selecionados a partir de análise dos trabalhos anteriores realizados pelo Tribunal em 1997, 2002, 2003, 2005 e 2008, que identificaram as áreas críticas do Incra: (a) auditoria interna; (b) tecnologia da informação; (c) ordenamento da estrutura fundiária; (d) relação de beneficiários da reforma agrária; (e) obtenção de imóveis; (f) implantação de projetos de assentamento; (g) sustentabilidade dos projetos de assentamento; (h) retomada de lotes da reforma agrária irregularmente ocupados; e (i) gestão de convênios.

A unidade técnica elegeu as três primeiras áreas para a realização de auditorias operacionais, sendo que este processo trata da função de auditoria interna, enquanto os TCs 021.004/2008-7 e 007.588/2009-2, ambos de minha relatoria, tratam, respectivamente, do ordenamento fundiário e dos sistemas de informação. O primeiro já foi apreciado por este Plenário, por meio do Acórdão TCU nº 145/2010.

O trabalho de auditoria foi concebido e iniciado pela 5ª Secex, e ultimado pela 8ª Secex, que sucedeu a primeira na execução dos trabalhos. Seu desenvolvimento ocorreu ao longo de dois planos de fiscalização e envolveu outras onze secretarias de controle externo nos estados.

Chamo atenção para o fato de esta auditoria, da mesma forma que os de ordenamento fundiário e de sistemas de informação, ter servido de base para análise das prestações de contas do Incra (exercício de 2006 em diante), e põe em prática a desejável interação entre os instrumentos de fiscalização e análise de contas, como complementares e necessárias à compreensão mais abrangente da administração pública.

A partir dos achados dessas três auditorias, a unidade técnica elaborará modelos específicos de relatório de gestão e relatório de auditoria de gestão para o processo de prestação de contas do Incra, que poderá contemplar, inclusive, a possibilidade de envio de informações trimestrais para monitoramento, de acordo com o que prevê o § 3º do art. 9º da Instrução Normativa TCU nº 57/2008:

"§ 3º Em razão da complexidade do relatório de gestão ou da necessidade de acompanhamento mais tempestivo dos atos de gestão das unidades jurisdicionadas envolvidas, o Tribunal poderá determinar a apresentação de relatórios de gestão parciais, em periodicidade inferior a um ano, que comporão o relatório de gestão final, conforme definido na decisão normativa de que trata o art. 3º desta instrução normativa."

A estratégia de acompanhamento preconizada pela unidade técnica afigura-se, a uma primeira vista, consentânea com a importância do Incra e com a criticidade das políticas públicas conduzidas pela autarquia. Considero, contudo, que a análise da conveniência e da oportunidade da proposta de envio de informações trimestralmente deve ser promovida quando da análise do anteprojeto anual de decisão normativa regulamentadora do processo de contas, levando em consideração também os custos de oportunidade e capacidade operacional da unidade jurisdicionada (UJ) assim como a capacidade de a unidade técnica processar tempestivamente as informações que serão demandadas.

II

A atividade de auditoria interna e sua normatização

A atividade de auditoria interna das organizações, públicas ou privadas, tem ampla normatização por parte de entidades públicas e privadas, internacionais e nacionais.

No âmbito internacional privado, o Institute of Internal Auditors (IIA), entidade com sede nos Estados Unidos da América e mais de 170.000 membros em 165 países, edita normas que são consideradas as melhores práticas para a organização e o funcionamento das atividades de auditoria interna.

No âmbito internacional público, a International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai), em vários normativos, refere-se à função de auditoria interna como apoio fundamental ao trabalho do controle externo, a título de exemplo: (i) Code of Ethics and Auditing

Standards, (ii) Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector e (iii) Information System Security Review Methodology (ISSAI 5310).

A Declaração de Lima (1977), documento elaborado pelas Entidades de Fiscalização Superior (SAIs), que estabeleceu os princípios de independência da auditoria governamental em termos metodológicos e profissionais, também reconheceu a importância não só da auditoria interna mas também do seu relacionamento com os auditores de controle externo, a saber:

"Seção 3 - Auditoria Interna e Auditoria Externa

(...)

3 - no exercício da função de auditor externo, a Entidade de Fiscalização Superior tem a incumbência de avaliar a efetividade da auditoria interna. Se a auditoria interna for avaliada como efetiva, esforços devem ser envidados, sem prejuízo do direito de a Entidade de Fiscalização Superior executar uma auditoria ampla, para o alcance de uma apropriada divisão de tarefas e cooperação entre a Entidade de Fiscalização Superior e a auditoria interna."

Em consonância com o reconhecimento da necessidade de interrelação entre as atividades de auditoria governamental externa e interna, foi celebrado, em 2007, um acordo de cooperação entre a Intosai e o IIA para a elaboração de um conjunto de único de normas de auditoria para governar as atividades das auditorias externa e interna.

No âmbito nacional privado, o Conselho Federal de Contabilidade, reconhecendo a importância da atividade de auditoria interna, editou Norma Brasileira de Contabilidade NBCT 12, que trata do exercício da auditoria interna.

O setor público brasileiro federal, por seu turno, normatiza as atividades, organização, estrutura e competências do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, que inclui as unidades de auditoria interna das entidades da administração pública federal indireta, por meio do Decreto nº 3.591/2000. De forma mais detalhada, as Instruções Normativas CGU nos 7/2006 e 1/2007 regulamentam o planejamento e a apresentação dos resultados dos trabalhos das unidades de auditoria interna.

A auditoria interna, conforme a definição amplamente difundida pelo IIA e apresentada no relatório da equipe de auditoria (fl. 63), é uma atividade voltada ao aperfeiçoamento dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança corporativa.

Nesse sentido, o TC 025.818/2008-4, de minha relatoria, que culminou no Acórdão TCU nº 1074/2009 - Plenário, tratou da avaliação da estrutura de governança dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, com ênfase na atuação das suas unidades de controle interno.

Naquele levantamento, foi elaborado um questionário baseado nas melhores práticas para a unidade de auditoria interna, que foi enviado aos chefes dos órgãos e unidades de controle interno.

As normas específicas que serviram de parâmetro para a elaboração das perguntas foram, primordialmente, extraídas das normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna do IIA.

No presente trabalho, a equipe de auditoria incorporou as normas de organização e funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, Decreto nº 3.591/2000, e as de regulamentação do planejamento e a apresentação dos resultados dos trabalhos das unidades de auditoria interna, Instruções Normativas CGU nos 7/2006 e 1/2007.

Assim, para a análise das propostas de encaminhamento elaboradas pela unidade técnica, serão adotados como parâmetro o Decreto nº 3.591/2000 e as Instruções Normativas CGU nos 7/2006 e 1/2007, bem como as normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna do IIA, além dos próprios diagnósticos levantados no presente trabalho.

Consigno que as normas do IIA não conflitam com as normas emitidas pelos órgãos regulamentadores para o setor público brasileiro, sendo recomendáveis por sua riqueza, detalhamento e referência mundial.

Como as normas referentes à organização do sistema de controle interno do poder executivo federal são de mais amplo conhecimento, cabe uma breve explicação sobre a estrutura normativa prescrita pelo IIA.

Conforme a introdução às normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna, as normas internacionais devem ser usadas em conjunto com outras normas locais de observância obrigatória, sendo que o IIA aconselha seus membros a seguir o normativo mais rígido em caso de prescrições divergentes entre os dois conjuntos de normas.

Os propósitos das normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna são:

- delinear os princípios básicos que representam a prática da auditoria interna;
- oferecer a estrutura conceitual para o desempenho e a promoção de uma ampla extensão de trabalhos de auditoria interna;
- estabelecer a base para a avaliação do desempenho da auditoria interna; e
- promover o aprimoramento dos processos e operações organizacionais.

A elaboração das normas internacionais é baseada em princípios, sendo que elas consistem em:

- padrões contendo requisitos básicos para a prática da auditoria interna e para a avaliação da efetividade do seu desempenho, que são internacionalmente aplicáveis às organizações e aos indivíduos;
- interpretações, que esclarecem as cláusulas e os conceitos contidos nos padrões.

Os padrões dividem-se em padrões de atributo e padrões de desempenho. Os padrões de atributo dedicam-se às características desejáveis das organizações e dos indivíduos que desempenham atividades de auditoria interna. Os padrões de desempenho descrevem a natureza da auditoria interna e oferecem um critério de qualidade contra o qual o desempenho dos serviços de auditoria interna pode ser medido. Os padrões de atributo e desempenho aplicam-se a todos os tipos de serviços de auditoria interna. Para melhor compreensão das Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna, os padrões e as interpretações devem ser lidos em conjunto.

III

Auditoria interna na estrutura organizacional do Incra

Quanto à questão da subordinação do Departamento de Auditoria Interna ao Gabinete da Presidência do Incra, é importante, de pronto, trazer o que estabelece o art. 15 do Decreto nº 3.591/2000, com a redação dada pelo Decreto nº 4.440/2002, verbis:

"Art. 15. As unidades de auditoria interna das entidades da Administração Pública Federal indireta vinculadas aos Ministérios e aos órgãos da Presidência da República ficam sujeitas à orientação normativa e supervisão técnica do Órgão Central e dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, em suas respectivas áreas de jurisdição.

(...)

§ 3o A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes.

§ 4o Quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade.

(...)"

O § 3º do Decreto nº 3.591/2000 determina que a unidade de auditoria vincule-se ao conselho de administração ou a órgãos de atribuições equivalentes. No caso do Incra, o conselho diretor (CD) exerce as funções equivalentes a de um conselho de administração, conforme dispõe o art. 4º do Decreto nº 6.812/2009:

"Art. 8o Ao Conselho Diretor compete:

I - deliberar sobre as propostas dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária, a serem submetidos à instância superior;

II - aprovar a proposta orçamentária anual do INCRA e solicitações de créditos adicionais;

III - aprovar a programação operacional anual do INCRA e suas alterações, com detalhamento das metas e recursos;

IV - aprovar as normas gerais que tratem de:

a) aquisição, desapropriação, alienação e concessão de imóveis rurais;

- b) transações judiciais, visando à eliminação de pendências e celebrações de acordos;
 - c) seleção e cadastramento de famílias candidatas ao assentamento;
 - d) criação, implantação, desenvolvimento e consolidação de projetos de assentamento de reforma agrária e colonização;
 - e) fornecimento de bens, prestação de serviços e celebração de contratos, convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres;
 - f) procedimentos e atos administrativos e de funcionamento do INCRA; e
 - g) regularização fundiária, inclusive de territórios quilombolas;
- V - dispor sobre as Diretorias, Superintendências Regionais e Unidades Avançadas;
- VI - autorizar o Presidente a adquirir, conceder e alienar bens imóveis;
- VII - autorizar o Presidente a indenizar bens decorrentes de ações de desintrusão em territórios quilombolas;
- VIII - autorizar os pedidos de aquisição de imóveis rurais, com área de até cinquenta módulos de exploração indefinida para pessoa física estrangeira em todo território nacional, e com área de até cem módulos de exploração indefinida para pessoa jurídica estrangeira localizada em faixa de fronteira, sem dispensa do assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional, quando exigido por lei;
- IX - apreciar e aprovar as contas e balanços gerais do INCRA;
- X - conhecer dos relatórios mensais de avaliação de desempenho do INCRA e sobre eles deliberar; e
- XI - apreciar assuntos que lhe forem submetidos pelo Presidente ou por quaisquer dos demais membros.

Parágrafo único. O regimento interno do Conselho Diretor, a ser aprovado pelo próprio colegiado, disporá sobre sua organização e funcionamento, bem como dos Comitês de Decisão Regional."

Essa prescrição legal vem ao encontro do Padrão de Atributo nº 1111 (interação direta com o conselho) do IIA, que trata de independência organizacional. Segundo a norma, "o chefe da auditoria interna deve se comunicar e interagir diretamente com o conselho." A preocupação é com a manutenção da independência da unidade de auditoria interna.

Tendo em vista haver um mandamento legal para que o Departamento de Auditoria Interna esteja vinculado ao órgão equivalente ao conselho de administração, combinado com a boa prática prescrita pelo IIA, entendo pertinente a expedição de determinação para que o Incra reveja sua estrutura regimental para subordinar formalmente a unidade de auditoria interna ao conselho diretor, de forma a conferir maior independência a sua atuação, nos termos do art. 15, § 3º do Decreto nº 3.591/2000.

IV

Acesso aos sistemas informatizados e promoção dos controles pela unidade de auditoria interna

O relatório da equipe de auditoria (fl. 70) informou que os servidores da unidade de auditoria interna não têm acesso aos principais sistemas informatizados da autarquia.

A observação do art. 2º da Instrução Normativa CGU nº 1/2007 revela que o planejamento de auditoria por parte da unidade de auditoria interna requer bom conhecimento da entidade. Da mesma forma, os artigos 4º a 8º dessa instrução normativa requerem uma estrutura de informações para apresentação dos resultados do trabalho anual da auditoria interna, que envolve uma grande amplitude de avaliações, a saber:

cumprimento de metas do PPA e da LDO (art. 7º, I);

confiabilidade, qualidade e validade dos indicadores de desempenho utilizados pela entidade (art. Art. 7º, II);

controles internos administrativos da entidade (art. 7º, III);

regularidade dos procedimentos licitatórios (art. 7º, IV);

gerenciamento da execução de convênios (art. 7º, V); e

consistência da folha de pagamento de pessoal (art. 7º, VI).

Considerando que boa parte desses processos desenvolve-se em ambiente informatizado, é necessário que a unidade de auditoria interna tenha acesso aos sistemas informatizados, o que não vem ocorrendo.

Para dirimir alguns conflitos que possam surgir no processo de execução dos trabalhos, como a ocasionada pela falta de acesso aos sistemas informatizados, e visando a aumentar a legitimidade da atuação da auditoria interna, o Padrão de Atributo nº 1000 (propósito, autoridade e responsabilidade) do IIA, prescreve a elaboração de um regulamento próprio para a unidade de auditoria interna.

Esse documento deve contemplar o posicionamento da auditoria interna dentro da organização, autorizar o acesso a dados, pessoas e ativos que se relacionem ao desempenho de suas atribuições. Ele também deve definir o escopo das atividades de auditoria interna. O documento deve ter a aprovação do órgão máximo da organização. Destaco que também o Decreto nº 3.591/2000 dispõe sobre o posicionamento da unidade de auditoria interna dentro da organização e que a Instrução Normativa da Secretaria Federal de Controle Interno, IN SFC nº 1/2001, define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para atuação das unidades de auditoria interna. Ambos os normativos não conflitam as diretrizes emanadas pelo IIA.

Assim, tendo em vista que o cumprimento das disposições das Instruções Normativas CGU no 1/2007 depende de acesso a sistemas informatizados e que a legitimidade dos trabalhos do

departamento de auditoria interna pode ser reforçada com a edição de um regulamento próprio, entendendo que deva ser determinado ao Incra que edite regulamento próprio para a sua auditoria interna que contemple, inclusive, a autorização para o acesso aos sistemas informatizados.

O relatório da equipe de auditoria (fl. 70) aponta a falta de atuação da auditoria interna na promoção dos controles internos, asseverando que seu foco de atuação é mais centrado nas ações corretivas, como a análise de tomadas de contas especiais, análise de convênios com irregularidades, acompanhamento de implementações das recomendações da Controladoria-Geral da União (CGU) e deliberações do TCU e participação em comissões de sindicância.

Destaco, contudo, que a Instrução Normativa IN CGU nº 1/2007 determina que a unidade de auditoria interna faça avaliação dos controles internos da organização, medida que, se realizada corriqueiramente, equilibraria o foco de atuação. Apesar disso, não é possível afirmar aqui que haja tal desequilíbrio, pois tal relação não foi objeto de avaliação.

Consigno, contudo, que a equipe de auditoria notou que "há baixa aderência do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint) ao Paint" (fl. 75), posto que as áreas efetivamente auditadas não correspondem às constantes do planejamento.

Adicionalmente, entendo também oportuno recomendar à SFC que, nos termos da IN SFC nº 1/2001, ao avaliar o cumprimento das atividades previstas do Paint já disposto naquela norma, observe as causas de eventuais desconformidades, com destaque especial para atenuantes que possam ser levantados pelo gestor em virtude de interpretação diversa da própria norma regulamentadora suprarreferida.

Destaco esse último aspecto, pois, apesar de a IN CGU nº 1/2007 dispor que a unidade de auditoria interna faça avaliação dos controles internos da organização, há exigência para que esta realize também trabalhos de conformidade corretivos, como nos casos da demanda por avaliações de regularidade dos procedimentos licitatórios, consistência da folha de pagamentos e gerenciamento da execução de convênios (art. 7º). Esse fato pode estar conduzindo o gestor a realizar trabalhos com ênfase corretiva vis-a-vis trabalhos com ênfase preventiva.

V

Estrutura da auditoria interna e percepção das unidades do Incra sobre sua atuação

Conforme relatado pela equipe da 8ª Secex (fls. 65/66), de 2001 a 2007, houve uma diminuição de 40% no quadro de servidores da auditoria interna apesar de os gastos orçamentários da autarquia terem aumentado 300% no mesmo período. Essa diminuição do quantitativo de pessoal foi constatada pela CGU, em auditoria realizada no Incra no período de outubro a dezembro de 2007.

Segundo informações colhidas pela unidade técnica, o perfil profissional do corpo técnico da unidade de auditoria interna é bastante diversificado, possuindo servidores com formação em

geografia, pedagogia, agronomia, sociologia, economia, contabilidade, estatística, administração, estudos sociais, veterinária e engenharia civil.

A unidade técnica reporta que (fl. 66):

"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."

Os servidores da auditoria interna, por meio de entrevistas (que não se encontram reduzidas a termo nos autos), apontaram possíveis causas para a evasão constatada, tais como falta de visibilidade da unidade de auditoria interna perante as outras unidades do Incra, falta de treinamento e capacitação do corpo técnico e risco de sofrer sanções dos órgãos de controle interno e externo por simples desconhecimento das técnicas e práticas de auditoria.

A equipe da unidade técnica informou que a AUD não possui nenhuma estrutura formal nas superintendências regionais. O chefe da auditoria interna informou que há uma meta de que cada superintendência seja auditada uma vez a cada dois anos, pelo menos. Entretanto, essa meta não vem sendo alcançada.

As próprias superintendências regionais também registraram que não são auditadas com muita frequência.

Em relação a esses achados, a unidade técnica entende que devam ser feitas recomendações para: que as ações das superintendências sejam acompanhadas com maior frequência e efetividade pela auditoria interna; e que sejam adotadas providências para conter a evasão e atrair profissionais mais capacitados para a auditoria interna.

A despeito de o chefe da unidade de auditoria interna atestar a suficiência, conforme relato da unidade técnica, a AUD parece não estar cumprindo o Paint a contento, conforme já comentado nesta proposta de deliberação.

Concordo com a proposta da unidade técnica no que se refere à recomendação para que a autarquia adote providências para conter a evasão de profissionais, fortalecer e qualificar o capital humano. Destaco também que a necessidade de capacitação é primordial para o bom desempenho do

trabalho de auditoria interna. Nessa linha, o Padrão de Atributo nº 1210 (proficiência) do IIA estabelece:

"Os auditores internos devem possuir o conhecimento, as habilidades e outras competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades individuais. A atividade de auditoria interna coletivamente deve possuir ou obter as competências necessárias ao desempenho de suas responsabilidades."

Em relação à recomendação para que as ações de auditoria nas superintendências sejam realizadas com maior frequência, entendo ser essa uma decisão típica da gestão do departamento de auditoria interna. A Instrução Normativa CGU nº 1/2007 prescreve, em seu art. 2º, conforme já discutido acima, a necessidade de a unidade de auditoria interna realizar planejamento de auditoria baseado em risco. Nesse momento, o gestor definirá suas ações, objetivos e programará a alocação dos recursos humanos e materiais.

As normas internacionais para o exercício profissional da auditoria interna, Padrão de Desempenho nº 2230 (alocação de recursos ao trabalho de auditoria) do IIA, prescrevem, nessa mesma linha, que:

"Os auditores internos devem determinar os recursos apropriados e suficientes a fim de alcançar os objetivos do trabalho, com base na avaliação da natureza e complexidade de cada trabalho, da restrição de tempo e dos recursos disponíveis."

Por fim, noto, conforme informado pela unidade técnica (fls. 71/72), que as outras unidades do Incra não percebem a auditoria interna como uma unidade auxiliar do processo de aprimoramento da gestão, conforme prescrevem as Normas Internacionais para o Exercício Profissional da Auditoria Interna:

"Auditoria interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação (assurance) e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. 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, de controle, e governança corporativa." (destaquei)

VI

Achados na prestação de contas do exercício de 2006

Anoto a seguir questões e fatos que devem ser objeto de atenção por parte da Unidade de Auditoria Interna do Incra.

Um achado importante na análise do processo de prestação de contas do exercício de 2006, TC 020.036/2007-8, foi o fato de o fundo contábil do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procer), em liquidação, estar sob a gestão do Sr. Emilson Roloff, o que caracteriza uma fragilidade do sistema de controles internos da instituição. Essa situação revela flagrante oposição

ao princípio basilar da segregação de funções, já que o auditor não deve exercer atividades de gestão em processos de trabalho, sobre os quais, no futuro, pode ser demandado a auditar e emitir opinião.

Anoto também que a análise das demonstrações contábeis do Incra, conforme trazido no voto do TC 020.036/2007-8 (prestação de contas do Incra do exercício de 2006), revela duas rubricas em especial que apresentam montantes muito significativos, aproximadamente R\$ 10 bilhões em 2006, e que estão intimamente ligadas à política agrária. Tratam-se das rubricas (i) Empréstimos e Financiamentos e (ii) Créditos a Receber de Parceiros.

A primeira é formada basicamente pelo valor concedido pelo no âmbito do programa Crédito Instalação, em que o Incra atua como instituição financeira, mesmo não pertencendo ao Sistema Financeiro Nacional. Essa carteira de recebíveis PE formada integralmente por recursos da fonte 100 (Tesouro Nacional). A segunda também obedece a uma lógica financeira semelhante. Adite-se que os valores dessas duas rubricas representam 80% do ativo do balanço patrimonial do Incra.

A gestão de recursos de natureza financeira requer sofisticação para avaliar o seu grau de risco de inadimplência e desenho de mecanismos de controles internos que vão desde o processo de concessão até a fase de amortização, nesse sentido, no TC 020.036/2007-8, propus a realização de levantamento na carteira de recebíveis.

A despeito de não se referir diretamente ao processo de contas do exercício de 2006, observo que a atividade "organização da prestação de contas anual" se insere dentro do rol de trabalhos que são realizados pela unidade de auditoria interna. Considero, contudo, inapropriada a realização de tal atividade por parte da AUD, pois ao participar ativamente deste ato de gestão, acaba por inviabilizar o pronunciamento independente sobre as contas da próprio entidade, nos termos do art. 13, IV, da IN TCU nº 57/2008:

Art. 13. Os processos de contas ordinárias serão compostos das peças abaixo arroladas e das demais peças fixadas pelo Tribunal na decisão normativa de que trata o art. 4º.

(...)

IV. relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada, consoante previsão em lei ou em seus atos constitutivos, observados os formatos e os conteúdos definidos na decisão normativa de que trata o art. 4º deste normativo;

Considero que a atividade em tela deva ser realizada diretamente por outras áreas da entidade, restando à AUD, dentro do espírito de segregação de funções, certificar, por pronunciamento, se as peças integrantes do processo são íntegras e fidedignas.

VII

Conclusão

Com relação à proposta de determinação à Controladoria-Geral da União para 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, não se faz obrigatoriamente necessária.

O Anexo III, item 1.f, da Decisão Normativa TCU nº 102, de 2/12/2009, já estabelece a obrigatoriedade de o parecer da unidade de auditoria interna manifestar-se sobre o cumprimento das determinações e recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União.

O excelente trabalho conduzido pela 8ª Secex revela que a AUD não vem funcionando adequadamente e que as fragilidades demonstradas na atuação daquela unidade podem ser uma das causas de diversos problemas constatados em outras áreas de atuação do Incra. Por isso, urge fortalecer aquela unidade para que sirva como instância efetiva de apoio à gestão e de articulação com as demais instituições de controle.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de março de 2010.

Weder de Oliveira

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada na unidade de auditoria interna do Incra, com o objetivo de avaliar, em perspectiva macro, sua atuação, em especial com relação ao cumprimento de suas finalidades regulamentares.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Incra que:

9.1.1. reveja sua estrutura regimental, para subordinar formalmente a Unidade de Auditoria Interna ao Conselho Diretor, de forma a conferir maior independência a sua atuação, nos termos do art. 15, § 3º do Decreto nº 3.591/2000;

9.1.2. na elaboração do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (Raint), informe as razões para o não-cumprimento do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (Paint), nos termos da Instrução Normativa SFC nº 1/2007;

9.2. recomendar ao Incra que:

9.2.1. normatize, em caráter complementar à normatização da CGU, a atividade de auditoria interna, observando os seguintes aspectos:

- 9.2.1.1. posicionamento da unidade de auditoria interna na organização;
- 9.2.1.2. autoridade da unidade de auditoria interna na organização, incluindo:
 - 9.2.1.2.1. autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações, sistemas e propriedade físicas relevantes para executar suas auditorias;
 - 9.2.1.2.2. obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas pela unidade de auditoria interna, de forma tempestiva e completa;
 - 9.2.1.2.3. possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;
- 9.2.1.3. âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;
- 9.2.1.4. natureza de eventuais trabalho de consultoria interna que a unidade de auditoria interna preste à organização;
- 9.2.1.5. participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar participação na gestão e por isso prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria;
- 9.2.1.6. estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções;
- 9.2.2. adote providências para conter a evasão e fortalecer a capacitação dos auditores e demais servidores da Unidade de Auditoria Interna;
- 9.2.3. utilize os achados, diagnósticos e conclusões expostos no relatório e na proposta de deliberação para formular e implementar medidas administrativas que propiciem melhor desempenho da Unidade de Auditoria Interna no exercício de suas atribuições regimentais, informando-as a este Tribunal tão logo sejam postas em vigor;
- 9.3. recomendar à SFC/CGU que, nos termos da IN SFC nº 1/2001, avalie o cumprimento das atividades previstas no Plano da Unidade de Auditoria Interna do Incra;
- 9.4. dar ciência desta deliberação aos interessados; e
- 9.5. arquivar o presente processo

Quorum

- 13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.
- 13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator)

Publicação

Ata 09/2010 - Plenário

Sessão 24/03/2010

Aprovação 25/03/2010

Dou 26/03/2010